

Propuesta de una política pública en comunicaciones

Un aporte desde el sector comunitario no lucrativo

SAÚL HERNÁNDEZ ALFARO
ENERO 2017

- La democratización de las comunicaciones es una tarea pendiente en El Salvador. Su importancia radica en la formación de la opinión pública a través de un modelo comunicacional abierto a las diversas voces y fuentes de información representativas de los diferentes sectores de la sociedad.
- El proceso de renovación de frecuencias a los actuales concesionarios del espectro radioeléctrico en 2017 y el proceso de digitalización de la televisión terrestre con el “encendido digital” en 2018, propician un contexto de corto plazo favorable para la implementación de las reformas a la Ley de Telecomunicaciones aprobadas en mayo de 2016 por la Asamblea Legislativa.
- El proceso de digitalización, para hacer una contribución real a la democratización del modelo comunicacional, debe acompañarse de una serie de acciones de política pública que permita generar un mayor pluralismo y diversidad mediática a través del ingreso de nuevos operadores, prioritariamente comunitarios y públicos.
- La intervención adecuada del Estado a través de entidades reguladoras como la SIGET y la Superintendencia de Competencia pueden contribuir a democratizar los medios de comunicación con una política pública integral que establezca los límites a la concentración económica y al usufructo del espectro radioeléctrico junto a la promoción de nuevos competidores y actores mediáticos, especialmente de carácter comunitario y público.





Índice

Listado de abreviatura	5
1. Contexto	7
1.1. Introducción	7
1.2. Diagnóstico del espectro radioeléctrico salvadoreño	8
1.3. La lucha social organizada por la democratización de las comunicaciones en El Salvador	13
2. Marco legal vigente	14
2.1. Recomendaciones internacionales sobre libertad de expresión.....	14
2.2. Sentencia de inconstitucionalidad contra la Ley de Telecomunicaciones	16
2.3. Recurso de aclaratoria	17
2.4. Reforma a la Ley de Telecomunicaciones	18
3. Diseño de política pública en comunicaciones	19
3.1. Formulación.....	20
3.1.1. Principios rectores.....	20
3.1.2. Objetivo general	20
3.1.3. Objetivos estratégicos.....	20
3.2. Implementación	21
3.3. Monitoreo y evaluación.....	24
3.3.1 Indicadores de evaluación	24
4. Los desafíos ante la digitalización de la televisión terrestre	27
5. Conclusiones	29
6. Bibliografía.....	30





Listado de abreviaturas

AM	Amplitud Modulada
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ARPAS	Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador
ASDER	Asociación Salvadoreña de Radiodifusores
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
FGR	Fiscalía General de la República
FM	Frecuencia Modulada
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
NOMIC	Nuevo Orden Mundial de la Información y Comunicación
OEA	Organización de Estados Americanos
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
REDCO	Red por el Derecho a la Comunicación
SC	Superintendencia de Competencia
SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
SPTA	Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción
TCS	Telecorporación Salvadoreña
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VHF	Very High Frequency





1. Contexto

1.1. Introducción

Las reformas a la Ley de Telecomunicaciones¹, aprobadas por la Asamblea Legislativa e impulsadas por representantes de la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS) y otras 50 organizaciones sociales que conforman la Red por el Derecho a la Comunicación (ReDCo), incorporan en la agenda la necesidad de discutir el esquema mediático vigente; abren una ventana de oportunidad para el impulso de un modelo plural, participativo, democrático y transparente; y trasladan al Estado su responsabilidad de ser el garante y regulador del espectro radioeléctrico, entendido como bien de dominio público y un recurso natural limitado².

Hasta ahora la asignación de frecuencias de radio y televisión a operadores privados ha sido con base a un esquema de mercado a través de la subasta al mayor postor, es decir, se ha establecido el criterio económico como el único mecanismo de acceso para la transmisión del contenido mediático. La vigencia de la subasta como vía exclusiva para la explotación del espectro radioeléctrico ha dejado por fuera actores no comerciales vinculados a los sectores comunitarios no lucrativos para participar en igualdad de condiciones en la generación de contenido y difusión de ideas desde la radio y la televisión.

A la omisión del Estado en reconocer y facilitar la participación de los medios comunitarios como operadores del espectro mediático, se suma otra característica: el esquema actual ha demostrado favorecer a la concentración del mercado de las telecomunicaciones en pocas manos, propiciando actores con posición dominante en el ámbito de la televisión, y a un limitado grupo de empresas en el control de la radiodifusión sonora.

1 Reformas a la Ley de Telecomunicaciones, Decreto Legislativo 372, aprobado el 5 de mayo de 2016. Publicado en Diario Oficial 18 de mayo de 2016.

2 El espectro radioeléctrico es considerado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) como un patrimonio de la Humanidad, un recurso natural limitado, como un bien de dominio público que es administrado por los Estados (UNESCO, 2008).

En una carta enviada al Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador³, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y su Relatoría Especial de Libertad de Expresión, han advertido: “si los medios son controlados por un reducido número de individuos, o bien por sólo uno, se está, de hecho, creando una sociedad en donde un reducido número de personas, o sólo una, ejercen el control sobre la información, y directa o indirectamente, la opinión que recibe el resto de las personas. Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia”.

En un estudio sobre las condiciones de competencia en la televisión abierta de El Salvador, la Superintendencia de Competencia (SC) ha reiterado ese diagnóstico al destacar la importancia de la industria televisiva como un espacio de “difusión de pensamiento, cuya pluralidad y diversidad es esencial en un contexto democrático” (Greco, 2016).

Las reformas a la Ley de Telecomunicaciones cobran una importante relevancia en este contexto. Con la incorporación de mecanismos alternos -como la asignación directa y el concurso- a la subasta, para acceder al espectro radioeléctrico y su debida aplicación a través de una política pública integral en las comunicaciones, permitirá romper con la hegemonía comercial desde el contenido mediático a través de una formación plural de la opinión pública. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), destaca: “los medios comunitarios tienen un rol especialmente importante al atender a los grupos minoritarios o marginados, y por lo tanto es imprescindible que el Estado y la sociedad civil apoyen a los medios comunitarios, para asegurar que representen la diversidad social” (UNESCO, 2008).

En los últimos años la democratización de los medios de comunicación ha coincidido con la llegada de los denominados gobiernos de corte progresista en los diferentes países de América

3 Carta de solicitud de información enviada a la Misión Permanente de la República de El Salvador ante la Organización de Estados Americanos (OEA) a través del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. Fecha 2 de diciembre de 2015.



Latina. Leyes de telecomunicaciones en Argentina (2009), Bolivia (2010), Ecuador (2013), y Uruguay (2015) comparten características comunes, según lo señala Leonel Herrera, director ejecutivo de ARPAS. Entre estas características, destacan: “distribuir equitativamente las frecuencias radioeléctricas entre los sectores comunitario, público y privado para la radiodifusión; limitar la concentración mediática; promover la producción audiovisual propia; creación de defensoría del público para la contraloría social de medios; protección de salud mental de la niñez y la adolescencia; y garantizar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación.”

El Salvador no ha estado al margen de este proceso de reformas mediáticas, como tampoco lo han estado sus protagonistas: los medios comunitarios y las organizaciones populares que, junto a la academia progresista y algún nivel de voluntad política del segundo gobierno de izquierdas, posicionaron en agenda la democratización de las comunicaciones. Ahora la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) asume el desafío de implementar las reformas a través de una política pública integral que corrija los vacíos legales heredados desde mediados de la década del setenta del siglo XX, que no han ofrecido desde el marco normativo un esquema mediático que incorpore la mayor cantidad de voces y enfrente con prioridad el problema de la concentración del mercado de las telecomunicaciones en pocas manos.

Ante las puertas de un proceso de digitalización de la televisión terrestre y la renovación de las concesiones otorgadas a los actuales operadores del espectro, se presenta este documento como una propuesta de política pública en comunicaciones desde el enfoque de las organizaciones sociales y de los medios comunitarios no lucrativos.

1.2. Diagnóstico del espectro radioeléctrico salvadoreño

La regulación del espectro radioeléctrico salvadoreño se remonta a 1975 con la extinta Ley de Servicios de Telecomunicaciones. Esta ley definía al espectro como un bien de interés público, y para

su uso delegaba en la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) las autorizaciones correspondientes ante solicitudes de interesados en operar servicios de telecomunicaciones privados. Hasta su privatización en 1997, el espectro radioeléctrico salvadoreño estuvo bajo el control de la ANTEL.

