

Monitoreo de Propiedad de Medios (MOM)

Perú

Estudio del marco legal sobre la concentración de medios de comunicación en el Perú

Jorge Acevedo

Noviembre 2016

Políticas y regulación sobre concentración de medios de comunicación en el Perú*

Jorge Acevedo, PUCP

0. Presentación

El presente documento ha sido elaborado en el marco del proyecto *Media Ownership Monitor* (MOM¹), promovido por Reporteros sin Fronteras (Alemania) y Ojo Público (Perú). Ofrece los rasgos principales de las políticas y regulación estatales sobre temas referidos a concentración de la propiedad de medios de comunicación, específicamente de la prensa escrita, la radio y la televisión, y contiene también una descripción básica de las áreas de televisión paga o por suscripción y de Internet.

En este marco, el informe ofrece una sección breve de antecedentes y contextualización del sistema mediático peruano, para seguidamente exponer y analizar las principales disposiciones que sobre concentración de medios se encuentran en la Constitución, leyes y reglamentos específicos.

Propone, así mismo, una aproximación a la implementación de las políticas y regulación por parte de las autoridades competentes; y presenta también los principales temas de debate y discursos predominantes en torno a la concentración y la configuración de monopolios y oligopolios.

Finalmente, el documento ofrece un conjunto de conclusiones y recomendaciones que, conjuntamente con los resultados del MOM y la constatación de vínculos de los propietarios con otros sectores económicos y políticos, podrían aportar a un debate sobre alternativas de política pública orientada a promover una mayor pluralidad política y diversidad cultural en el ámbito de los medios de comunicación, ampliando el ejercicio de la libertad de expresión y aportando al proceso de consolidación de la democracia en el Perú.

Noviembre 2016

* El documento ha sido elaborado por Jorge Acevedo, profesor e investigador de la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación y coordinador del Grupo de Investigación en Comunicación y Política (GICYP) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, e integrante del Foro por el Derecho a la Comunicación. En el proceso de elaboración, se ha contado con el asesoramiento de Isabel Prevost, abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú con especialización en temas de derecho civil y empresarial.

¹ Se trata de un proyecto de alcance internacional promovido por Reporteros sin Fronteras con el objetivo de promover la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación como base para garantizar el pluralismo y la diversidad de fuentes de información y opiniones.

I. Aproximación al sistema mediático peruano

1.1. Hitos fundacionales

Desde mediados del siglo XIX la prensa ha tenido como principales propietarios a miembros de familias vinculadas a la oligarquía terrateniente costeña, al sector de la banca, las finanzas y otras actividades económicas (Gargurevich 1987; 1991). Así, el diario El Comercio fue fundado en el año 1839 por Alejandro Villota y Manuel Amunátegui, este último vinculado a la explotación del guano como consignatario para exportar el recurso natural a China y Japón, y también con inversiones en la banca. La prensa vinculada orgánicamente a partidos políticos, sindicatos y otras formas organizativas de la sociedad civil no empresarial ha tenido menor significación y ha estado marcada por la discontinuidad más que por una presencia sostenida en el tiempo.

En el caso de la radio, la primera emisora fue la OAX (1925), de propiedad de la *Peruvian Broadcasting Company*, una sociedad conformada por la empresa *Marconi* e inversionistas peruanos cercanos al entonces presidente Augusto B. Leguía. Diez años más tarde las emisoras de radio empezarían a multiplicarse especialmente en Lima, siempre bajo el esquema de propiedad y gestión privada empresarial y en algunos casos con presencia de capital extranjero (Gargurevich 1987).

La televisión inició sus operaciones en la segunda mitad de la década de 1950, durante el segundo gobierno de Manuel Prado, considerado el último presidente representante de la vieja oligárquica terrateniente y financiera. El modelo de la televisión –como en el caso de la radio- privilegió la dimensión de negocio y, consiguientemente, el rol protagónico del empresariado nacional en alianza con empresas extranjeras vinculadas al sector, teniendo al Estado como uno de los principales patrocinadores para su desarrollo y expansión en el marco de relaciones estrechas entre políticos y empresarios operadores. Así, en el año 1956 se dispuso la creación de una comisión especial para preparar el Reglamento General de Telecomunicaciones, con participación de representantes de la Federación Peruana de Radiodifusión y la Asociación Nacional de Radiodifusión, ambos gremios empresariales.

Poco tiempo después, en mayo de 1958, el gobierno emitió un nuevo Decreto Supremo en el que reafirmó su voluntad de favorecer a los principales grupos de la radio peruana en su tránsito a la televisión, en un proceso que podría ser caracterizado como la génesis de la propiedad cruzada y la configuración de los grupos multimedia en el país: la frecuencia 2 fue concesionada a José Cavero Andrade, conocido por entonces como el Zar de la radio; el canal 4 fue adjudicado a una sociedad conformada por la familia Prado (del entonces presidente en ejercicio), propietaria del Banco Popular, de radio La Crónica y un diario del mismo nombre, y los propietarios de Radio América (Gonzales-Umbert); el canal 13 fue concesionado a la familia Delgado Parker -con una amplia trayectoria en la radio- en sociedad con Manuel Ulloa, propietario de los diarios Extra y Expreso; y el canal 9 fue adjudicado a la familia Miró Quesada, propietaria del diario El Comercio y de Radio El Sol (Gargurevich 1987; Perla 1995; Acevedo 2013).

En esta coyuntura, el gobierno de Prado dispuso la formación y puesta en marcha de Canal 7, una estación televisiva de carácter educativo que décadas más tarde sería la base del Instituto de Radio y Televisión (IRTP), sistema de radio y televisión estatales que tradicionalmente ha sido manejado por los gobiernos de turno como un instrumento de promoción de la imagen de los presidentes y otras autoridades del Ejecutivo.

A lo largo de casi sesenta años de vigencia de la televisión y salvo el período comprendido entre los años 1971 y 1980, durante el gobierno militar presidido por en su primera fase por Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y en la segunda por Francisco Morales Bermúdez (1975-1980), la propiedad y control de la mayoría de estaciones de radio y televisión ha recaído en sectores empresariales. Se podría afirmar, siguiendo los aportes de Hallin y Mancini (2004; 2007; 2011) que el sistema mediático peruano contiene algunos rasgos del modelo liberal configurado principalmente en Estados Unidos, caracterizado por el predominio empresarial en los medios y una regulación básica del Estado; y del modelo pluralista polarizado, construido en países como España, Italia y Portugal, entre otros, caracterizado por el establecimiento de relaciones clientelares entre políticos y empresarios, y por la instrumentalización del periodismo por parte de élites políticas y económicas en función de sus intereses.

Luego de más de cincuenta años de vigencia de la televisión analógica, durante el segundo gobierno de Alan García (APRA), entre los años 2007 y 2009, se discutió y definió la política de implementación de la televisión digital terrestre en el Perú. Se formó una Comisión especial para estudiar las opciones de patrón de televisión digital, con participación de representantes del Ejecutivo, de gremios empresariales y organizaciones de la sociedad civil. Se eligió el estándar ISDB-T (*Integrated Services Digital Broadcasting - Terrestrial*) de origen japonés, en razón de la posibilidad de emitir varias señales a través de canales multiplex y a la portabilidad de la recepción.

En marzo de 2010 se aprobó mediante el Decreto Supremo N° 017-2010-MTC el Plan Maestro para la implementación de la Televisión Digital Terrestre en el Perú, que definió la ruta de transición hacia la TV digital (Gómez 2012:6-7). El Plan dispuso una implementación progresiva dividiendo al país en cuatro territorios, empezando por Lima y Callao². Según el documento, la digitalización tiene como finalidades principales “procurar a los televidentes el acceso a una mayor variedad y calidad de contenidos en los campos de la información, el conocimiento, la cultura, la educación y el entretenimiento...” y “posibilitar la provisión de nuevos servicios que aporten el beneficio para el país...”³.

Sin embargo, decisiones tomadas en los últimos meses del segundo gobierno de Alan García y durante los inicios del gobierno de Ollanta Humala, han favorecido principalmente a los principales grupos de televisión con sede en Lima y de alcance nacional, acentuando los niveles de concentración en el país y generando que se reduzcan las posibilidades para decenas de pequeñas y medianas empresas, en la mayoría de casos de televisión local y regional, de acceder a la televisión digital en condiciones de exclusividad, por restricciones normativas –como se verá más adelante- y por los altos costos del equipamiento y el precio base de las licitaciones públicas.

1.2. Coyunturas críticas vinculadas a los medios de comunicación

A continuación se presenta, también de manera resumida, lo que consideramos constituyen tres coyunturas críticas que han impactado en el sistema de medios y las políticas y regulación referidos a la concentración mediática en el Perú en las últimas cinco décadas.

² Seguidamente se da prioridad a las ciudades de Arequipa, Cusco, Trujillo, Chiclayo, Piura y Huancayo, que conforman el Territorio No. 02. El Territorio No. 03 está integrado por Ayacucho, Chimbote, Ica, Iquitos, Juliaca, Pucallpa, Puno y Tacna. El Territorio No. 04 se conforma por otras localidades no incluidas en las anteriores demarcaciones.

³ En: www.mtc.gob.pe/comunicaciones/autorizaciones/radiodifusion/documentos/1/D.S.%20017-2010-MTC-PLAN%20MAESTRO%20IMPLEMENTACION%20TV%20DIGITAL.pdf (Consulta: 14 de octubre del 2016).

1.2.1. El frustrado proyecto de socialización de los medios de comunicación (1969-1980)

El 3 de octubre de 1968 una junta militar liderada por el general Juan Velasco Alvarado derrocó al ex presidente Fernando Belaúnde e inició una dictadura nacionalista y de inspiración socialista, que se prolongó hasta julio de 1980 con la juramentación como presidente democráticamente elegido para un segundo mandato del propio Belaúnde. En la llamada primera fase del gobierno militar encabezada por Velasco (1968-1975), se realizó una reforma agraria radical⁴, se nacionalizaron diversas empresas extranjeras que operaban en sectores estratégicos del país y se dictaron medidas para propiciar la participación accionarial de trabajadores organizados en diversas empresas e industrias. Las medidas generaron un apoyo popular importante, pero los sectores económicos afectados encontraron en los medios de comunicación, especialmente en la prensa, una importante vía de oposición política al gobierno militar.

En un contexto marcado por la confrontación en la escena mediática, el general Velasco dispuso en el año 1970 la expropiación de los diarios Extra y Expreso; en 1971 se emitió el Decreto Ley de Telecomunicaciones, que dispuso la transferencia al Estado del 25% de acciones de empresas de radio y el 51% acciones de las de televisión. A comienzos de 1974 se creó la unidad centralizada de producción televisiva Telecentro, bajo supervisión del Ministerio de Educación, y el Sistema Nacional de Información SINADI. Finalmente, en julio del mismo año, se emitió el Estatuto de Prensa que planteó un nuevo modelo para los diarios y el Decreto Ley No. 20681 que dispuso la expropiación de El Comercio, la Prensa, Correo, Ojo y Última Hora, los que conjuntamente con Extra y Expreso serían transferidos a sectores organizados de la sociedad (Gargurevich 1987; 1991).