A pesar que la extinta ley no establecía los requisitos que debían ser cumplidos para que un particular se convirtiera en concesionario de una frecuencia, autorizaba a la ANTEL a otorgar licencias para la operación, asignar la frecuencia, y elaborar tarifas por uso.

En un esquema de gestión estatal la ley prohibía operar sistemas de telecomunicaciones, traspasar cualquier título, dar en arrendamiento, comodato o compraventa de la frecuencia, sin la previa autorización de ANTEL y del Ministerio del Interior⁴.

Según lo señala un informe sobre las concesiones otorgadas a operadores privados, elaborado por la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República (SPTA)⁵: “anterior a la entrada en vigencia de la Ley de Telecomunicaciones no existía un procedimiento para la adquisición de canales de televisión, ni los aspectos para autorizar o denegar una solicitud, ni se determinaba el plazo con el que contaría el adjudicatario para disponer del canal”. Y sugiere “que la falta de regulación en la normativa para el otorgamiento de concesiones de canales, probablemente generó discrecionalidad por parte de las autoridades que las otorgaban”.

El referido informe destaca que 6 de cada 10 frecuencias de televisión otorgadas durante la gestión de ANTEL, es decir previo a 1997, no tienen ningún respaldo documental que registre la entrega de la concesión. La investigación evidencia que no hay registro de los parámetros

4 Informe final del caso SIGET-espectro radioeléctrico elaborado por la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República. Septiembre 2016.

5 Informe publicado en septiembre de 2016 a petición de las organizaciones que conforman la Red por el Derecho a la Comunicación (ReDCo) ante irregularidades en la concesión de frecuencias.



utilizados para otorgar los canales de televisión a los concesionarios de ese momento. Es importante destacar que si bien un 34% de las concesiones restantes sí tiene algún tipo de documento que respalde la concesión, éste no está completo, y solamente un 6% de las concesiones otorgadas está debidamente documentada (SPTA, 2016).

De este reducido número de concesiones otorgadas a particulares por el Estado, y que están debidamente documentadas, fue única y exclusivamente el factor económico a través del procedimiento de subasta, el mecanismo de acceso al espectro radioeléctrico (SPTA, 2016). Las conclusiones del informe de la referida Secretaría ponen énfasis en señalar lo siguiente: “el establecimiento de la mayor oferta económica como único requisito objetivo para la asignación no es suficiente, ni ha resultado efectivamente conducente para garantizar el acceso al uso de ese bien demanial para la satisfacción del pluralismo informativo. Este mecanismo ha generado con probabilidad el efecto colateral de niveles altos de concentración mediática”.

Con la privatización de las telecomunicaciones en 1997, la extinta Ley de Servicios de Telecomunicaciones y ANTEL fueron sustituidas. Las nuevas reglas establecían que la concesión a los titulares de las frecuencias serían por un plazo de 20 años prorrogables automáticamente⁶. Hasta las reformas de mayo de 2016, la norma no establecía un estudio técnico de factibilidad para la renovación automática de las concesiones, y mucho menos tomaba en cuenta el tiempo que los operadores llevaban siendo concesionarios en el espectro, generando condiciones para la concentración y “eternización” de las concesiones a un reducido número de privados.

Según el informe de la SPTA, “bajo la forma de adjudicación actual existe la posibilidad de generar un monopolio o prácticas monopólicas que violarían el artículo 110 de la Constitución, que protege al consumidor de poder escoger entre diferentes opciones”. Conviene señalar que las reformas a la Ley de Telecomunicaciones tampoco prohíben de manera explícita dicha concentración, sin embargo,

⁶ Hasta 1986 la concesión de frecuencias era por un período de cuatro años prorrogables por iguales períodos, mediante la autorización del Ministerio de Cultura.

obligan a la SIGET a tomar en consideración el criterio de la SC previo a la asignación, renovación y trasposos de derechos de concesión de frecuencias.

En el diagnóstico presentado por la SC, al que se ha hecho mención anteriormente, se ha determinado que el mercado de la televisión abierta en El Salvador tiene una estructura “altamente concentrada, con un bajo grado de desafiability”; esto se debe, según la investigación, a la participación de la Telecorporación Salvadoreña (TCS) como grupo de posición dominante. “Su liderazgo se ha mantenido estable desde el nacimiento de la industria en la segunda mitad del siglo XX, que se fundamenta principalmente en sus ventajas de primer jugador” (Greco, 2016).

TCS es la mayor empresa de televisión privada de El Salvador. Informes oficiales destacan que el grupo cuenta con 5 canales de televisión abierta con cobertura nacional y 2 emisoras radiales (Vox FM y Radio Qué Buena). Su posición dominante responde, según el diagnóstico de la SC (Greco, 2016), a su capacidad de controlar buena parte del espectro VHF asignado a la televisión abierta, a sus altos niveles de rating, junto al acceso a los contenidos premium que posteriormente monetiza en la venta a través de la publicidad.

La información oficial disponible destaca que en El Salvador hay un total de 42 canales concesionados, de los cuales 35 están dedicados a la actividad privada o comercial, es decir que se financian a través de la publicidad; mientras tanto, los otros 7 son de naturaleza social o pública. Seis de estos siete canales no comerciales tienen cobertura nacional, mientras que en el caso de los canales comerciales, la cobertura regional y nacional se distribuye en partes aproximadamente iguales (Greco, 2016).

Para el caso de la televisión abierta si bien hay cuatro grupos con más de 4 canales concesionados, TCS -canales 2, 4, 6, 31 y 35- destaca por su ventaja en términos de activos. Los ingresos de TCS, según datos recabados “son casi 10 veces superiores a los dos siguientes, Megavisión y Canal 12, considerando de forma individual a estos dos agentes” (Greco, 2016).



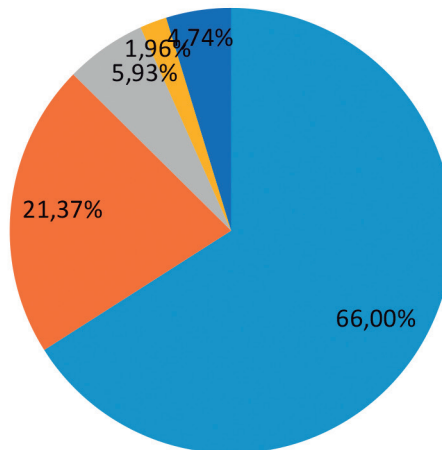
Según información provista por la SIGET, la participación de TCS en el mercado de la televisión abierta, es de 65.99%⁷, seguido por Megavisión -canales 15, 19 y 21-, canal 12, Tecnovisión -canal

33- y TV oriente -canal 23- que juntos suman un 34% de participación (SPTA, 2016).

Gráfica 1.2.1. Participación de mercado en base a rating, grupo económico, índices de concentración, dominancia y rivalidad

Participación en el mercado

■ TCS ■ Megavisión ■ Canal 12 ■ Tecnovisión ■ TV Oriente



Fuente: “Condiciones de competencia en la Televisión Abierta en El Salvador, SC 2014”

Según datos oficiales de 2014, respecto al rating, los mayores niveles los obtienen los canales de la TCS, seguidos por canal 21 de Megavisión, canal 12 de AS Media (México) y canal 19 de Megavisión. En

términos de rating por audiencia, TCS representó el 66% del rating promedio 2014, seguido muy por debajo por Megavisión con el 21.4%.

Tabla 1.2.1. Tamaño de los mayores proveedores de TV Abierta, según estados financieros y participación en el mercado en base a ingresos. Informe de la SC “Condiciones de competencia en la Televisión Abierta en El Salvador”

Compañía	Activo	Ingreso	%
Grupo TCS (total)	\$33,677,837	\$45,717,070	71.73%
Canal 2 S.A de C.V.	\$17,357,673	\$16,210,755	
YSU TV Canal 4 S.A. de C.V.	\$7,438,858	\$16,780,122	
Canal 6 S.A. de C.V.	\$7,598,816	\$11,124,456	
Canal 35 S.A. de C.V.	\$932,426	\$1,601,737	
Canal 31 S.A. de C.V.	\$340,508	\$0	
TCS, canales 2, 4, 6 S.A. de C.V.	\$9,556	\$0	
Canal 12 de televisión S.A. de C.V.	\$18,920,351	\$7,107,147	11.15%
Megavisión – INDESI S.A de C.V.	\$3,196,671	\$7,605,251	11.93%
Tecnovisión S.A. de C.V.	\$2,550,174	\$2,903,686	4.56%
Máxima aceleración S.A. de C.V.	\$3,395,895	\$401,027	0.63%
Total		\$63,734,180	100%

Fuente: “Condiciones de competencia en la Televisión Abierta en El Salvador, SC 2014”

⁷ Participación de mercado en base a rating, por grupo económico, índices de concentración, dominancia y rivalidad. Informe de SC “Condiciones de competencia en la Televisión Abierta en El Salvador”



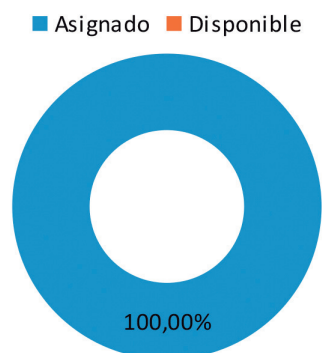
Los datos expresados respaldan la imagen de mercado de televisión abierta comercial de alta concentración, tanto por el lado de la audiencia televisiva que es medida a través del rating, y de la publicidad en televisión abierta comercial, medida a través de los ingresos de los canales según sus estados financieros. En ambos casos la posición dominante es la de Telecorporación Salvadoreña.

Según los hallazgos del informe de la SPTA, existen 365 frecuencias de radiodifusión fragmentadas en diferentes radios y canales de televisión. De éstas, el 18% de las frecuencias está asignado al AM, el 67% al FM y el 15% a la televisión (SPTA, 2016).

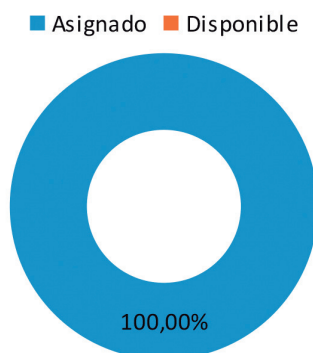
De los 35 canales en las bandas de frecuencia atribuidas para servicios de televisión hay 11 fragmentados, aumentando a 53 las bandas de frecuencia atribuidas para televisión. De las 57 frecuencias de radio asignadas en el AM, 10 son fragmentadas, aumentando a 67 las bandas atribuidas para este servicio; mientras que en el FM, de las 53 frecuencias asignadas, 23 están fragmentadas, aumentando a 244 las bandas de frecuencias atribuidas para radiodifusión disponible.

Gráfica 1.2.2. Disponibilidad para asignación de frecuencias en AM y FM

Disponibilidad en AM



Disponibilidad en FM



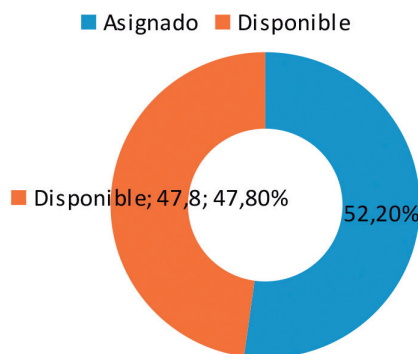
Fuente: Informe final del caso SIGET-espectro radioeléctrico, elaborado por la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia. Septiembre 2016.

Según la información provista por SIGET, los servicios de radiodifusión en AM y FM con cobertura nacional han sido asignados en su

totalidad, sólo en el caso de la televisión hay un porcentaje disponible del 47.8% del espectro para canales de cobertura nacional.

Gráfica 1.2.3. Disponibilidad para asignación de frecuencias en TV

Disponibilidad en TV



Fuente: Informe final del caso SIGET – espectro radioeléctrico elaborado por la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia. Septiembre 2016



Respecto al uso del espectro radioeléctrico según su finalidad, los datos provistos por la SIGET arrojan que tanto en radio como televisión los titulares de las concesiones rondan el 95% los privados y prestan servicios de uso regulado -95.5% (AM), 94.2% (FM) y 94.3% (TV)-, es decir, que para ser

concesionarios superaron el proceso de subasta o de forma directa. Por su parte, los servicios de uso oficial representaron un poco más del 4.40% del espectro -4.48 (AM), 5.74% (FM) y 5.64 (TV)-, y fueron autorizados mediante la validación de la SIGET.

Tabla 1.2.2. Distribución de canales asignados según el grupo de propietarios

Grupo de propietarios	Canales controlados en TV abierta
Telecorporación Salvadoreña	2, 4, 6, 31, 35
Megavisión	15, 17, 19, 21, 69
Máxima	15, 61, 63, 65
Master	23, 25, 67, 69
Cablefrecuencias	53, 55, 59
Juventud	49 y 51
Edu TV	41 y 43
TV independiente	45 y 47
Canal 29	29
AS Media	12
Tecnovisión	33
TV Oriental	23
Audio-Video El Salvador	25
TV Red	11
Comunicaciones de Oriente	69
R.A Recinos / Luis A. Ramos Menéndez	23

Fuente: Informe final del caso SIGET – espectro radioeléctrico elaborado por la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia. Septiembre 2016.

En radio por su parte el espectro está dominado por cinco grupos empresariales. Según información oficial éstos son Grupo Samix, Corporación FM, Corporación KL, Grupo Radio Stereo y Megavisión, quienes acaparan un 92% de las frecuencias; mientras el porcentaje restante se lo dividen emisoras católicas, evangélicas, una estatal, otra de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y la red de radios comunitarias aglutinadas en la Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS) que funcionan bajo una misma frecuencia (SPTA, 2016).

Como puede observarse, la Ley de Telecomunicaciones vigente desde 1997, adoptó el modelo de mercado como gestión del espectro radioeléctrico. Bajo esta modalidad los usuarios del espectro adquieren los derechos de su uso exclusivo y pueden comercializarlos o transferirlos en mercados secundarios (Greco, 2016); haciendo necesaria la incorporación de regulaciones específicas en materia de competencia para evitar

la consolidación de los operadores ya establecidos, que para el caso de la televisión abierta corresponde al grupo TCS.

Cabe destacar que un rasgo negativo de este modelo de mercado para asignar el espectro, es que margina la necesidad de preservar los objetivos sociales. La SC recomienda a la SIGET, en este escenario, “reservar una porción del espectro a tales fines, tomando en cuenta el costo de oportunidad social” (Greco, 2016).

El esquema mediático anteriormente descrito es la fotografía de un modelo basado en el criterio comercial, concentrado en pocas manos y excluyente a la incorporación de nuevas voces que preserven los intereses sociales de la comunicación. La Comisión de Observación Electoral de la Unión Europea destacó en su visita a El Salvador en 2009⁸: “la concentración empresarial de determinados operadores mediáticos en televisión y radio ha ido

⁸ Informe de Observación Electoral de UE en elección presidencial de 2009.



en detrimento de la pluralidad de líneas editoriales e informativas en los medios de comunicación, alineados en su gran mayoría con el partido que ostentó el poder durante los últimos 20 años”.

1.3. La lucha social organizada por la democratización de las comunicaciones en El Salvador

El empuje desde el sector comunitario no lucrativo por democratizar y abrir espacios en el espectro radioeléctrico salvadoreño se remonta a 1992. Según lo relatan representantes de ARPAS⁹, posterior al conflicto armado y en el contexto de los Acuerdos de Paz, diversas radios surgieron en aquellas comunidades que fueron repobladas por los exiliados de la guerra.

Entre las primeras radios comunitarias de las que se tiene registro figuran Radio Sumpul, en Guarjila, Chalatenango; Radio Izcanal, en Nueva Granada, Usulután; Radio Victoria, en Santa Marta, Cabañas; Radio Segundo Montes, en Meanguera, Morazán y Radio Suchitlán, en Suchitoto, Cuscatlán.

Muchas de estas radios fueron perseguidas durante la segunda presidencia de ARENA, en la gestión de Armando Calderón Sol. El acoso y la censura hacia las radios comunitarias pasaba por la negativa de ANTEL de otorgar los permisos para operar, hasta declarar ilegal su funcionamiento. Herrera agrega que la intimidación contra las comunitarias no terminó ahí. “En diciembre de 1995, en un operativo policial simultáneo en diferentes puntos del territorio nacional, fue cerrada una veintena de radios comunitarias, acto que constituyó una flagrante violación a la libertad de expresión y al derecho a la información” (Herrera, 2013).

Fue la posterior organización de estas radios en ARPAS, con el apoyo financiero de la cooperación internacional, lo que dio un nuevo impulso a los medios comunitarios no lucrativos para adquirir bajo el esquema comercial una frecuencia radial en el FM con cobertura nacional. El esquema sigue vigente hasta la fecha, en donde diversas radios operan de manera fragmentada.