Sin embargo, a diferencia de la Reforma Agraria, el proceso de transferencia de los diarios no se concretó y el gobierno mantuvo el control editorial de los mismos aunque abrió algunos espacios para el desarrollo de contenidos educativos y culturales, y canalizó opiniones y perspectivas políticas que difícilmente pudieron haberse expresado bajo el esquema anterior de propiedad privada.

La crisis económica que experimentó el Perú en la década de 1970 vinculada al mercado mundial del petróleo y las movilizaciones sociales desarrolladas entre 1977 y 1978 precipitaron una transición concertada que supuso la convocatoria a una asamblea constituyente en 1978 y a elecciones generales en 1980. Una vez en el poder, Belaúnde promovió la aprobación de una ley que posibilitaría la devolución de los diarios a sus antiguos propietarios y dispuso un conjunto de medidas compensatorias frente al perjuicio económico experimentado por aquellos.

La pretendida y frustrada reforma para democratizar los medios derivó en un control gubernamental contraproducente para contener la crisis del gobierno y, finalmente, contribuyó al fortalecimiento del discurso de los grupos mediáticos en el sentido de hacer indesligable la libertad de empresa y la libertad de prensa, y de que no hay mejor ley que la que no existe y toda regulación en el sector es intervencionista.

⁴ En junio de 1969 el gobierno inició la expropiación de cerca de 12,000 haciendas (tierras, infraestructura, tecnología y otros activos), las mismas que fueron transferidas a asociaciones de trabajadores y comunidades campesinas bajo forma de propiedad colectiva.

1.2.2. Segunda reelección de Fujimori y compra de líneas editoriales (1996-2000); discusión y aprobación de la Ley de Radio y Televisión (2001-2004)

La puesta en marcha de la segunda reelección presidencial de Alberto Fujimori tuvo como hito la aprobación de una ley de “Interpretación auténtica”⁵ del texto Constitucional de 1993 que prohibía la reelección inmediata. Dado que Fujimori fue elegido en 1990 y en 1995, su postulación para un tercer período fue considerada ilegal por juristas, políticos y algunos líderes de opinión críticos a su proyecto de continuidad en el poder. A los pocos días de la promulgación de la norma, el Colegio de Abogados de Lima presentó ante el Tribunal Constitucional una demanda de inconstitucionalidad, la misma que fue admitida y dio origen a una resolución que declaró la inaplicabilidad de la ley. Se iniciaron entonces una vigorosa presión política e investigación congresal que finalizó con la destitución, por parte del Congreso en mayo de 1997, de los tres miembros que votaron en favor de la inaplicabilidad.

Allanado el camino legal, el proyecto de reelección implicó también el despliegue de los recursos del Estado en favor del presidente candidato, el control de los organismos encargados del proceso electoral⁶ así como el establecimiento (o profundización) de relaciones de corrupción con diversos propietarios de medios de comunicación, principalmente canales de televisión, diarios y radioemisoras. La estrategia mediática tuvo tres propósitos: (i) enmarcar favorablemente a Fujimori y su gobierno, (ii) mellar severamente la imagen de sus rivales políticos a través de campañas de demolición y, de manera coyuntural, (iii) implicó la construcción de hechos noticiosos de escasa relevancia social y política, auténticas “cortinas de humo” que se convirtieron en poderosos distractores de la opinión pública. Para ello, el gobierno fujimorista a través del ex asesor Vladimiro Montesinos pagó millones de dólares a diversos empresarios de medios de comunicación y les brindó también, en algunos casos, favores judiciales y/o administrativos en virtud al control que el gobierno ejerció sobre diversas instituciones públicas⁷. Así mismo, manejó de manera discrecional el gasto publicitario del Estado.

A los pocos meses de haber asumido su tercer mandato, en noviembre del 2000, Fujimori se vio obligado a renunciar debido a la crisis de su gobierno y la pérdida del control del Congreso, hechos desencadenados tras la difusión de un vídeo en el que se veía a Montesinos entregar dinero a un congresista elegido por la oposición a cambio de que se adhiera a la bancada oficialista. A lo largo de varios meses se fueron difundiendo más “vladivideos” que involucraban también a propietarios de medios de comunicación en la receptación de dinero y/o en la gestión de intereses en el ámbito judicial⁸.

⁵ Se trató de la Ley No. 26657, aprobada por el Congreso a propuesta de congresistas de la mayoría oficialista (Nueva Mayoría-Cambio 90) y promulgada por Fujimori el 23 de agosto de 1996.

⁶ Principalmente la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

⁷ Sobre la relación del gobierno de Fujimori con los medios de comunicación, pueden consultarse los trabajos de Degregori (2001), Lynch (2002), Fowks (2015) y Carrillo (2002), entre otros.

⁸ En los vídeos y audios grabados en el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) aparecen, entre otros: Ernesto Schütz Landázuri (Panamericana Televisión), Manuel Delgado Parker (Grupo RPP), Samuel y Mendel Winter (Frecuencia Latina), José Enrique y José Francisco Crousillat (América Televisión), Genaro Delgado Parker (Panamericana Televisión), Julio Vera Abad y Julio Vera Gutiérrez (ATV), Eduardo Calmell (diario Expreso). El Centro de Documentación e Investigación del Lugar de la Memoria (LUM) ha publicado en *YouTube* los llamados *vladivideos*: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLxWwNVWh7uya4O77w2I170VKX0HP-asPc>. Además, puede verse algunas transcripciones de los vídeos y audios en los que aparecen propietarios de medios de comunicación en: Congreso de la República (2004).

En el año 2001, elegido Alejandro Toledo como presidente del Perú, se inició un intenso debate en torno a la televisión, la radio y la prensa y sus vínculos con el gobierno durante la década de 1990. Más allá del procesamiento judicial de empresarios y directores de medios, una primera cuestión puesta en agenda pública fue la posibilidad de que las licencias de los canales de televisión involucrados en la corrupción sean revocadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través de resoluciones administrativas. Otro de los temas de debate fue la necesidad de discutir y aprobar una ley de radio y televisión que contenga derechos y obligaciones de los operadores en los que se incorporen sanciones a la corrupción para la instrumentalización política de los medios, se limite la propiedad cruzada y se cree un organismo autónomo del Ejecutivo encargado de otorgar, evaluar y/o revocar las licencias de radio y televisión de señal abierta.

En medio de la presión de los propios medios cuestionados por haber sido instrumentos de Fujimori y Montesinos, de sectores políticos y empresariales, y probablemente limitado por sus propias alianzas con algunos empresarios televisivos afectados por el gobierno anterior⁹, Toledo decidió no revocar las licencias y avanzar, lentamente, hacia la aprobación de la Ley de Radio y Televisión recién en el año 2004. La norma no incluyó sanciones a la corrupción, estableció límites mucho más altos a los que definía la Ley de Telecomunicaciones (1993) en términos de las licencias de radio y televisión que pueden ser adjudicadas a un mismo operador, no incorporó límites a la propiedad cruzada y creó un organismo consultivo, sin opinión vinculante: el Consejo Consultivo de Radio y Televisión.

Destacan como aspectos positivos el amplio proceso de debate de la ley, en los que se involucraron ciudadanos y organizaciones de sociedad civil, el reconocimiento de la radiodifusión comunitaria como una de las tres modalidades de prestación del servicio, así como el mandato al Ejecutivo de presentar un proyecto de ley de medios estatales¹⁰. Sin embargo, en términos generales se puede afirmar que la ley y su respectivo reglamento arrojaron un saldo bastante favorable para los principales grupos de la radio y la televisión (Acevedo 2013).

1.2.3. La adquisición del 54% de las acciones de EPENSA por parte del GEC (2013-2016)

El hecho más reciente que reavivó el debate sobre la propiedad de los medios de comunicación en el Perú y los niveles de participación en los mercados de la prensa, la radio y la televisión de los principales grupos y conglomerados mediáticos del país, fue la adquisición que el Grupo El Comercio (GEC) concretó en agosto del 2013 del 54% de las acciones de EPENSA¹¹. Con la compra, el GEC lograba el control del 78% de la circulación efectiva de ejemplares de diarios a nivel nacional, estimada en cerca de dos millones, una cuota de participación en el mercado difícil de encontrar en diversos países democráticos¹².

⁹ Son los casos de Baruch Ivcher, co-propietario de Frecuencia Latina conjuntamente con los hermanos Samuel y Mendel Winter; y de Genaro Delgado Parker, co-propietario de Panamericana Teelvisión conjuntamente con Ernesto Schütz Landázuri.

¹⁰ La ley dispuso que el Ejecutivo elabore y presente un proyecto de ley para la radio y televisión estatales ante el Congreso, para su discusión y aprobación. Sin embargo, luego de más de 10 años de vigencia de la norma aún no se cuenta con una ley que defina un rol de servicio público y dote de mayores niveles de autonomía a la radio y la televisión del Estado.

¹¹ Con la operación, el GEC asumió el control de la infraestructura y maquinaria para la producción descentralizada de diarios, y de los canales de distribución de periódicos y material publicitario agregado

¹² Según un informe de Harding-Smith (2011), en Australia *News Corporation*, del magnate Rupert Murdoch, controla el 70% del mercado metropolitano de los diarios en ese país. Y los tres propietarios más importantes de diarios tenían una participación del 98%. En otros países con democracias consolidadas, los niveles de concentración son más bajos, pero la

Las negociaciones para la adquisición comenzaron varios meses antes del cierre de la operación, pero no fueron los representantes del grupo El Comercio los que iniciaron los contactos con la familia Agois Banchero, propietaria de EPENSA, sino el tercer competidor: el grupo La República (GLR). La adquisición generó la protesta del Grupo La República debido a que consideraron que su efecto inmediato era la configuración de un cuasi monopolio en la prensa.

Algunos periodistas, políticos y académicos expresaron su preocupación por las consecuencias económicas y políticas de la compra, frente a lo cual el GEC desplegó un vigoroso esfuerzo para situar la compra en el plano exclusivamente empresarial y argumentar que las nuevas tecnologías de información y comunicación garantizaban la pluralidad de medios de comunicación¹³.