⁹ Entrevista a Leonel Herrera. “Francamente” Canal TVX. 24 de julio de 2014.

Durante las gestiones presidenciales del partido ARENA, ARPAS impulsó una batalla legal para reformar la Ley de Telecomunicaciones y sus políticas e incorporar el reconocimiento de los medios comunitarios al marco legal vigente y con ello construir un modelo de medios diverso, plural y democrático. Sin embargo, los espacios de interlocución a nivel gubernamental y legislativo estaban cerrados a la negociación. El cambio de gobierno en 2009 tampoco trajo consigo una aritmética legislativa favorable para hacer realidad el necesario cambio en las reglas del juego; sin embargo, cabe destacar que el nuevo contexto político permitió al menos abrir el debate sobre este tema.

Según Herrera, desde el 2012, fruto de la organización de las radios comunitarias con diversos movimientos sociales aglutinados en la Red por el Derecho a la Comunicación (ReDCo)¹⁰, fue posible trabajar en un pliego de reformas a la ley de 1997. “Un trabajo de diagnóstico permitió identificar que el principal obstáculo para una mayor pluralidad, diversidad democrática y competencia económica en el ámbito mediático eran diferentes disposiciones de la Ley de Telecomunicaciones”, expresa el director de ARPAS.

Por eso las organizaciones acudieron a la Sala de lo Constitucional en dos ocasiones, para demandar diversos artículos de la ley, argumentando violaciones a los principios constitucionales de igualdad, libertad de expresión, prohibición de prácticas monopólicas, orden económico con justicia social, disposiciones sobre concesiones del Estado y prevalencia de tratados internacionales de Derechos Humanos.

En su sentencia emitida en julio de 2015, la Sala rechazó varios puntos impugnados en las demandas; sin embargo, resolvió expulsando del ordenamiento jurídico la exclusividad de la subasta como mecanismo para la asignación de frecuencias, así como la prórroga automática de las concesiones por un período de 20 años, ordenando a la Asamblea

¹⁰ La Red por el Derecho a la Comunicación (ReDCo) es un espacio plural y participativo que aglutina a más de 50 organizaciones sociales, académicas y medios comunitarios que promueven la democratización de las telecomunicaciones a través de la construcción de un modelo mediático plural que garantice diversidad de voces.



Legislativa a hacer reformas en ambos aspectos. Las organizaciones identificaron ambigüedad en los puntos resueltos y por ello presentaron un recurso de aclaratoria ante este Tribunal.

Una vez iniciado el debate en la Asamblea Legislativa, la ReDCo impulsó un pliego de reformas más amplio que las sugeridas por la sentencia de inconstitucionalidad, encontrando el apoyo del FMLN y del Gobierno. Las resistencias de los grupos parlamentarios de la derecha a las reformas propuestas por el sector comunitario no lucrativo bloquearon un acuerdo para su aprobación, y fue a través de la mediación de la SIGET que en una comisión en la que participaron todos los sectores involucrados se logró gestar un acuerdo de apoyo unánime.

Con la ley reformada las organizaciones sociales asumen la tarea de acompañar a la SIGET en la implementación del marco legal ante las puertas de la renovación de las concesiones vigentes (2017) y la migración de la televisión analógica a la digital (2018), por eso solicitaron a la SPTA un estudio sobre las concesiones y canales del espectro radioeléctrico, a fin de determinar si existe un respaldo legal a las adjudicaciones realizadas en el pasado.

Paralelamente a esta lucha los medios comunitarios no lucrativos asociados en ARPAS han presentado ante la Asamblea Legislativa una propuesta de ley de radiodifusión comunitaria¹¹ que reconoce a las radios y televisoras comunitarias y propone reservarles un tercio del espectro radioeléctrico, así como un mecanismo democrático para la asignación de frecuencias. Adicionalmente, la propuesta contempla la obligación estatal de implementar políticas que apoyen la sostenibilidad de los medios comunitarios, y la instauración de una defensoría de audiencias.

¹¹ La propuesta fue presentada el 24 de julio de 2013.

2. Marco legal vigente

2.1. Recomendaciones internacionales sobre la libertad de expresión

Los aportes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura de Naciones Unidas (UNESCO) y las recomendaciones establecidas en materia de libertad de expresión por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), proveen de insumos que deben ser retomados por los Estados en sus marcos regulatorios referentes al ámbito comunicacional.

Según lo registra Herrera, en diversos artículos¹² la concepción del espectro radioeléctrico como patrimonio común de la humanidad se remonta a 1969 con los aportes de Jean D'Arcy, entonces director del Servicio Radial y Visual de la Oficina de Información de la ONU.

Es por eso que el Sistema de las Naciones Unidas a través de la UNESCO ha destinado esfuerzos por debatir cuáles son los grandes desafíos de la libertad de expresión y el libre acceso a la información. Su compromiso por esta agenda tienen un punto de inflexión al final de la década de 1970 cuando se crea la Comisión McBride¹³ y la publicación del informe “Un sólo mundo, múltiples voces” de 1980. En dicho informe se identifican que entre las problemáticas de la comunicación destacan el desigual acceso a obtener información y conocimiento, la concentración mediática bajo el poder de grandes empresas nacionales y transnacionales, la dependencia de los medios de comunicación de la publicidad comercial, entre otras más. Las reflexiones en torno a los hallazgos del informe concluyen en la necesidad de crear un Nuevo Orden Mundial de la Información y Comunicación (NOMIC) (Herrera, 2016).

“El NOMIC contemplaba al individuo como un sujeto activo de la comunicación, mayores garantías de acceso público a medios de comunicación, aumentando las posibilidades de intercambiar

¹² Herrera, Leonel. “Derecho a la comunicación y modelos de medios democráticos para el buen vivir”. Artículo. 2016

¹³ La Comisión fue creada en 1977 en el seno de la UNESCO con el objetivo de estudiar los problemas de la comunicación social en el mundo.



información en un plano mayor de igualdad, sin dominación de unos sobre otros.” (McBride: 1980 en Herrera, 2016).

Desde entonces la UNESCO ha promovido la importancia que los Estados aprueben leyes orientadas a proteger los derechos y obligaciones de los actores involucrados en la gestión de información y conocimiento, específicamente, lo relacionado a la concentración de la propiedad mediática. De ahí la necesidad de que se considere al espectro radioeléctrico como un bien público y recurso natural limitado y, por lo tanto, la relevancia de protegerlo de la concentración de la propiedad privada a través de medidas antimonopólicas. “Los gobiernos pueden adoptar reglas tendientes a limitar la influencia que puede ejercer un individuo, una familia, compañía o grupo en uno o más sectores mediáticos, y a asegurar un número suficiente de opciones mediáticas diversas” (UNESCO, 2008).

Como se ha señalado anteriormente, la gestión del espectro radioeléctrico en El Salvador ha sido con base a un modelo de mercado que establecía la subasta como único mecanismo para que los diversos actores interesados en operar en el espectro radioeléctrico pudieran acceder a él, independientemente de su fin social, comercial o público. Desde la UNESCO se ha definido que un impedimento para el desarrollo de medios pluralistas son las subastas “porque tienden a favorecer a las personas solicitantes que más recursos financieros tengan” (UNESCO, 2008).

En la citada carta a la Misión Permanente de El Salvador ante la OEA, a través su Ministerio de Relaciones Exteriores, la CIDH ha ido más allá en sus críticas a la subasta como vehículo para la asignación de concesiones, y ha señalado que el criterio económico como vía exclusiva para la asignación de concesiones es contradictoria con la democracia y la libertad de expresión e información contempladas en la Convención Americana de Derechos Humanos.

A juicio de la CIDH es necesario que los países legislen para abrir la participación del espectro, a través de mecanismos inclusivos y democráticos a los actores que han sido excluidos por el enfoque

comercial de la gestión de las telecomunicaciones. “Una de las medidas para promover la diversidad y el pluralismo en los medios es el reconocimiento expreso de al menos tres sectores en la radiodifusión: comercial, público y comunitario; y la reserva de parte del espectro destinado a la televisión digital para las iniciativas comunitarias y otras sin fines de lucro” (CIDH, 2015).

En El Salvador, hasta mayo de 2016, la legislación secundaria no reconocía a los medios comunitarios no lucrativos como un sujeto de especial atención en la política pública de comunicaciones. Es hasta las reformas a ley que se define de manera explícita su participación como un actor que aporta contenido social a la agenda mediática, para lo cual se hace necesario establecer mecanismos *ad-hoc* para su incorporación al espectro radioeléctrico. La no existencia de una legislación acorde a la naturaleza de los medios comunitarios los ha hecho jugar, hasta ahora, en inferioridad de condiciones respecto a los comerciales, en una cancha inclinada y con las reglas sometidas a las fuerzas del mercado.