En noviembre del año 2013, siete periodistas y el director y propietario del diario La República, Gustavo Mohme Seminario, presentaron una acción de amparo ante el Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Lima solicitando la anulación de la transferencia de las acciones representativas del 54% del capital social de EPENSA a favor del GEC, por considerar que la operación afectaba la libertad de expresión y el pluralismo informativo y violaba, así mismo, el artículo 61 de la Constitución que prohíbe el monopolio, la exclusividad y el acaparamiento de los medios de comunicación¹⁴. Casi dos años después, en septiembre del 2015, y frente a la no resolución por parte de la justicia peruana, los demandantes presentaron una petición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) contra el Estado peruano, por retardo del Poder Judicial para resolver la acción de Amparo. Tampoco la Comisión ha emitido una decisión o pronunciamiento sobre el tema.

II. El marco constitucional

La Constitución Política del Perú, elaborada por el Congreso Constituyente Democrático en 1993 y aprobada mediante referéndum realizado en el mismo año¹⁵, reconoce y garantiza –aunque no desde un rol promotor- las libertades de información, opinión, expresión y difusión de ideas a través de diversas formas en las que se incluye el derecho a fundar medios de comunicación. En el Capítulo I: Derechos Fundamentales de la Persona, artículo 2º, inciso 4, el texto señala que toda persona tiene derecho:

“A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley.

tendencia es global. Así, a fines de la década pasada las tres principales compañías circulación de diarios controlaban el 26% del mercado de los Estados Unidos, el 55% del mercado de la prensa en España, el 39% del mercado japonés, el 42% de la prensa en Francia y el 62% del mercado de la prensa del Reino Unido.

¹³ Puede encontrarse un esfuerzo de sistematización del debate suscitado en: Acevedo (2014a; 2014b).

¹⁴ Véase al respecto: <http://larepublica.pe/21-11-2013/grupo-de-ciudadanos-presenta-demanda-contr-concentracion-de-medios> (Consulta: 15 de octubre del 2016).

¹⁵ El 5 de abril del año 1992 el ex presidente Alberto Fujimori, elegido democráticamente en el año 1990, dispuso la disolución de las cámaras de Diputados y Senadores, así como la reorganización del Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Ministerio Público. Así mismo, dispuso la detención ilegal de periodistas y la presencia de militares en algunos medios de comunicación. Las medidas configuraron un golpe cívico – militar que contó con un alto nivel de aprobación ciudadana, pero a su vez generaron la protesta de líderes políticos, algunos medios de comunicación e instituciones de sociedad civil en el Perú y la condena y presión de algunos gobiernos extranjeros y organismos internacionales. Fujimori decidió entonces, a los pocos meses, convocar a elecciones de un Congreso Constituyente Democrático para elaborar una nueva Constitución que dejara sin efecto a la de 1979 e institucionalizara su política económica de corte neoliberal.

Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el fuero común.

Es delito toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión o le impide circular libremente. Los derechos de informar y opinar comprenden los de fundar medios de comunicación”.

La Constitución de 1993 conservó el contenido del mismo artículo e inciso de la Constitución de 1979, aprobada por la Asamblea Constituyente constituida en el marco de la transición democrática de 1978-1980. Así mismo, el texto constitucional afirma y protege la diversidad étnico-cultural existente en el Perú. En el artículo 2º, inciso 19, sostiene que el “*Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación*”.

El texto constitucional contiene también una prohibición expresa de tres tipos de escenarios que afectan la libertad de información, de expresión y el pluralismo informativo: la exclusividad, el monopolio y el acaparamiento. En el título III referido al régimen económico, el artículo 61º de la Constitución señala que:

“El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios”.

Y agrega:

“La prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares”.

Por otro lado, la Constitución consagra como derecho fundamental el derecho a la propiedad, precisando en su artículo 72º que los límites a la propiedad serán sólo de carácter temporal y cuando la razón de ser de tal limitación responda a razones de interés nacional. Asimismo, reconoce que la iniciativa privada es libre, siendo el Estado garante de la libertad de empresa siempre que el ejercicio de esa libertad no sea lesivo a la moral, la salud o la seguridad pública (Artículo 58º y siguientes).

III. La prensa

3.1. Ausencia de una ley que desarrolle el contenido constitucional

En el Perú no existe una ley de prensa, ni una ley general antimonopolios y oligopolios, que defina criterios o límites para establecer el máximo de participación en el mercado por parte de las empresas o grupos de diarios y que disponga un control ex ante de fusiones y adquisiciones que puedan afectar la libertad de información y el pluralismo. Tampoco existe una ley u otro tipo de norma que prohíba o establezca límites a la propiedad cruzada de medios de comunicación.

3.2. La concentración de la prensa en debate

Como se ha señalado líneas arriba, la operación de compra por parte del GEC generó un debate, con cierta dimensión pública, sobre la estructura de propiedad de los medios de comunicación y sus implicancias para un espacio mediático plural y diverso, y la libre competencia en el mercado de la prensa. Aparte de los principales actores involucrados en la controversia (el GEC y el GLR), en la discusión pública intervinieron personajes como el escritor Mario Vargas Llosa y el ex presidente Ollanta Humala, aunque este último de manera puntual y poco clara en términos de expresar una posición clara. El tema llegó al ámbito de instituciones internacionales como la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP)¹⁶, de la cual son parte tanto La República como El Comercio, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁷.

En las siguientes líneas se presenta una síntesis de dos perspectivas jurídicas sobre la controversia generada por la operación de compra.

3.2.1. Posiciones en contra de la adquisición

Un sector de abogados constitucionalistas y especializados en temas de libre competencia propone el establecimiento de controles ex ante -incluso sin una ley que desarrolle el contenido constitucional- que impidan la concentración indebida de medios de comunicación. Sus argumentos tienen como base el carácter fundamental del derecho que se pretende proteger: la libertad de información y, por consiguiente, la libertad de expresión y el pluralismo informativo. Tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 como la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconocen el derecho universal a la información. Kresalja (2016: 385) sostiene al respecto que “...el obtener y transmitir información es un derecho humano, esto es, la realización de la justicia”. La libertad de expresión es un derecho fundamental que, para ser ejercido, emplea los diversos medios de comunicación disponibles en un determinado espacio geográfico.

Dada la complejidad del bien jurídico protegido le es aplicable legislación diversa. Por un lado, se distingue dos aspectos relacionados al carácter fundamental de las libertades de expresión y comunicación: un plano individual, toda vez que cada ciudadano tiene el derecho de emplear los medios de comunicación a su alcance para expresar sus ideas y que éstas sean transmitidas tal y como las concibe; y un plano colectivo, referido al derecho a recibir información proveniente de distintas fuentes, con contenidos distintos y hasta opuestos a fin de contribuir con la formación de la opinión pública. Además, dado que esta actividad es realizada por empresas informativas, éstas se rigen por disposiciones de naturaleza mercantil, con sujeción a normas de derecho administrativo, entre otras.

¹⁶ La SIP discutió el tema en su 69ª Asamblea General, realizada en Denver, Estados Unidos. En la reunión, el periodista Marco Zileri, en su calidad de vicepresidente regional para el Perú, señaló: "Debemos informar que se ha planteado un hecho que se interpreta como riesgo para el pleno y plural ejercicio de la libertad de expresión, información y prensa en el Perú a raíz de la compra de Epena por el Grupo El Comercio, en agosto". En: <http://www.larepublica.pe/23-10-2013/concentracion-de-medios-genero-amplio-debate-en-69a-asamblea-general-de-la-sip> (Consulta: 20 de 10 de octubre del 2016).

¹⁷ En el año 2014, el Instituto de Defensa Legal y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos presentaron un informe sobre la concentración mediática en el Perú, en el marco de una audiencia pública de la CIDH, realizada en Washington DC. Véase: <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1328> (Consulta: 5 de octubre de 2016).

Para los defensores de los controles ex ante, el mercado de las ideas no funciona de la misma manera que los mercados de bienes y servicios, los cuales se rigen por la oferta y la demanda. En el mercado de las ideas nunca serán beneficiosos los monopolios, figura que en el mercado de bienes y servicios se justificaría en algunos casos en función de la eficiencia económica que logren. El limitar la información a una fuente predominante llevaría indefectiblemente a tener ciudadanos con baja capacidad de análisis y de crítica, capacidad que se afianza con el debate de ideas y posiciones (Kresalja 2016).

El espíritu del artículo 61 de la Constitución es asegurar no sólo un adecuado funcionamiento del mercado garantizando la libre competencia entre los actores que participan en él, sino principalmente salvaguardar los derechos fundamentales relativos a la libertad de información, de expresión y de pluralismo informativo. Por lo antes expuesto, los escenarios prohibidos no deberían considerarse de manera taxativa sino que, por el contrario, comprenden y se extienden a todas aquellas formas o prácticas que conlleven un riesgo a los derechos fundamentales mencionados.

Por tanto, siendo que la concentración de medios atentaría contra estos derechos fundamentales, pues las empresas de comunicación tienden a sucumbir ante presiones de índole económica y política, estaría comprendida en la prohibición constitucional. Sobre este punto, el constitucionalista César Landa sostiene que *“... decir que sólo se ha prohibido el acaparamiento y no la concentración no tiene asidero jurídico y menos histórico, toda vez que podemos encontrar escenarios en donde la concentración afecta o viola el derecho a la pluralidad informativa, convirtiéndose ésta en una concentración indebida que, si bien en varios casos se puede originar de acuerdo con las reglas de libre mercado, en algunos casos llega a sobrepasar los límites de una competencia legítima por su falta de regulación legal”* (2016: 354).

Ahora bien, al no encontrarse legislación específica que prohíba las concentraciones indebidas de medios tanto en prensa escrita como para los casos de propiedad cruzada, le correspondería a un juez impartir justicia y resolver en aquellas situaciones en las que la libertad de empresa y la libertad de contratación pongan en riesgo la libertad de expresión y la pluralidad informativa aplicando una interpretación integral de la Constitución, tomando en cuenta las normas específicas que regulan el actuar de las empresas informativas.

3.2.2. Posiciones en favor de la adquisición

En un sentido contrario a la implementación de controles ex ante con el objetivo de evitar la concentración de medios de comunicación están especialistas como Bullard (2016), que consideran que el artículo 61 de la Constitución debe interpretarse de manera literal y que, por tanto, al no estar prohibida la concentración bajo ninguna de sus modalidades, ésta no pueden ser objeto de un control que la limite pues sería inconstitucional. En esta misma línea de argumentación, Monroy (2014) sostiene que la compra no viola la Constitución en tanto no se configura ninguno de los escenarios previstos en el artículo referido: *exclusividad*, cuando un solo agente realiza una actividad determinada; *monopolio*, es decir una sola empresa es la proveedora de información en un mercado determinado; y *acaparamiento*, término que se refiere a bienes materiales limitados.

Para Bullard, establecer controles ex ante implicaría limitar el mercado, careciendo para ello de un fundamento certero e inequívoco de afectación a la libre competencia entre los actores del mercado de las ideas, aplicando predicción pura y simple, siendo que en la realidad tal situación sería poco probable toda vez que el acceso al mercado en la prensa escrita es ilimitado y que dada la variedad de medios en este sector serán los propios consumidores los que finalmente aplicarán sanciones en

caso de abusos de posición de dominio. Por tanto, los mecanismos de mercado y la competencia económica pueden proteger de manera más eficiente la libertad de expresión y el pluralismo que aquellos controles administrativos o constitucionales que se sugieren implementar. Así “...*los mercados son realidades complejas en las que la información necesaria para que operen está descentralizada. Nadie sabe qué es lo que va a pasar. El mercado opera como un mecanismo de coordinación que agrega decisiones de miles o millones de individuos y organizaciones que actúan de manera independiente. Nadie tiene toda la información en su poder. El mercado actúa descentralizadamente*” (2016: 508).

Otro argumento esgrimido se dirige específicamente a la conveniencia de estos controles en términos económicos. Se afirma que no son la mejor alternativa pues la adecuación a un sistema que los contemple y regule, así como la implementación de un ente administrativo que se encargue de estos temas, sería altamente oneroso y no se justificaría en términos económicos pues el número de fusiones que se llevan a cabo y que podrían afectarse es significativamente bajo, siendo más factible que se pierdan las ganancias de eficiencia que traen consigo.

IV. La radio y la televisión de señal abierta

4.1. El marco legal

La norma que rige este importante sector de las comunicaciones en la ley de Radio y Televisión No. 28278, promulgada en el año 2004 durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo. La ley define, en el Artículo 1º, que el acceso a los servicios de radiodifusión se rige por los principios de:

- a) **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.*
- b) **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.*

Así mismo, la ley clasifica en tres modalidades a los servicios de radiodifusión sonora y por televisión en razón de sus fines. En primer lugar, los Servicios de Radiodifusión *Comercial*, centrados en el entretenimiento y recreación, pero también en información, noticias y otros contenidos de orientación a la comunidad. En segundo lugar, se encuentran los Servicios de Radiodifusión *Educativa*, cuya programación está destinada de manera predominante al fomento de la educación, la cultura y el deporte. La ley señala que las emisoras del Estado sólo pueden prestar el servicio de radiodifusión educativa. Y, en tercer lugar, están los Servicios de Radiodifusión *Comunitaria*. Se trata de estaciones ubicadas en comunidades campesinas, nativas e indígenas, áreas rurales o de preferente interés social. La programación de este tipo de emisoras de radio y/o televisión se centra en la identidad y costumbres de las comunidades, y fortalece la integración nacional¹⁸.

¹⁸ La ley dispone, en su artículo 10º, que los “... servicios de radiodifusión educativa y comunitaria, así como aquellos cuyas estaciones se ubiquen en zonas de frontera, rurales o de preferente interés social, calificadas como cuyas estaciones

4.1.1. Procedimientos de acceso a licencias y límites a la concentración

La norma dispone que el otorgamiento de las autorizaciones se realice a solicitud de parte o por concurso, cuando el número de solicitudes es mayor al de frecuencias disponibles, siendo el organismo encargado de administrar el espectro radioeléctrico el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). En los concursos prevalece la propuesta económica que presentan los postores a partir del precio base de las frecuencias, por encima de la propuesta técnica que incluye el expediente referido a infraestructura y equipamiento tecnológico, el estudio de factibilidad económica y el proyecto comunicacional. Pueden ser adjudicatarios tanto personas naturales como personas jurídicas.

El plazo máximo de vigencia de una autorización de radio y/o televisión es de 10 años, incluyendo el período de prueba de un año que se ejecuta en virtud a una autorización temporal.

En cuanto a los límites a la concentración en el campo de la radio y la televisión de señal abierta, y en la medida que el espectro radioeléctrico es un bien limitado, el Estado sí establece un control ex ante fijando restricciones a la titularidad de las frecuencias. La Ley de Radio y Televisión en su artículo 22 expresa la prohibición de toda exclusividad, monopolio o acaparamiento, sea de parte del Estado o de particulares. Y define el acaparamiento de manera taxativa:

“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%), 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”.

En este caso la ley sí desarrolla el artículo 61 de la Constitución, pero no establece límites con base a cuotas de mercado o de audiencia potencial por cada localidad canalizada por el MTC. Este razonamiento no ha sido aplicado a la prensa escrita, sector en el que no existe limitación alguna a la titularidad.

Es importante señalar que la Ley de Radio y Televisión, en su artículo 27°, permite que los titulares de autorizaciones de radio y televisión puedan transferir (vender) sus derechos a terceros, previa aprobación del MTC y transcurridos cuando menos 2 años desde la entrada en vigencia de la autorización, siempre y cuando, los socios, accionistas, asociados, directores, representante legal, gerente o apoderado de la persona jurídica a adquirente de lo autorización no haya incurrido en ninguna de las causales previstas en el artículo 23°. Esta disposición ha generado que en la mayoría de centros urbanos, como Lima metropolitana y otras ciudades del país, en los que ya no existen licencias disponibles, imperen la ley de la oferta y la demanda así como la especulación en la

se ubiquen en zonas de frontera, rurales o de preferente interés social, calificadas como tales por el Ministerio, tienen un tratamiento preferencial establecido en el reglamento”.

compra y venta de licencias, las mismas que siendo autorizaciones otorgadas bajo requisitos y plazos establecidos por ley, se convierten en la práctica en una especie de patrimonio de los titulares, personas naturales y jurídicas¹⁹.

Los titulares también pueden afectar los derechos conferidos por el Estado a través de concesiones, arrendamiento u otras formas de cesión a terceros, previa comunicación y autorización del MTC. Quedaría abierta la posibilidad, entonces, de que por la vía de la afectación de los derechos conferidos una misma empresa o grupo mediático pueda exceder –en la práctica– los límites fijados por ley (de 20% y 30%) en términos de la cantidad de licencias que finalmente emplea para la difusión de su programación radial o televisiva.

Aparte de los límites señalados por la Ley en cuanto al porcentaje máximo de licencias disponibles por banda y localidad, existen también otras causales para denegar una autorización, según el artículo 23°. Las causales son: adeudar obligaciones relativas al canon, tasas y multas; por haber sido condenado a pena privativa de la libertad de cuatro años o más por delito doloso; haber sido sancionado con la cancelación de una autorización dentro de los diez años anteriores a la presentación de la solicitud en la misma localidad; encontrarse inhabilitado de contratar con el Estado, por resolución con autoridad de cosa decidida; y haber sido sancionado más de tres veces por infracciones graves, en el lapso de 10 años.

Cabe señalar, finalmente, que la ley no obliga a los operadores de la radio y la televisión a hacer pública información sobre sus niveles de participación en el mercado de las audiencias e ingresos publicitarios.

4.1.2. Renovación de las autorizaciones

De acuerdo al artículo 15° de la Ley de Radio y Televisión, que define el plazo de vigencia de las autorizaciones, cumplido el plazo de 10 años y a solicitud de parte, la renovación por períodos iguales se produce automáticamente salvo la existencia de las causales de derogatoria contempladas en el artículo 23°.

La renovación automática de las autorizaciones termina perpetuando, en la práctica, las autorizaciones otorgadas especialmente a los principales grupos y empresas de la radio y televisión del país y restringe de manera drástica el acceso de nuevos operadores.

4.1.3. Restricciones para autoridades y funcionarios públicos

En cuanto a las restricciones para autoridades elegidas y altos funcionarios de Estado, el artículo 25° del Reglamento de la ley señala que están impedidos de solicitar una licencia el presidente de la república, los vicepresidentes, gobernadores regionales, congresistas, ministros de Estado, funcionarios de similar jerarquía, viceministros, magistrados de la Corte Suprema, magistrados de las cortes superiores (en los lugares donde tengan jurisdicción), el fiscal de la nación, fiscales supremos, miembros de organismos constitucionalmente autónomos, consejeros de reguladores,

¹⁹ En el año 2007 la Coordinadora Nacional de Radio (CNR), una asociación de centros de producción y emisoras locales con fines educativos y comunitarios, solicitó al MTC una licencia de radio comunitaria (FM) para el ámbito de Lima metropolitana. El organismo estatal respondió que no existía disponibilidad en el espectro radioeléctrico. Cuando la CNR hizo consultas a posibles interesados en transferir sus derechos de autorización de una emisora de FM, el monto promedio de la transacción ascendía a US \$ 1,500,000.000

miembros del CONCERTV y otros. La restricción se extiende a funcionarios y servidores vinculados a agencias del Estado relacionadas con la radiodifusión, a sus cónyuges, convivientes, y parientes hasta segundo grado de consanguinidad.

El impedimento para las autoridades elegidas rige desde que reciben sus credenciales por parte del Jurado Nacional de Elecciones, en los demás casos desde la fecha de contratación y/o designación. El impedimento se extiende hasta un año después de la culminación del mandato o el cese, despido, destitución o fin de contrato.

La ley y el reglamento de Radio y Televisión no disponen, sin embargo, que una autoridad elegida o funcionario designado tenga que transferir sus derechos a un tercero, ni que quede impedido de renovar la o las autorizaciones de radio y televisión que tuviera bajo su titularidad.

4.2. El funcionamiento del sector

Como se ha señalado líneas arriba, la autoridad que administra el uso del espectro radioeléctrico y vela por el cumplimiento de la Ley de Radio y Televisión es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), a través del Viceministerio de Comunicaciones y sus dos órganos de línea.

El primero es la Dirección General de Autorizaciones en Telecomunicaciones (DGTA), órgano *“encargado de proponer y en su caso, otorgar, modificar, renovar y/o cancelar autorizaciones para prestar servicios de radiodifusión y servicios privados de telecomunicaciones”* y de administrar *“el espectro radioeléctrico asociado a la prestación de estos servicios”*²⁰.

Es a la DGAT que le corresponde controlar que no se vulneren los porcentajes máximos de autorizaciones por titular o relacionados en radio (20%) y televisión (30%) por banda y por localidad, y lo hace cuando se evalúa el otorgamiento de nuevas autorizaciones (a solicitud de parte y por concurso), así como las solicitudes de transferencia de los derechos de autorización de un titular a terceros.

El segundo órgano de línea es la Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones (DGCSC), encargada *“de controlar y supervisar la prestación de los servicios y actividades de comunicaciones y ejercer la potestad sancionadora, en el ámbito de competencia del Ministerio así como velar por el uso correcto del espectro radioeléctrico”*²¹.

La DGCSC supervisa y sanciona, por ejemplo, el cumplimiento de los códigos de ética por parte de las estaciones de radio y televisión. En el marco de esta función y rompiendo una tradición de pasividad institucional con respecto a los grandes medios de comunicación, la Dirección sancionó con una multa pecuniaria en el año 2016 a Latina (Compañía Latinoamericana de Radiodifusión S.A.), debido a que a través del programa *El Valor de la Verdad* incumplió disposiciones del Código de Ética de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión (SNRTV), gremio al que pertenece dicho canal de televisión²².