La UNESCO, ante esta situación reitera, que la apuesta de una gestión pública en el ámbito de las comunicaciones debe ser “lograr una diversidad de medios públicos, comunitarios y particulares, mediante medidas legales, financieras y administrativas, con disposiciones específicas para alentar a los medios comunitarios en el sector de radio y televisión, asignando justa y equitativamente el espectro” (UNESCO, 2008).

En definitiva, tanto el Sistema de las Naciones Unidas, como el Interamericano, en materia de Derechos Humanos, consideran que las garantías al derecho de libertad de expresión pasan por definir condiciones de acceso igualitario para quienes solicitan participar de las frecuencias radioeléctricas. La concesión, por lo tanto, tiene importancia por sus impactos al derecho de todos a expresarse libremente y a recibir ideas y opiniones diversas.

El Estado salvadoreño como firmante de la Convención Americana de Derechos Humanos está ante el compromiso de definir un esquema mediático en donde se priorice el derecho de toda la sociedad a recibir información plural. Tal



como lo ha señalado la Relatoría Especial, de este compromiso dependerá “cuál es la voz que el público podrá escuchar durante los años venideros” (CIDH, 2015).

2.2. Sentencia de inconstitucionalidad contra la Ley de Telecomunicaciones

Después de tres años de espera, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la falta de mecanismos alternos a la subasta para asignar frecuencias radioeléctricas, así como también la renovación automática de las concesiones por 20 años prorrogables¹⁴.

Como se ha señalado, las radios comunitarias aglutinadas en ARPAS junto a las organizaciones sociales pertenecientes a la ReDCo, acudieron en

dos ocasiones ante la Sala de lo Constitucional para demandar la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Telecomunicaciones¹⁵, la primera fue presentada en agosto de 2012 y la segunda en abril de 2013.

La primera demanda centró sus argumentos jurídicos en señalar que la subasta al mayor postor como único mecanismo para asignar frecuencias constituía “un medio excluyente y favorable al poder económico”; en la segunda se impugnó una mayor cantidad de disposiciones contenidas en la Ley de Telecomunicaciones entre éstas las que habilitan la prórroga automática por 20 años de la concesión de frecuencias, la falta de límites a la concentración mediática, el carácter de bien privado de las concesiones que permite a los concesionarios vender o alquilar frecuencias, y los excesivos anchos de banda que impiden hacer un uso más óptimo del espectro¹⁶.

Tabla 2.2.1. Aspectos de la ley demandados ante la Sala de lo Constitucional

Aspecto demandado	Argumento de la demanda
Concepción lucrativa de los medios de comunicación	La ley no reconoce a los medios comunitarios, públicos y otros diferentes al comercial lucrativo. Su omisión está en contra de lo establecido por la UNESCO y la CIDH en materia de libertad de expresión. El modelo mediático salvadoreño no reconocía la comunicación vista como un servicio público ni como un derecho de los actores organizados en la sociedad para crear sus propios medios para difundir sus ideas (comunitarios, sociales, no lucrativos)
La ley reconoce y caracteriza a las concesiones como bienes privados	Los concesionarios pueden vender, alquilar, regalar, fragmentar, y hacer lo que quieran con las concesiones, lo que deriva en un usufructo y mercantilización del espectro. Esto derivó en un espectro poco plural con dominio casi absoluto de la visión privada comercial. El principio de la diversidad y pluralidad y desarrollo mediático no ha sido posible.
Se establecía como único mecanismo de acceso al espectro radioeléctrico la subasta	La consecuencia es que únicamente quienes tienen el poder económico tienen acceso a las concesiones, mientras que sectores comunitarios no lucrativos están excluidos de esa posibilidad al no existir mecanismos alternos.

14 Sentencia de inconstitucionalidad 65-2012/36-2014 con fecha 29 de julio de 2015.

15 Ley de Telecomunicaciones. Aprobada con fecha 6 de noviembre de 1997.

16 Sentencia de inconstitucionalidad 65-2012/36-2014 con fecha 29 de julio de 2015.



Falta de límites a la concentración	La falta de límites ha generado en la práctica la creación de grupos económicos concentrados y la formación de oligopolios en radiodifusión sonora. En televisión se refleja en la posición dominante de la Telecorporación Salvadoreña por sobre el resto de competidores.
Prórrogas automáticas	Establecer 20 años prorrogables de forma indefinida conduce a la “eternización” de las concesiones. Se restringe el espacio a los relevos y entrada de nuevos competidores.
Anchos de banda	Algunas frecuencias con anchos de banda excesivos impiden hacer un uso más eficiente del espectro. Limita la generación de nuevas frecuencias y el ingreso de nuevos operadores, por lo tanto, mayor competitividad en el esquema mediático

Fuente: Entrevista a Leonel Herrera, director ejecutivo de ARPAS. 17 de octubre de 2016.

Finalmente la Sala de lo Constitucional resolvió parcialmente las demandas a favor de los ciudadanos. Luego de haber descartado la mayoría de impugnaciones (no reconocimiento de los medios comunitarios, falta de límites a la concentración, “excesivos” anchos de banda y mercantilización de las frecuencias) los magistrados resolvieron sobre la omisión legislativa en regular mecanismos alternativos a la subasta como vía para la asignación de frecuencias. Según la sentencia la omisión conduce a la violación del derecho de igualdad para el acceso al espectro radioeléctrico.

En su sentencia la Sala establece que “el Órgano Legislativo está en la obligación de tomar en cuenta otros criterios, distintos del factor económico para la asignación del espectro radioeléctrico, con la finalidad de fundar medios de comunicación”. Agrega que “todo ello garantizará a la sociedad la permanente apertura de un proceso de comunicación que vivifique la democracia y la cultura y que sea autónomo respecto de los centros de poder económico y político, a partir del cual, el ejercicio del derecho de información, a través de cualquier medio, debe ser realizado de forma libre y autónoma, sin interferencia estatal ni de política partidaria”.

Respecto a las prórrogas automáticas de concesiones, la Sala resuelve que la vigencia de este aspecto vulnera el derecho a la libre competencia y el principio de proporcionalidad. A pesar que los magistrados reconocen que los contratos

para administrar un bien de dominio público deben garantizar un período considerable para la amortización y rentabilidad de las inversiones realizadas, no tiene por qué convertirse en la acaparación del espectro en manos privadas. “Esto no debe significar la perpetuidad del contrato, pues dicho caso más que una concesión se convertiría fácticamente en una privatización del bien demanial o servicio público o esencial”.

Finalmente la Sala incorpora un aspecto que no había sido invocado por los demandantes: la digitalización de la televisión terrestre y el proceso que conduce al apagón analógico. Herrera señala que sobre la digitalización la Sala de lo Constitucional resuelve sin que los demandantes se lo hayan planteado. “Se adelanta a resolver sobre algo que no existe, una realidad proyectada”, critica¹⁷.

Desde el punto de vista de los demandantes, la sentencia de inconstitucionalidad dejó varios cabos sueltos que era necesario atar previo al debate en la Asamblea Legislativa sobre una nueva ley de telecomunicaciones.

2.3. Recurso de aclaratoria

El 16 de diciembre de 2015¹⁸, la Sala de lo Constitucional emite una resolución en la que

¹⁷ Entrevista a Leonel Herrera, director ejecutivo de ARPAS. 17 de octubre de 2016.

¹⁸ La resolución fue motivada por los demandantes que trasladan a la Sala de lo Constitucional una serie de preguntas que permitan aclarar el fallo emitido en julio de 2015. El recurso de aclaratoria fue presentado el 18 de agosto de 2015.



reitera el fallo publicado cinco meses atrás. En él los magistrados aclaran que las prórrogas automáticas de las frecuencias no tienen lugar, y que la renovación de las concesiones no exime de controles posteriores sobre el buen uso que realicen los operadores. “Dejó claro que no les está dando a los actuales concesionarios una prórroga automática, sino que tendrán el derecho a renovarse previa verificación de la SIGET sobre los requisitos contemplados en el artículo 124 de la Ley de Telecomunicaciones” (Herrera, 2016).

Con la resolución aclaratoria Herrera considera que se reivindica el rol de la SIGET como el ente rector del espectro radioeléctrico. “Será la responsable de la gestión, administración y vigilancia del espectro, facultada para aplicar criterios y sanciones correspondientes, y no como un mero administrador técnico como hasta ahora lo ha sido”, señala.