²⁰ En: Reglamento de Organización y Funciones del MTC. http://www.mtc.gov.pe/nosotros/documentos/ROF_MTC2007.pdf (Consulta: 16 de octubre del 2016).

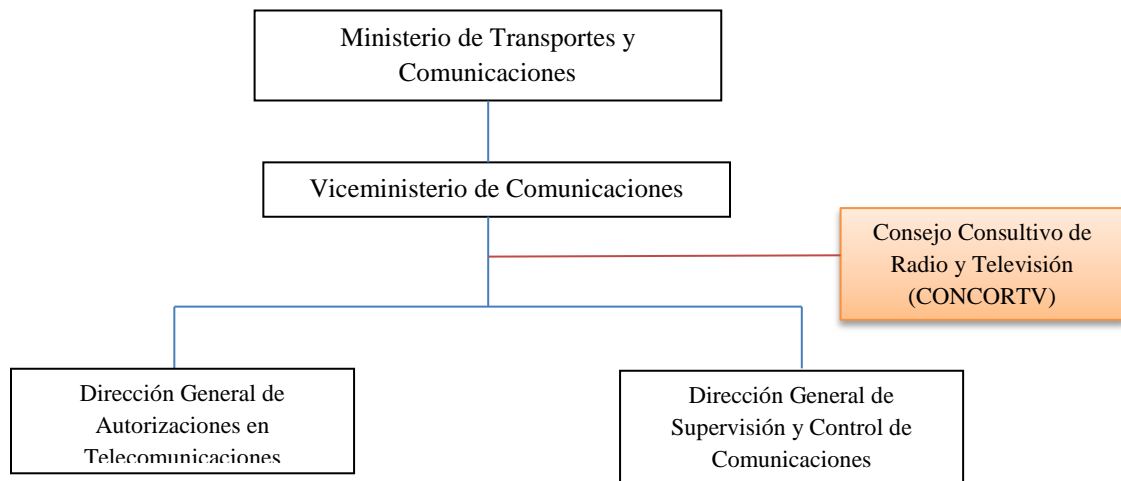
²¹ *Ibíd.*

²² Puede verse la Resolución Directoral en: <http://www.concertv.gov.pe/noticias/mtc-sanciona-latina-por-incumplir-codigo-de-etica-en-el-valor-de-la-verdad/> (Consulta: 27 de octubre de 2016).

La designación de los ministros, viceministros y directores generales dependen del Ejecutivo, es decir del gobierno de turno encarnado en la figura del presidente de la república y del presidente del Consejo de Ministros, designado por el primero. El MTC no tiene, por tanto, autonomía política.

La Ley de Radio y Televisión (2004) creó el Consejo Consultivo de Radio y Televisión, organismo adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el ámbito del Viceministerio de Comunicaciones, cuya misión es “*propiciar buenas prácticas en la radio y televisión peruana a través de la producción de información confiable y la creación de un clima de diálogo entre todos los actores involucrados*”. Es un órgano consultivo, con una composición plural, integrado por diez consejeros, cuyas opiniones no son vinculantes, pero ha logrado desde su puesta en marcha en el año 2005 promover investigaciones y propiciar el debate sobre diversas problemáticas y desafíos de la radio y la televisión en el Perú²³.

Organigrama del MTC²⁴
(Sector de la Radio y Televisión)



Si bien, desde el año 2005 en que entra en vigencia la Ley de Radio y Televisión, el MTC ha avanzado en la implementación de la norma y su reglamento, ha tomado algunas decisiones que revelarían un manejo discrecional del sector afectando a algunos operadores y, por otro lado, beneficiando a otros.

4.2.1. Medidas restrictivas

En el contexto del conflicto entre el gobierno y las comunidades amazónicas entre los años 2008 y 2009 a raíz de la promulgación de un conjunto de decretos legislativos en el marco de la implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, normas

²³ Tienen participación en el Consejo representantes de: la Asociación Nacional de Centros, de los titulares de autorizaciones de servicios de radiodifusión sonora y de televisión comercial, los titulares de autorizaciones de servicios de radiodifusión sonora y de televisión educativa, Consejo de la Prensa Peruana, las asociaciones de consumidores, las facultades de comunicación social y periodismo, del MTC (solo con derecho a voz), Colegio de Periodistas del Perú, la Asociación Nacional de Anunciantes, el Colegio Profesional de Profesores del Perú. Sobre la naturaleza, funciones y aportes del CONCORTV al campo de la radio y la televisión, véase: <http://www.concortv.gob.pe/>

²⁴ Tomado de: <http://www.mtc.gob.pe/nosotros/documentos/rm411-05.pdf> (Consulta: 25 de octubre del 2016).

consideradas lesivas para las comunidades indígenas, el MTC revocó la licencia de Radio La Voz de Bagua, emisora de la región Amazonas que abrió sus espacios a voceros de las comunidades movilizadas y transmitió en vivo –como otras radios locales y nacionales- los sucesos del 5 de junio del 2009 en los que murieron 33 personas, entre policías y civiles. Aunque la autoridad argumentó razones técnicas, el retiro de la licencia fue considerado una represalia política y un atentado contra la libertad de expresión, generando adhesiones a la radio por parte de diversas organizaciones de sociedad civil tanto dentro como fuera del país. Al año siguiente, el MTC repuso la autorización pero el Estado peruano no compensó los perjuicios ocasionados a la emisora²⁵.

Así mismo, a comienzos del año 2010, el MTC canceló la licencia de Televisión Oriente, medio de comunicación promovido por el Vicariato Apostólico de Yurimaguas y cercano a la problemática indígena, argumentando también razones técnicas. Los pronunciamientos públicos de diversas organizaciones de sociedad civil y medios de comunicación rechazando la decisión del gobierno²⁶, así como las gestiones realizadas por representantes de la Iglesia Católica ante las autoridades propiciaron, al poco tiempo, la adjudicación de otra frecuencia de televisión para el Vicariato por parte del MTC.

Otro aspecto que merece ser puesto de relieve tiene que ver con la escasa labor de promoción que el MTC realiza a fin de facilitar el acceso de diversos grupos sociales a frecuencias de radio y televisión comunitarias o educativas. El trato preferencial dispuesto por ley no necesariamente supone precios base razonables para este tipo de estaciones en la medida en que los concursos de adjudicación de frecuencias se han convertido en la práctica en subastas públicas (Gómez 2012). Así mismo las especificaciones técnicas, definidas por el MTC a través del reglamento de la ley, asociadas a las autorizaciones para la radiodifusión comunitaria son restrictivas en términos de la ubicación geográfica de las estaciones: comunidades rurales, localidades de frontera o zonas de interés social, y la baja potencia de las transmisiones, un máximo de 100 vatios en FM.

En este orden de ideas, otro asunto aparentemente sólo de carácter técnico, tiene que ver con los criterios utilizados para la planificación (denominada canalización) del espectro radioeléctrico en cuanto a la capacidad de albergar señales de radio de frecuencia modulada (FM). La separación entre las frecuencias utilizadas por las emisoras es de 600 KHz, lo cual limita el ingreso de nuevos operadores, reduciendo las posibilidades de configurar un espacio mediático más diverso y plural, y consiguientemente, limitar el acceso al ejercicio de un derecho humano consagrado en la Constitución y en normas internacionales: la libertad de expresión. El asunto de las decisiones técnicas en cuanto a la canalización del espectro, tanto para televisión como para radio, fue observado por Gómez (2012; 2014).

A fines del año 2015 el MTC decidió elaborar un proyecto destinado a la reducción de la separación de frecuencias de 600 a 400 KHz, medida que permitiría incrementar los espacios en el dial para el ingreso de nuevas estaciones de radio FM²⁷. La propuesta del MTC recibió algunas críticas de la

²⁵ Puede verse al respecto el informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA del año 2010: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/RELATORIA%202010%20ESP%20P%20abril.pdf>

²⁶ La cancelación de la licencia se concretó mediante Resolución Viceministerial N° 025-2010-MTC/03. Sobre las reacciones de protesta de organizaciones de sociedad civil, puede verse la información publicada por la Asociación Nacional de Periodistas (ANP): <http://www.anp.org.pe/ofip/alertas/345-convocan-medidas-de-protesta-por-cierre-de-tv-orient> y el pronunciamiento del mismo gremio periodístico por este y otros sucesos: <http://ofip.blogspot.pe/2010/05/pronunciamiento-libertad-de-prensa.html>

²⁷ Puede verse el texto del proyecto en: <http://www.mtc.gov.pe/comunicaciones/autorizaciones/normas/radiodifusion/documentos/MODIF.%20NORMAS%20TECNICAS.PDF> (Consulta: 23 de octubre del 2016).

Sociedad Nacional de Radio y Televisión (SNRTV), el gremio empresarial que reúne a los principales grupos de la televisión y la radio, pero ha despertado el interés y entusiasmo por parte de radiodifusores locales. Consideramos que la ampliación de las opciones del espectro radioeléctrico debiera ser utilizada para promover el acceso de estaciones comunitarias y educativas, dado que la gran mayoría de emisoras de radio es de carácter empresarial.

4.2.2. Medidas que favorecen a un sector de operadores

En un sentido contrario, más bien de favorecimiento a determinados operadores en detrimento de otros -por lo general radios y televisoras locales, comunitarios y/o educativos- cabe destacar que en el marco del Plan Maestro para la Implementación de la Televisión Digital en el Perú, el artículo 11º, inciso 11.1, determinó que la Dirección de Autorizaciones “dispondrá la migración de frecuencias para la transmisión analógica simultánea a un canal de gestión exclusiva tratándose de personas que cuenten con autorización para prestar el servicio de radiodifusión por e televisión, como mínimo, en la localidad de Lima del Territorio 01 y, el cincuenta (50%) de los Territorios 02 y 03, consideradas en conjunto”. Y, en contraste, a “un canal de gestión compartida tratándose de personas naturales o jurídicas que cuenten con autorización para prestar el servicio de radiodifusión por televisión y no cumplan el criterio (...) precedente”²⁸.

La medida tuvo un carácter discriminatorio, dado que un canal de gestión exclusiva permite emitir una señal de alta definición y otras señales digitales adicionales con carácter estándar en simultáneo con la señal analógica. Y, como su denominación lo indica, un único operador o titular tiene la capacidad de emitir al menos cuatro señales, una en alta definición (HD) y otra en definición estándar.

Pocos días después de la publicación del Plan Maestro, el MTC adjudicó a solicitud de parte canales de gestión exclusiva a los principales grupos televisivos del país y otros operadores de televisión con sede en Lima, además del Instituto de Radio y Televisión del Perú (IRTP). Así, ATV (Andina de Radiodifusión S.A.C.), Red Global Televisión (Empresa Radiodifusora 1160 S.A.) y La Tele (Alliance S.A.C.), integrantes del Grupo ATV, al igual que otros grandes operadores privados con sede en Lima: América Televisión (Plural TV), Latina y Panamericana Televisión. Los beneficiarios de la adjudicación tuvieron, además, la ventaja de mantener en forma simultánea sus transmisiones en señal analógica (VHF) en tanto implementaban sus señales digitales.

Finalmente, en el último tramo del gobierno de Alan García, el MTC lanzó un concurso para adjudicar frecuencias de televisión digital en Lima y otras localidades del país, con un precio base de más de 16 millones de soles. El único postor y consiguiente ganador fue el grupo ATV.

V. Otros ámbitos de intervención del Estado: El IRTP, Editora Perú y la publicidad

5.1. Los medios estatales

El Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP) es un organismo con autonomía administrativa y relativa autonomía económica, pero no política, que está conformado por tres canales de televisión: TV Perú (señal generalista), TV Perú 7.3 (canal informativo) y cana IPE (señal cultural); y dos estaciones de radio: Radio Nacional y Radio la Crónica. El IRTP está adscrito

²⁸ En: <http://www.mtc.gob.pe/comunicaciones/autorizaciones/radiodifusion/documentos/1/D.S.%20017-2010-MTC-PLAN%20MAESTRO%20IMPLEMENTACION%20TV%20DIGITAL.pdf> (Consulta: 14 de octubre del 2016).

al Ministerio de Cultura y tiene como misión "... producir, emitir y difundir, programas con contenidos de información periodística, educativa, cultural y de entretenimiento (...) promoviendo las políticas nacionales y contribuyendo al bienestar de todos los peruanos"²⁹.

Sostenemos que el IRTP no tiene autonomía política porque es el presidente de la república quien conjuntamente con el ministro del sector al cual se encuentra adscrito, quienes designan al presidente ejecutivo y a los cinco miembros del directorio que conducen los destinos de la institución. Y que sus niveles de autonomía administrativa y económica son relativos porque el presupuesto anual del IRTP tiene que ser aprobado en la esfera del Ejecutivo por el Ministerio de Economía y Finanzas y luego aprobado por el Congreso de la República como parte de los presupuestos anuales que tienen carácter de ley. Tradicionalmente, salvo períodos excepcionales, los medios del IRTP, especialmente TV Perú Canal 7, han sido instrumentalizados por los gobiernos de turno.

El IRTP tiene repetidoras a nivel nacional, pero su programación es centralizada y no refleja la pluralidad política y diversidad sociocultural existente en el país. La potencialidad del sistema de medios estatales como contrapeso a la concentración es importante pero se encuentra desaprovechada.

Cabe señalar, finalmente, que la Ley de Radio y Televisión dispuso en el año 2004 que el Ejecutivo prepare y presente un proyecto de ley de medios estatales ante el Congreso a fin de que sea discutido y aprobado. Sin embargo, ninguno de los tres últimos gobiernos democráticos elegidos luego de la transición iniciada a fines del año 2000 ha presentado un proyecto de norma que redefina el rol de los medios estatales.

El Estado dispone también de Editora Perú, una empresa pública que forma parte del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), compuesta por el Diario Oficial El Peruano y la Agencia Peruana de Noticias ANDINA. El Diario El Peruano, fundado en 1825, circula principalmente en instituciones públicas a nivel nacional (ministerios y agencias gubernamentales, gobiernos regionales y municipalidades, así como en los ámbitos legislativos y judicial), estudios de abogados, periodistas y otros públicos especializados, pues contiene el folleto con las normas legales que cada día son aprobadas y promulgadas para su cumplimiento. Y tiene también una sección de noticias que por lo general contiene informaciones sobre decisiones y actividades oficiales especialmente del presidente y los ministros de Estado.

La Agencia ANDINA opera a través de una plataforma Web de carácter multimedia, y canaliza al Perú y al mundo fundamentalmente las informaciones y puntos de vista que tienen que ver con las decisiones y acciones del gobierno. Aborda también temas diversos de la actualidad política, económica, cultural y deportiva del país, pero con menos significación. Cabe señalar que los miembros del directorio de Editora Perú son designados a través de FONAFE por el Ejecutivo³⁰.

5.2. La publicidad del Estado

El gasto publicitario del Estado se rige por la Ley que Regula la Publicidad Estatal, N° 28874, promulgada por el ex presidente Alan García en julio del año 2006. La norma alcanza a todos los rubros de publicidad institucional de las entidades del gobierno central, los gobiernos regionales y locales. La norma, que no ha sido aún reglamentada, define que la publicidad institucional

²⁹ Sobre el IRTP, véase: <http://www.irtp.com.pe/>

³⁰ Sobre Editora Perú, puede verse: <http://www.editoraperu.com.pe/EditoraP/index.html>

comprende todo esfuerzo por “promover conductas de relevancia social, tales como el ahorro de energía eléctrica, la preservación del medio ambiente, el pago de impuestos así como la difusión de la ejecución de los planes y programas a cargo de las entidades y dependencias”.

La ley dispone, en su artículo 6° “Información y transparencia” que las “entidades y dependencias del Gobierno Nacional, regional y local, deberán publicar los contratos de publicidad en su respectivo portal y presentar dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento de cada trimestre, los programas o campañas de publicidad que han llevado a cabo en el período correspondiente”. Se señala así mismo que las entidades y dependencias deberán informar al órgano del Sistema Nacional de Control, “...las razones por las que se contrató los servicios de determinada empresa de publicidad, para la elaboración de una campaña institucional o comercial específica”.

La norma dispone, igualmente, que las entidades del Estado sólo darán preferencia a los medios estatales sobre los privados, sólo cuando aquellos acrediten sus condiciones de servicio, calidad, costo de mercado y cobertura. Es decir, se sitúa a los medios del Estado en una relación de competencia con los medios privados bajo las reglas del libre mercado.

En la ley se sostiene que “las entidades y dependencias deben tener como criterio central de contratación la descentralización del gasto, respecto de medios de comunicación de alcance regional, departamental y local”.

Sin embargo, a pesar de lo que podríamos llamar el espíritu descentralista de la ley, los criterios que tradicionalmente ha seguido el Estado peruano, a través del gobierno central, se han caracterizado por la primacía de los niveles de audiencia, cuya medición para efectos de contratación de publicidad está prácticamente monopolizada en los casos de la televisión, la radio y los diarios, y consiguientemente por la contratación –a través de centrales de medios y agencias de publicidad- de los servicios de los principales grupos mediáticos de alcance nacional. Se pierde, entonces, una interesante oportunidad de promover el pluralismo y la descentralización del sistema mediático a través del gasto publicitario del Estado, estimado en 467 millones de soles en el año 2014, sólo para el ámbito del Ejecutivo³¹.

Cabe señalar, finalmente que no existe un organismo encargado de monitorear el gasto publicitario del Estado, salvo iniciativas que pueden partir de la sociedad civil o del Congreso en la lógica de la supervisión y control del Ejecutivo. El Sistema Nacional de Control supervisa que los procedimientos administrativos de los concursos y adjudicaciones del Estado cumplan con los procedimientos establecidos, pero no necesariamente vigila si los principios de la ley se cumplen o si la política de contratación del Estado peruano contribuye a fortalecer la concentración mediática.

VI. Televisión paga e Internet

6.1. Televisión por cable

A diferencia de la radio y la televisión de señal abierta, considerados servicios privados de interés público, el servicio de televisión por cable está considerado como servicio público dado que los

³¹ Según el seguimiento realizado por el ex congresista Juan Carlos Eguren, el gasto pasó de 211 millones de soles en el año 2010 a 467 en el 2014. Véase al respecto: <http://gestion.pe/politica/eguren-poder-ejecutivo-gasto-s-4673-millones-publicidad-2088597> (Consulta: 29 de octubre del 2014).

usuarios pagan por la prestación del mismo. Es importante prestar atención a este sector porque los operadores desarrollan procesos de aglomeración de contenidos, también los pueden producir, y los distribuyen bajo la forma de paquetes ofertados a los usuarios (Barriga 2014).

Los orígenes de la televisión paga por cable en el Perú se remontan a 1989 cuando empezó a operar en Lima metropolitana la empresa *Telecable*, creada por Genaro Delgado Parker, personaje vinculado a la historia de la radio y especialmente de la televisión peruanas a través de Panamericana Televisión. Pocos años más tarde, con la privatización de las empresas estatales: Compañía Peruana de Teléfonos y la Empresa Nacional de Telefonía (ENTEL) en favor de la empresa española Telefónica, el mercado de la televisión paga creció aceleradamente en sinergia con la ampliación del servicio de telefonía y de Internet, gracias al tendido de redes en diversas ciudades del país. Desde 1993 en adelante Cable Mágico (hoy en día Movistar TV) de propiedad de Telefónica, se convirtió en la principal operadora en el mercado.

La televisión por cable está regulada por la Ley de Telecomunicaciones (1993). Son autoridades competentes tanto el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) como el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), creado en el marco de las reformas económicas y jurídicas promovidas por el gobierno de Alberto Fujimori entre 1990 y 1995.

El MTC está facultado para diseñar y ejecutar reglamentos y disposiciones necesarias para el cumplimiento de la Ley de Telecomunicaciones. Cabe señalar que entre las funciones específicas destaca: otorgar las concesiones para la prestación de los servicios de televisión por cable o a través del uso del espectro radioeléctrico. La concesión requiere la presentación, por parte del solicitante, de un plan de expansión y un pago si es que el servicio se prestará mediante redes físicas (Barrantes 2005; Barriga 2014).

Por su parte, OSIPTEL se encarga de velar por el buen funcionamiento del mercado, de garantizar la calidad de los servicios brindados a los usuarios y de regular el equilibrio de las tarifas. (Barrantes 2005; Barriga 2014).

Cabe señalar que al igual que en el sector de la prensa escrita, no existe una ley o norma que limite la participación en el mercado de las empresas operadoras de televisión paga, lo cual ha configurado un mercado bastante concentrado. Así, según datos de OSIPTEL, en el año 2013 el Grupo Telefónica tenía una participación de 76.30% del mercado de suscriptores (formales) en el ámbito de Lima y Callao. Y en el ámbito nacional, el Grupo Telefónica tenía una participación de 66.4%, Direct TV 16.1% y América Móvil 15.2%, quedando un 2.3% del mercado para otros proveedores, tanto de Lima como de otras localidades del país. Las normas referidas a la televisión paga no contemplan la obligatoriedad de incorporar a los canales de televisión del Estado (nacionales y locales); tampoco a las estaciones locales, educativas y eventualmente comunitarias³².

³² Cuando el IRTTP implementó el canal informativo 7.3, su entonces presidenta ejecutiva María Luisa Málaga, tuvo que desarrollar gestiones para convencer a los principales operadores de televisión paga del país a fin de que incluyan el canal en sus paquetes de programación.