Con su fallo la Sala aclara que la Asamblea Legislativa no está exenta de aplicar todas aquellas reformas que considere necesarias para el buen uso del espectro radioeléctrico. Esta aclaración viene a recordarle a los diputados que en materia de concentraciones económicas indebidas, la Asamblea Legislativa puede tomar en consideración el diagnóstico y criterios de la Superintendencia de Competencia antes de proceder a la renovación o asignación de frecuencias.

Sobre el proceso de digitalización y las concesiones previamente otorgadas, se aclara que mantener los anchos de banda no implica nuevos canales asignados a los operadores vigentes, sino a la garantía de transmitir en condiciones iguales o similares a las actuales. Por lo que otros canales que surjan de la optimización del ancho de banda, fruto del proceso de digitalización, deben involucrar a nuevos actores.

2.4. Reforma a la Ley de Telecomunicaciones

La Ley de Telecomunicaciones vigente fue aprobada en 1997 durante el gobierno de Armando Calderón Sol, y tuvo lugar en un contexto de privatizaciones de los servicios públicos. La nueva ley vino a sustituir a la extinta Ley de Servicios de Telecomunicaciones de 1975.

Desde su entrada en vigencia dicha normativa ha sufrido al menos 17 reformas. La última tuvo lugar el 5 de mayo de 2016, motivada por la sentencia de inconstitucionalidad antes referida, en contra de varios de sus artículos.

Para Leonel Herrera, esta ley constituía el principal obstáculo para impulsar el proceso de democratización de las comunicaciones “la ley no reconoce la comunicación como derecho, sino como un negocio; ni define el espectro radioeléctrico como un bien público, sino como un recurso de explotación comercial” (Herrera, 2016).

A pesar que la Sala de lo Constitucional estableció en su sentencia que las reformas a la Ley de Telecomunicaciones debían ser aprobadas a más tardar el 31 de diciembre de 2015, lo cierto es que las reformas llegaron cinco meses después, luego de un intenso debate entre los actores involucrados en la gestión del espectro radioeléctrico.

En cumplimiento a la sentencia, la Asamblea Legislativa constituyó una Comisión Ad-hoc para el estudio de las reformas. Para ello los diputados consultaron con las gremiales de medios privados, representantes de los medios comunitarios no lucrativos, SIGET y la Superintendencia de Competencia.

Un elemento importante dentro de la discusión fue la carta enviada por la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH al Gobierno de El Salvador, en la que instó a la aprobación de una reforma que atendiera a los estándares para una radiodifusión incluyente. La CIDH propone que el modelo comunicacional reconozca a los medios comunitarios, públicos y privados; que se transparente y democratice el espectro radioeléctrico y definir los límites a la concentración mediática.

Durante el debate aparecieron dos propuestas: una presentada por la gremial de medios privados ASDER, acuerpada por los grupos parlamentarios de derecha, y otra impulsada por las organizaciones sociales y medios comunitarios que contaba con el respaldo del FMLN, lo cual representó un *impasse* en la aprobación de una reforma consensuada en un primer momento.

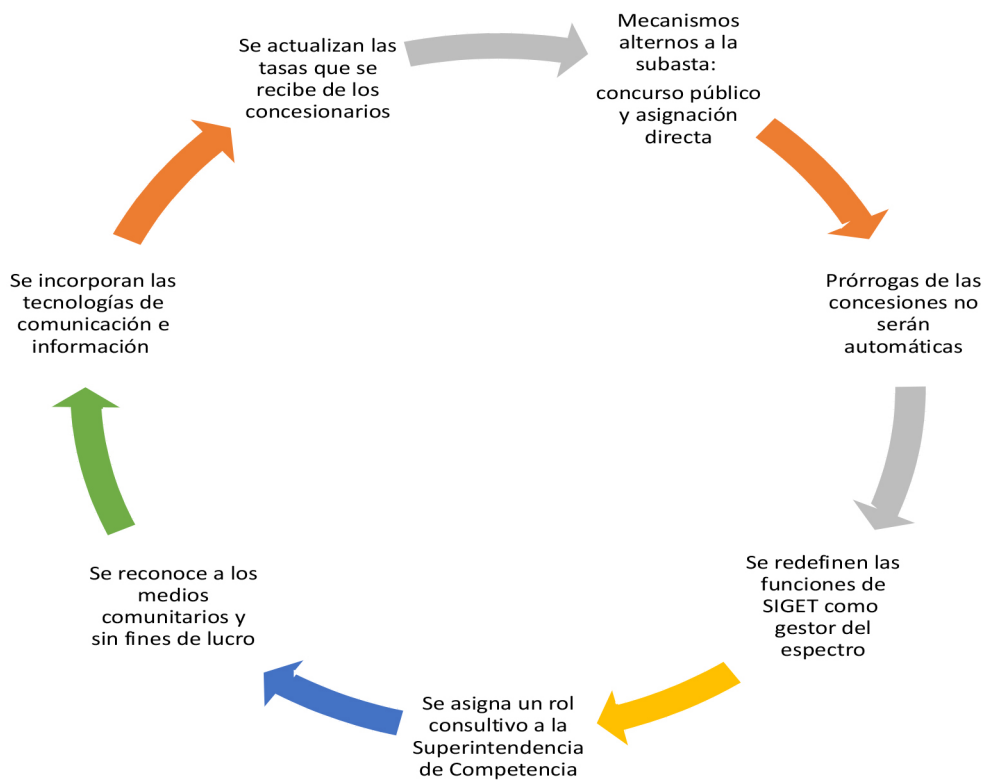


Según lo explica Herrera, “la derecha se limitaba a eliminar la palabra “automática” en la prórroga y a establecer un mecanismo alternativo a la subasta. La derecha intentó que su propuesta de reforma fuera aprobada en dos ocasiones (diciembre 2015 y marzo 2016) y en ambas ocasiones GANA se echaba para atrás en el apoyo ante la advertencia del Ejecutivo de vetarla” (Herrera, 2013).

una comisión de trabajo en la que participaron la mayoría de los actores mediáticos. La SIGET elaboró una propuesta de reforma integral a la Ley de Telecomunicaciones a partir del proceso de consulta y diálogo con los diferentes sectores. La propuesta fue presentada en la Asamblea Legislativa el 30 de marzo de 2016, y aprobada el 5 de mayo del mismo año.

Ante el bloqueo para alcanzar acuerdos al interior de la Asamblea Legislativa, la SIGET convocó

Gráfico 2.4.1. Aspectos relevantes de la reforma a la ley de telecomunicaciones. 2016



Fuente: Ley de Telecomunicaciones. Diario Oficial, n°9; Tomo n°411. 18 de mayo de 2016.

3. Diseño de Política Pública en Comunicaciones

El proceso de renovación de frecuencias a los actuales concesionarios del espectro radioeléctrico en 2017 y el proceso de digitalización de la televisión terrestre con el “encendido digital”¹⁹ en 2018,

¹⁹ El encendido digital hace referencia al inicio del proceso de migración de la televisión analógica hacia la televisión digital terrestre e implica la definición del estándar o modelo digital a utilizar, y las acciones subsiguientes en materia técnica y de políticas públicas

propician un contexto de corto plazo favorable para la implementación de las reformas a la Ley de Telecomunicaciones aprobadas en mayo de 2016 por la Asamblea Legislativa.

Desde el sector de los medios comunitarios no lucrativos existe un particular interés para que éstas reformas sean aplicadas de manera correcta y permitan a la SIGET -como entidad rectora y reguladora- optimizar el uso del espectro radioeléctrico con las oportunidades que se derivan de la digitalización y la renovación de frecuencias.



En el marco de este esfuerzo se presenta una propuesta con los lineamientos de una política pública en comunicaciones desde el sector comunitario no lucrativo, que eventualmente contribuya a una política integral que incorpore la visión comunitaria, pública y comercial de las comunicaciones.

La política pública pretende ser un instrumento que ejecute la aplicación de las reformas legales, recomendando acciones para su implementación, monitoreo y posterior evaluación.

3.1. Formulación

La formulación de políticas públicas efectivas tiene como condición necesaria ser el fruto de un proceso informado y deliberativo con la mayoría de los actores involucrados en la problemática a gestionar.

La propuesta de política pública desde el sector comunitario no lucrativo es resultado de un proceso participativo que ha contemplado la consulta y validación del documento con las organizaciones sociales, académicas, y medios alternativos pertenecientes a la Red por el Derecho a la Comunicación (ReDCo), incluidas las radios que conforman ARPAS.