6.2. Internet

En cuanto a Internet, cabe señalar en términos generales que como en muchos otros países, en el Perú tampoco existe una regulación específica que defina límites de cuota de mercado de consumidores y/o cibernautas; tampoco existe norma alguna que limite el número sitios Web, pues se entiende que se trata de un ámbito abierto e ilimitado, en el que existen barreras mínimas de acceso vinculadas a la capacidad de agencia de los individuos y organizaciones sociales diversas (recursos económicos y tecnológicos, conocimiento y destrezas sobre el medio), y al propio desarrollo del mercado. A comienzos de la década anterior (2003) se creó una comisión multisectorial para el desarrollo de la sociedad de la información, CODESI, a la que se le encargó discutir y elaborar la primera “agenda digital” del país.

Siguiendo a Iriarte (2012: 169-170), en el campo de la accesibilidad, la legislación peruana contempla normas que promueven el acceso de personas con discapacidad (Ley 28530 y reglamentos sobre el tema). Así mismo, las normas referidas al control de contenidos tienen que ver con la prohibición de acceso de menores de edad a páginas con contenido pornográfico (Leyes 28119 y 29139, esta última modificatoria de la anterior); así como normas que regulan la comercialización, consumo y publicidad de bebidas alcohólicas (Ley 28681); y de prevención y control de riesgos de consumo de tabaco (Leyes 28705 y 29517, esta última modificatoria de la anterior).

VI. Marco sobre libre competencia, monopolios y oligopolios

6.1. Legislación

No existe una ley general antimonopolios y oligopolios, aplicable de manera específica a todos los medios de comunicación. La única norma existente que prohíbe prácticas anticompetitivas, aplicable para un sector determinado es la Ley Antimonopolio y Antioligopolio del Sector Eléctrico No. 26876, promulgada el 18 de noviembre de 1997.

En un marco general de libertad empresarial, cabe destacar que las empresas se sujetan a las disposiciones contenidas en la Ley General de Sociedades N° 26887. Las fusiones están contempladas en los artículos 344 y siguientes y las empresas que opten por fusionarse deben observar estas disposiciones y las contenidas en sus estatutos y pactos sociales. Así mismo, las fusiones se rigen por lo establecido en el Reglamento del Registro de Sociedades, Resolución N° 200-2001- SUNARP-SN y el Reglamento de Registros de Personas Jurídicas. Según disposición contenida en la Ley General de Sociedades, las fusiones existen a partir de su inscripción en el Registro de Personas Jurídicas. Ninguna de las normas señaladas en este párrafo contiene limitación alguna por parte del Estado.

Rigen de manera supletoria algunas normas como el Decreto Legislativo No. 1034 que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas. Esta norma considera la figura del abuso de la posición de dominio, señalando como uno de los factores la participación significativa en el mercado relevante.

Asimismo, establece como atribuciones de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)³³, la facultad de dictar medidas cautelares, medidas correctivas y asigna a la Secretaria Técnica de la Comisión la labor de instructor del procedimiento de investigación así como de emitir opinión sobre la existencia de una conducta infractora. La norma faculta a la Comisión a iniciar las investigaciones de oficio o a solicitud de parte.

Al no existir normas administrativas específicas que definan criterios para establecer la existencia o riesgo de una concentración indebida de medios, o que establezcan porcentajes máximos de participación en el mercado no sólo por tipo de medio sino de manera global, el INDECOPI no posee las facultades ni la capacidad necesarias para actuar en esta materia.

6.2. La transparencia de la estructura de propiedad de las empresas

Las empresas, en tanto personas jurídicas, están obligadas a inscribir en los Registros Públicos su composición societaria, esto es, los consejos directivos, administradores y apoderados pues requieren que se ejecuten actos frente a terceros en nombre y en beneficio de cada sociedad. Para que los actos realizados por éstos tengan efectos frente a terceros las facultades en mérito a las

³³ El INDECOPI es un organismo autónomo, cuyos roles son “vigilar la libre iniciativa privada y la libertad de empresa mediante el control posterior y eliminación de las barreras burocráticas ilegales e irracionales que afectan a los ciudadanos y empresas...”; “defender la libre y leal competencia sancionando las conductas anticompetitivas y desleales y procurando que en los mercados exista una competencia efectiva”, entre otros (Decreto Legislativo No 1033 del 25 de junio de 2008).

cuales actúan deben estar inscritas en los Registros Públicos (Artículo 2 literal d) y siguientes del Reglamento de Registros de Personas Jurídicas - Resolución N 038-2013- SUNARP/SN).

Asimismo, en aplicación de lo dispuesto por el Artículo 127 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa y obtener del Registro, previo pago de tasas registrales correspondientes, literal b), la expedición de las copias literales de las inscripciones, anotaciones, cancelaciones y copias literales de los documentos que hayan servido para extender los mismos y que obran en el archivo registral, por lo tanto cualquier ciudadano tiene acceso a la información relativa a la composición societaria de una persona jurídica.

Por tanto, la ciudadanía en general sí tiene la posibilidad de acceder a la información relacionada con la composición de los consejos directivos y representantes de las personas jurídicas, sin embargo en la práctica, dada la complejidad del registro y lo oneroso que resulta obtener la información, dicho acceso es engorroso.

Es oportuno señalar que la información accesible al público es fundamentalmente aquella referida a los órganos y consejos directivos. La titularidad de acciones y todos los actos de disposición de éstas se anotan en la Matrícula de Acciones, la misma que tiene carácter privado según lo establecido en el Artículo 91 y siguientes de la Ley General de Sociedades, con lo cual las empresas no están obligadas a publicar información sobre la titularidad de las acciones aunque algunas lo pueden hacer voluntariamente.

6.3. Temas en debate

En los últimos años ha emergido, tanto en el ámbito del Congreso de la República como en algunos espacios periodísticos, la necesidad de discutir una ley general antimonopolio que norme el control de fusiones y adquisiciones que puedan afectar tanto la libre competencia como a los consumidores y usuarios, y a su vez faculte al INDECOPI a estudiar los casos ex ante y emitir resoluciones sobre los posibles efectos de determinadas operaciones empresariales.

En el año 2012 la Comisión de Defensa del Consumidor del Congreso y Organismos reguladores de Servicios Públicos aprobó un proyecto el proyecto de Ley de Evaluación Previa de los Actos de Concentración Empresarial, a partir de una propuesta presentada por el congresista Jaime Delgado. La propuesta pretendía *“someter los actos de concentración a un procedimiento administrativo de autorización previa, con la finalidad de promover la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores”*. Así mismo, el proyecto preveía un procedimiento administrativo de autorización previa de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del INDECOPI, en primera instancia administrativa, y en segunda instancia el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de la misma entidad. La aprobación del proyecto no prosperó, sin embargo, en el pleno del Congreso de la República.

En plena campaña electoral 2016, el entonces candidato de Peruanos por el Kambio, Pedro Pablo Kuczynsky, declaró que *“en el caso de la prensa escrita, lo que básicamente pasó fue el caso de Correo. Necesitamos alguna legislación antitrust”*³⁴. Iniciado el nuevo gobierno presidido por Kuczynsky, tanto el presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, como el ministro de

³⁴ Véase al respecto: <http://larepublica.pe/politica/760924-ppk-sobre-la-concentracion-de-medios-necesitamos-legislacion-antimonopolio> (Consulta: 14 de octubre del 2016).

Economía y Finanzas de su flamante gobierno, Alfredo Thorne, así como la propia vicepresidenta y congresista Mercedes Aráoz, se pronunciaron de manera favorable respecto a la discusión de una ley antimonopolio³⁵.

En octubre del 2016, el congresista Johnny Lescano presentó un proyecto de ley que “*propone el control previo de las operaciones de fusión, adquisición o concentración entre empresas cuya realización pueda afectar severamente la libre competencia en un mercado determinado y el bienestar de los consumidores*”³⁶. En el proyecto se dispone, por ejemplo, que las fusiones sean notificadas a la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del INDECOPI, cuando como resultado de la operación se podría controlar al menos el 51% de un mercado determinado y se afecte severamente la competencia. El proyecto de Lescano propone, en su disposición transitoria, que las empresas que hayan rebasado dicho porcentaje de participación en el mercado antes de la entrada en vigencia de la norma, se adecúen en un plazo máximo de 60 días.

Los anuncios previos habían generado ya la inmediata reacción contraria del Grupo El Comercio. En un editorial de su diario más importante, señalaba que “... *el congresista Yonhy Lescano anunció que presentaría un proyecto de ley para controlar las operaciones de concentración empresarial. Es decir, para que una entidad (Indecopi) evalúe si es conveniente o no que dos empresas se fusionen, con la finalidad de evitar los monopolios u oligopolios en el mercado*”. Refiriéndose al control de fusiones, el diario El Comercio señalaba que se trata de “... *un instrumento bastante costoso es porque en casi todos los países donde se ha implementado, la complejidad de la tarea ha requerido que las agencias de competencia destinen la mitad de sus recursos humanos y económicos exclusivamente a ella*”, y que habría que “... *revisar cuánto cuesta y cuánto la necesitamos, y preguntarnos, más bien, si no deberíamos invertir en alternativas menos onerosas y más útiles para generar más competencia, como por ejemplo, la eliminación de barreras burocráticas*”³⁷.

En tanto que la periodista y abogada Rosa María Palacios, una de las firmantes de la acción de Amparo presentada en el año 2013 a fin de que se declare la nulidad de la operación de compra del GEC, señalaba en su columna de opinión en el Diario La República, que “*el mercado peruano cambió para bien, pero con su crecimiento llegó la pesadilla del monopolio. ¿Puede evitarse con regulación? Sí se puede. Lo hacen todas las grandes economías del mundo. El abuso de la posición de domino, único remedio para las prácticas abusivas, ya no basta. ¿Puede resolver el Poder Judicial problemas concretos de prácticas violatorias de la Constitución? No*”³⁸.

Se reinició, de esta manera, el debate sobre la propiedad de los medios de comunicación y los niveles de participación en los mercados de los principales grupos y conglomerados mediáticos, en esta oportunidad en el marco de una discusión sobre la necesidad de que el Perú cuente con una ley general antimonopolios.

³⁵ En: Contreras, J. (2016). “La ley de Libre Competencia debe enmendarse, recomienda la OCDE”. La República, 25 de septiembre, pp. 18 – 19.

³⁶ Se trata del Proyecto de Ley 353/2016 – CR. Puede verse el texto del proyecto en: http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL00353_20161003..pdf

³⁷ En: <http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-copiar-y-pegar-noticia-1936010> (Consulta: 10 de octubre del 2016).

³⁸ En: “¿Jugamos al monopolio?” La República, 9 de octubre del 2016, p. 7.