A partir de los insumos generados en el taller de consulta²⁰ surgen una serie de principios y objetivos que guían la propuesta de política pública en comunicaciones desde el sector comunitario no lucrativo en lo respectivo a su implementación y monitoreo.

3.1.1. Principios rectores

La política pública en comunicaciones propuesta desde el sector comunitario no lucrativo deberá regirse bajo los siguientes principios:

- a) **Transparencia:** promoviendo la rendición de cuentas y definiendo reglas claras sobre el buen uso de los recursos públicos, y frecuencias del espectro radioeléctrico.

²⁰ El Taller de Consulta se desarrolló el día 21 de octubre de 2016 y contó con la participación de diversos representantes de las organizaciones sociales pertenecientes a la ReDCo.

- b) **Democracia:** propiciando la participación de los diferentes sectores en la deliberación pública en los temas de interés.
- c) **Legalidad:** actuando con base al marco legal vigente en respeto a la Constitución de la República, los Convenios Internacionales y leyes secundarias.
- d) **Inclusión:** reconociendo la diversidad de actores en la sociedad y la importancia de garantizar a cada uno sus inherentes derechos, independientemente de su origen y preferencias, con especial atención a las mujeres, indígenas, niñez y adolescencia y población LGTBI.
- e) **Equidad:** garantizando el ejercicio de los derechos humanos en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.
- f) **Sustentabilidad:** optimizando los recursos naturales escasos; promoviendo la protección y armonía de las personas, la economía y el medio ambiente.
- g) **Probidad:** orientando las actuaciones de los servidores públicos con base a la moralidad, integridad y honradez, con sentido de la defensa del interés colectivo.

3.1.2. Objetivo general

- Diseñar una propuesta que recoja los intereses y prioridades del sector comunitario no lucrativo y contribuya a la formulación de una política pública integral en el sector de las comunicaciones en El Salvador, a partir de la inclusión de las diversas voces de la sociedad dentro del esquema mediático

3.1.3. Objetivos estratégicos

- Definir las actuaciones a ser ejecutadas por las instituciones públicas para una correcta implementación de las reformas a la Ley de Telecomunicaciones
- Promover la incorporación de los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, información y comunicación, para



el diseño de un nuevo esquema mediático que reconozca y propicie el desarrollo equitativo de los medios públicos, comerciales y comunitarios

- Involucrar la participación de la sociedad civil organizada en el proceso de formulación, implementación y evaluación de una política pública en comunicaciones
- Contribuir al uso transparente y eficiente del espectro radioeléctrico, a través de auditorías y controles legales a las concesiones vigentes actualmente y que se asignen en el futuro
- Aportar a una distribución y uso incluyente, participativo y democrático, del espectro radioeléctrico, para la construcción de un modelo de medios más plural que garantice mayor diversidad de voces

3.2. Implementación

El proceso de renovación de las concesiones de frecuencias vigentes, junto a la transición de la televisión analógica a la digital, conforman un entorno favorable para que la implementación de las reformas a la Ley de Telecomunicaciones propicien un importante cambio en el esquema mediático salvadoreño. Según lo recomiendan diversos expertos, este contexto puede convertirse en la oportunidad para un cambio de reglas. El “*refarming*”²¹ del espectro radioeléctrico

puede ponerse en sintonía con las prácticas internacionales” (Greco, 2016).

Desde el punto de vista del sector comunitario no lucrativo la implementación de las reformas puede conducir a una gestión más óptima del espectro radioeléctrico al transparentar el uso que los actuales concesionarios hacen del mismo. Adicionalmente, la incorporación de la Superintendencia de Competencia en el proceso de renovación y adjudicación de frecuencias puede contribuir a regular -junto a la SIGET- las prácticas monopólicas y oligopólicas sobre la explotación del espectro. Como se ha descrito anteriormente, se identifican operadores con posición dominante en el mercado que es necesario limitar para evitar que restrinjan la participación de nuevos actores que no están vinculados a la lógica de mercado.

A continuación se detallan para cada uno de los aspectos a ser regulados un listado de actuaciones recomendadas que el aplicador o la entidad del Estado encargada, deberá tomar en cuenta en el proceso de implementación de las reformas. Las actuaciones surgen de los indicadores internacionales en libertad de expresión, diagnósticos previos sobre concentración económica y la protección de los intereses del sector comunitario no lucrativo.

Aspecto a regular	Actuaciones a ejecutar
1. Límites a la concentración mediática sea esta horizontal, vertical, cruzada y conglomeral	1.1. Identificar cualquier intento de abuso de posición dominante en el espectro radioeléctrico, a través de estudios elaborados por la SC 1.2. Revisión eventual de los efectos de la exclusividad de los contratos de contenidos “premium” y de la asignación de la pauta comercial 1.3. Evitar que los operadores con posición dominante incrementen su participación en el mercado mediante la compra de más licencias de uso del espectro 1.4. Evitar que los operadores dominantes trasladen su posición a mercados adyacentes como televisión por suscripción, publicidad o contenidos

²¹ El “*Refarming*” es un término en inglés que hace referencia a la reorganización y reutilización de las frecuencias, con el uso de tecnologías diferentes a las inicialmente previstas. El *refarming* es un proceso que, debido a la flexibilidad en el uso del espectro radioeléctrico, permite su optimización con la incorporación de nuevos operadores y una competencia más equilibrada.



<p>2. Renovación y asignación de las concesiones de frecuencias radioeléctricas</p>	<p>2.1. En la asignación de nuevas concesiones debe reservarse una porción del espectro exclusivamente a nuevos operadores, priorizando a comunitarios y públicos</p> <p>2.2. El criterio de asignación de frecuencias a través de la subasta no debe ser la maximización de la recaudación sino para una eficiente asignación del recurso</p> <p>2.3. Incorporar desde el inicio, de manera obligatoria y vinculante, la opinión de la Superintendencia de Competencia en los procesos de subasta para evaluar la concentración de licencias a nivel de grupo de empresas relacionadas</p> <p>2.4. Los ofertantes a explotar el espectro radioeléctrico deben estar obligados a presentar a la Superintendencia de Competencia la información necesaria para el análisis de operaciones de concentración económica</p> <p>2.5. Elaboración de un plan estatal participativo que involucre representantes de cada sector mediático para la asignación del espectro cumpliendo con las normas de la UIT, UNESCO y CIDH</p> <p>2.6. Aplicar los estándares internacionales de la CIDH sobre asignación del espectro radioeléctrico</p> <p>2.7. Establecer como requisito para la renovación de las concesiones, la legalidad y transparencia de los procesos de asignación de frecuencias a los actuales operadores</p>
<p>3. Limitar el usufructo privado de las frecuencias radioeléctricas</p>	<p>3.1. Las transferencias de derechos de uso del espectro radioeléctrico deben estar sujetas a la evaluación de concentraciones según Ley de Competencia</p> <p>3.2. SIGET debe consultar a la SC en todas las fusiones, arrendamientos, ventas u otras actividades que puedan repercutir en el mercado radioeléctrico</p>
<p>4. Reconocimiento de los medios de comunicación comunitarios no lucrativos y medios públicos</p>	<p>4.1. Reservar un cupo de frecuencias para la televisión comunitaria y la televisión pública mediante el mecanismo de concurso público o asignación directa. En ningún caso este tipo de concesiones deberá ser asignado a través de subasta.</p> <p>4.2. Creación de un Sistema Público de Radiodifusión.</p> <p>4.3. Aplicar los principios de equidad y no discriminación en la pauta publicitaria gubernamental, vinculándola a la implementación de códigos éticos. La publicidad no debe ser una herramienta para favorecer a ciertos medios por sobre otros, por motivos políticos o comerciales</p> <p>4.4. Conformación de un fondo para la producción de contenidos informativos, educativos y culturales desde los medios de comunicación comunitarios no lucrativos</p> <p>4.5. Establecimiento de una mesa permanente de diálogo entre SIGET y las organizaciones sociales aglutinadas en la ReDCo</p>
<p>5. Fortalecimiento de la SIGET como entidad rectora, responsable de la gestión del espectro radioeléctrico</p>	<p>5.1. Promover reformas a la composición de la Junta Directiva de la SIGET para una conducción más plural y representativa que garantice la implementación de políticas públicas sin la interferencia del control político o comercial en la toma de decisiones sobre la gestión del espectro radioeléctrico</p>
<p>6. Aplicación correcta de los mecanismos de subasta, concurso público y asignación directa para la adjudicación de frecuencias</p>	<p>6.1. Constituir un concejo evaluador de las propuestas de los sectores público, comunitario y comercial, para la obtención de concesiones de radios y televisión</p>