VII. Conclusiones

- El Estado peruano reconoce y protege las libertades de información, expresión y opinión y el derecho de hacerlo a través de diversos medios de comunicación. Así mismo, la Constitución Política del Perú reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural, y define como prácticas atentatorias y, por lo tanto prohibidas, contra la libertad de expresión y de información la exclusividad, el monopolio y acaparamiento de los medios de comunicación.
- El texto constitucional referido a la prohibición de escenarios de exclusividad, monopolio y acaparamiento de medios tiene desarrollo exclusivamente en la Ley de Radio y Televisión (2004), en la que se establece un control ex ante del acaparamiento mediante límites al número máximo de autorizaciones de radio y de televisión a las que un operador puede acceder por banda y localidad.
- Sin embargo, no existe una ley general antimonopolios o norma específica que abarque a la prensa escrita y otros medios de comunicación; tampoco se prohíbe o limita la propiedad cruzada; no se obliga a los titulares de la radio y la televisión a hacer públicos sus niveles de participación en el mercado de audiencias o sus ingresos por publicidad, ni su composición accionarial, más allá de las normas generales aplicables a todas las sociedades empresariales; y la definición de acaparamiento para el caso de la radio y la televisión no se basa en cuotas de mercado (audiencia y/o publicidad) de las empresas operadoras.
- La ausencia de legislación sobre los temas señalados en el acápite anterior representan una continuidad más que un cambio en las políticas y regulación de los medios de comunicación en el Perú. Como se ha explicado en la primera parte del documento, tanto la prensa, la radio como la televisión de señal abierta han tenido como actores protagónicos de su desarrollo a empresas privadas, principalmente de origen nacional, salvo durante el proceso frustrado de expropiación de diarios y su transferencia a sectores organizados de la sociedad civil en el marco del gobierno militar de inspiración socialista (1968-1980).
- Consideramos, así mismo, que en el caso de la implementación de las políticas y normas referidas a la radio y la televisión se abren márgenes de discrecionalidad política por parte de la autoridad competente, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), dado que la designación de los ministros y altos funcionarios depende del Poder Ejecutivo, lo cual no ofrece condiciones de autonomía política a la autoridad reguladora. Existe un Consejo Consultivo de Radio y Televisión, pero no tiene opinión vinculante.
- Encontramos, así mismo, que el enfoque que subyace al marco jurídico y la implementación de políticas en el sector de las comunicaciones es de no intervención en términos de censura, pero no de promoción para el ejercicio de estos derechos por parte de personas y colectivos que no cuentan con los recursos y/o habilitaciones necesarias para acceder a la propiedad y gestión de medios de comunicación como la radio y la televisión, por ejemplo las asociaciones que promueven medios de carácter educativo y comunitario.
- Desde la concepción y puesta en marcha de la Ley de Radio y Televisión, en el año 2005, se han tomado decisiones en el Congreso y en el Ejecutivo que no han favorecido el pluralismo y la diversidad en la radio y la televisión. Por ejemplo, antes de la ley vigente el límite de autorizaciones en radio y en televisión era de una por banda y localidad (Ley de

Telecomunicaciones, 1993). Así mismo, el trato preferencial para las estaciones educativas y especialmente comunitarias contemplado en la Ley de Radio y Televisión no ha tenido una aplicación vigorosa y promotora de la diversidad, pues en los concursos para la adjudicación de frecuencias predomina la propuesta económica de los postores; se ha condenado a los medios comunitarios a la marginalidad en términos de su ubicación y potencia de emisión; y no se han establecido, por ejemplo, mecanismos de ayuda a las comunidades indígenas, campesinas y otros colectivos en situación de vulnerabilidad. Así mismo, la implementación de la televisión digital terrestre ha fortalecido el predominio de los grupos empresariales limeños de alcance nacional, en vez de constituir una oportunidad para ampliar la diversidad y pluralidad en el ámbito mediático.

- Adicionalmente, consideramos que la televisión paga es un sector escasamente regulado en términos de concentración de mercado usuarios y de las obligaciones de los operadores, los cuales organizan sus ofertas de programación con amplio nivel de discrecionalidad no existiendo el mandato de que incorporen, por ejemplo, las señales de los canales del Estado.
- Finalmente, consideramos que se desaprovecha otras dos vías de acción estatal que podrían contribuir a una mayor diversidad y pluralismo en los medios, como el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP) y el gasto en publicidad estatal. El IRTP no tiene autonomía política editorial de los gobiernos de turno y no ha desarrollado un esfuerzo importante de descentralización de la producción. En tanto que el gasto del Estado en publicidad institucional y campañas de interés público sigue los patrones del mercado en el sentido de privilegiar el nivel de audiencia y/o lectoría para determinar y no incorporar, en la práctica, criterios de descentralización y equidad en la inversión publicitaria.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, J. (2013) “Políticas mediáticas desde una búsqueda comunicativa deseada y legalizada”. En: Acevedo et. al. **Construyendo ciudadanía y desarrollo desde la comunicación**. Lima: ACS Calandria, pp. 175-209.

Acevedo, J. (2014a) “Mitos sobre la libertad de expresión en el Perú”. En **Quehacer** 194, pp. 49-69. Lima: DESCO.

Acevedo, J. (2014b) “Libertad de expresión y empresa: la concentración en debate”. En Toche, E. (compilador) **Perú Hoy. Más a la derecha Comandante**. Lima: DESCO. Pp. 133-151.

Barrantes, R. (2005) **Medidas Regulatorias que promuevan la competencia en el Mercado de Radiodifusión de Televisión por Cable**. Documento de Trabajo N° 001-2005. Lima: OSIPTEL.

Bagdikian, B. (2004) **The new media monopoly**. Boston: Beacon Press.

Barriga, C. (2014) “Análisis del Mercado de Televisión de Paga en el Perú”. Documento de trabajo GPRC. Lima: OSIPTEL.

Becerra, M. (2015) **De la concentración a la convergencia**. Buenos Aires: Paidós.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2009) **Los Dueños de la Palabra**. Buenos Aires: Prometeo.

Bullard, A. (2016) “*Sentencia previa*: concentración de medios, competencia económica y libertad de expresión”. En: Kresalja, B. y Lovatón, D. **¿Puede acapararse la libertad? Libertad de expresión y concentración de medios en el Perú**. Lima: Fundación para el Debido Proceso – Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 501-573.

Carrillo, S. (2002) “Actuación política de los medios de comunicación peruanos. Elecciones generales del 2000 y 2001”. En: Razón y Palabra, abril – mayo 2002.

<http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n26/sluz.html>

Congreso de la República (2004). **En la Sala de la Corrupción. Vídeos y audios de Montesinos (1998-2000)** Tomo I. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

Degregori, C.I. (2001) **La década de la antipolítica**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Fernández-Baca, J. (2013) **Estudio de la estructura del mercado de la prensa escrita en el Perú**. Lima: Universidad del Pacífico – Centro de Investigaciones.

Fowks, J. (2015) **Chichapolitik. La prensa con Fujimori en las elecciones generales 2000 en el Perú**. Lima: Fundación Friedrich Ebert – SER.

Gargurevich, J. (1987) **Prensa, radio y TV. Historia Crítica**. Lima: Editorial Horizonte.

Gargurevich, J. (1991) **Historia de la prensa peruana (1954-1990)**. Lima: La Voz Ediciones.

Gómez, G. (2012) **La TV digital: aún hay oportunidad para que sea una herramienta de diversidad e inclusión social**. Lima: UNESCO – CONCORTV. En:

----- (2014). **Agenda prioritaria en políticas públicas de comunicación, estándares y buenas prácticas internacionales**. Informe final de consultoría realizada para el Banco Mundial y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Lima: PCM.

Hallin, D. & S. Papathanassopoulos (2002) “Political clientelism and the media: southern Europe and Latin America in comparative perspective”. En: **Media, Culture & Society**. London, Thousand Oaks and New Delhi: SAGE Publications, Vol. 24: 175–195

Hallin, D. y Mancini, P. (2004) **Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics**. New York: Cambridge University Press.

Hallin, D. y Mancini, P. (2007). “Un estudio comparado de los medios en América Latina”. En: **Tendencias 07. Medios de Comunicación: El Escenario Iberoamericano**. Madrid: Fundación Telefónica. Pp. 91 – 93. En:

Hallin, D. y Mancini, P. (Ed.) (2011) **Comparing Media Systems Beyond the Western World**. New York: Cambridge University Press.

Iriarte, E. (2012) “Marco Legal para el Internet en el Perú. Exploración inicial”. En *Derecho y Sociedad* 39, pp. 169 – 176.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13073> (Consulta: 20 de septiembre 2016).

Iriarte, E. (2013) “Marco Legal de Internet en el Perú”. En: Agencia Andina. <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-marco-legal-internet-el-peru-442616.aspx> (Consulta: 16 de octubre de 2016).

Kresalja, B. (2016) “Nadie puede negar”. En: Kresalja, B. y Lovatón, D. **¿Puede acapararse la libertad? Libertad de expresión y concentración de medios en el Perú**. Lima: Fundación para el Debido Proceso – Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 379-431.

Kresalja, B. y Lovatón, D. (2016) **¿Puede acapararse la libertad? Libertad de expresión y concentración de medios en el Perú**. Lima: Fundación para el Debido Proceso – Pontificia Universidad Católica del Perú.

Landa, C. (2016) “El artículo 61 de la Constitución y la concentración de medios de comunicación”. En: Kresalja, B. y Lovatón, D. **¿Puede acapararse la libertad? Libertad de expresión y concentración de medios en el Perú**. Lima: Fundación para el Debido Proceso – Pontificia Universidad Católica del Perú. Pp.

Lovatón, D. (2016) “Estándares interamericanos sobre pluralidad de información y concentración de medios”. En: Kresalja, B. y Lovatón, D. **¿Puede acapararse la libertad? Libertad de expresión y concentración de medios en el Perú**. Lima: Fundación para el Debido Proceso – Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 95-139.

Lynch, N. (2002) “Los usos de los medios en el Perú de Fujimori”. En: Pruzzotti, E. y Sumulovitz, C. **Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Temas, pp. 263-287.

Mastrini, G. y Becerra, M. (2006). **Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina**. Buenos Aires: Prometeo.

McChesney, Robert (2008). **The political economy of media. Enduring issues, emergency dilemmas**. New York: Monthly Review Press.

Monroy, J. (2014) “Demanda de amparo: falta de fundamento jurídico”. En: **Tu derecho a elegir**. Lima: El Comercio. Pp. 13-14.

Távora, J. (2016) “Economía política de la concentración de los medios”. En: **¿Puede acapararse la libertad? Libertad de expresión y concentración de medios en el Perú**. Lima: Fundación para el Debido Proceso – Pontificia Universidad Católica del Perú. Pp. 433 – 471.

Waisbord, Silvio (2013). **Vox Populista. Medios, periodismo, democracia**. Buenos Aires: GEDISA.