<p>7. Implementación efectiva e inclusiva del proceso de transición a la televisión digital terrestre</p>	<p>7.1. Aprobar una normativa técnica de digitalización de la televisión que sea fruto de un proceso participativo de consultas con diversos actores (comunitarios, comerciales y públicos) vinculados al entorno mediático</p> <p>7.2. Los procesos de digitalización y reasignación del espectro radioeléctrico deberían realizarse de modo simultáneo e integrado</p> <p>7.3. Acompañar técnica y financieramente a los medios comunitarios no lucrativos en el proceso de transición a la televisión digital terrestre</p> <p>7.4. Ejecutar una campaña informativa sobre la televisión digital a los usuarios</p> <p>7.5. Facilitar el acceso de los usuarios de bajos ingresos a las tecnologías digitales y adquisición de aparatos receptores</p> <p>7.6. Aplicar los estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital, abierta, diversa, plural e inclusiva del Sistema Interamericano de Derechos Humanos</p>
<p>8. Promover contenidos mediáticos éticos, con valor y oportunidad social</p>	<p>8.1. Establecer un porcentaje de contenidos propios en la programación regular de la radio y televisión.</p> <p>8.2. Redefinir competencias de la Dirección General de Espectáculos Públicos para que asuma la regulación de contenidos que atenten a los derechos humanos y la salud pública</p> <p>8.3. Impulsar los Observatorios Ciudadanos de Medios de Comunicación</p> <p>8.4. Promover la vigencia de códigos éticos vinculantes y el cumplimiento de la Ley de Rectificación y Respuesta</p> <p>8.5. Promover la instalación de un Ombudsman o Defensoría de Medios de Comunicación</p> <p>8.6. Promover la cultura de paz y los valores democráticos en todos los medios de comunicación.</p>
<p>9. Monitoreo, seguimiento y control del buen uso de las frecuencias radioeléctricas</p>	<p>9.1. Recuperar los canales y frecuencias que no estén siendo utilizados actualmente, para reasignarlos a nuevos operadores.</p> <p>9.2. Reclasificar espectro, a fin de generar nuevas frecuencias de radio para emisoras comunitarias y públicas.</p> <p>9.3. Establecer contratos de concesión cuyas cláusulas garanticen el uso óptimo y eficiente del espectro</p> <p>9.4. Aplicación de sanciones correspondientes en caso de incumplimiento de disposiciones contenidas en los contratos de concesión</p>
<p>10. Promoción permanente de la transparencia, pluralismo y diversidad en la asignación y uso del espectro</p>	<p>10.1. Proponer reformas legales orientadas a combatir la concentración mediática</p> <p>10.2. Acatar las recomendaciones de la SC relacionadas con la desconcentración mediática y de la SPTA vinculadas al uso transparente del espectro</p> <p>10.3. Inclusión de la comunidad salvadoreña en el exterior a través de contenidos y espacios en medios de comunicación.</p>



3.3. Monitoreo y evaluación

Las garantías para una correcta implementación de las actuaciones sugeridas desde el sector comunitario no lucrativo pasan por la permanente participación de las organizaciones sociales aglutinadas en la ReDCo en todo el ciclo de la política pública comunicacional. Según lo define la UNESCO, en un documento publicado en 2008, los grupos de la sociedad civil y la ciudadanía en general, deben participar activamente de la promoción y ejecución de las medidas para fomentar el pluralismo mediático.

La Red por el Derecho a la Comunicación surgió con el objetivo de promover la democratización de las comunicaciones a través del marco jurídico y las políticas públicas de comunicación ante los cercos informativos que se producen de la concentración económica del actual modelo comunicacional.

Por tanto, en el proceso de monitoreo y evaluación de la política pública en comunicaciones la SIGET como ente regulador deberá incorporar la participación de la ReDCo como observador social de la implementación de las reformas a la Ley de Telecomunicaciones, a fin de garantizar que los derechos e intereses de los operadores comunitarios sean respetados y promover la democratización de todo el modelo comunicacional.

3.3.1. Indicadores de evaluación

Con el propósito de evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos propuestos en esta política pública, se definen a continuación una serie de indicadores, que monitorearán los avances o retrocesos de las actuaciones implementadas por la SIGET para hacer efectivas las reformas a la ley de telecomunicaciones.

Actuaciones a ejecutar	Indicadores de evaluación
1.1. Identificar cualquier intento de abuso de posición dominante en el espectro radioeléctrico a través de estudios elaborados por la SC	1.1.1. Número de recomendables sobre la posición dominante de un operador emitidos por la SC en un proceso de adjudicación de frecuencia.
1.2. Revisión eventual de los efectos de la exclusividad de los contratos de contenidos “premium” y de la asignación de la pauta comercial	1.2.1. Número de informes elaborados por la SC sobre los efectos que tiene la exclusividad de contratos de contenidos <i>premium</i> y asignación de la pauta comercial en la libre competencia del mercado mediático
1.3. Evitar que los operadores con posición dominante incrementen su participación en el mercado mediante la compra de más licencias de uso del espectro	1.3.1. Porcentaje de solicitudes de concesión de frecuencias denegadas por motivos de concentración de mercado sobre el total en un año
1.4. Evitar que operadores dominantes traslade su posición a mercados adyacentes como televisión por suscripción, publicidad o contenidos	1.4.1. Número de avisos emitidos por la SC sobre amenazas de concentración de mercados adyacentes por un mismo operador
2.1. En la asignación de nuevas concesiones debe reservarse una porción del espectro exclusivamente a nuevos operadores, priorizando a comunitarios y públicos	2.1.1. Porcentaje de asignación de concesiones a operadores comunitarios y públicos respecto al total de las frecuencias otorgadas
2.2. El criterio de asignación de frecuencias a través de la subasta no debe ser la maximización de la recaudación sino para una eficiente asignación del recurso	2.2.1. Porcentaje de asignación de concesiones por subasta en donde el criterio dominante no fue la mayor oferta económica



2.3. Incorporar desde el inicio, de manera obligatoria y vinculante la opinión de la SC en el proceso de subasta para evaluar la concentración de licencias a nivel de grupo de empresas relacionadas	2.3.1. Número de recomendables emitidos por la SC en los procesos de adjudicación de frecuencias otorgados por subasta
2.4. Los ofertantes a explotar el espectro radioeléctrico deben estar obligados a presentar a la SC la información necesaria para el análisis de operaciones de concentración económica	2.4.1. Porcentaje de ofertantes que presentaron la documentación solicitada por la SC en un proceso de adjudicación sobre el total de ofertantes
2.5. Elaboración de un plan estatal participativo que involucre representantes de cada sector mediático para la asignación del espectro cumpliendo con las normas de la UIT, UNESCO y CIDH	2.5.1. Existencia de un plan estatal participativo para la asignación del espectro radioeléctrico con base a indicadores internacionales
2.6. Aplicar los estándares internacionales de la CIDH sobre asignación del espectro radioeléctrico	2.6.1. Número de concesiones otorgadas con base a una normativa basada en estándares CIDH
2.7. Establecer como requisito para la renovación de las concesiones, la legalidad y transparencia de los procesos de asignación de frecuencias a los actuales operadores	2.7.1. Número de concesiones no renovadas debido a irregularidades en el proceso de asignación original
3.1. Las transferencias de derechos de uso del espectro radioeléctrico deben estar sujetas a la evaluación de concentraciones según Ley de Competencia	3.1.1. Número de concesiones otorgadas tomando en consideración las recomendaciones emitidas por la Superintendencia de Competencia
3.2. SIGET debe consultar a la SC en todas las fusiones, arrendamientos, ventas u otras actividades que puedan repercutir en el mercado radioeléctrico	3.2.1. Número de dictámenes favorables o desfavorables sobre asignación de concesiones emitidos por la SC a solicitud de la SIGET
4.1. Reservar un cupo de frecuencias para la televisión comunitaria y la televisión pública mediante el mecanismo de concurso público o asignación directa. En ningún caso este tipo de concesiones deberá ser asignado a través de subasta.	4.1.1. Porcentaje de concesiones otorgadas a medios comunitarios no lucrativos respecto al total de adjudicaciones 4.1.2. Porcentaje de concesiones otorgadas a medios públicos respecto al total de adjudicaciones
4.2. Creación de un Sistema Público de Radiodifusión	4.2.1. Vigencia de una ley de radiodifusión pública.
4.3. Aplicar los principios de equidad y no discriminación en la pauta publicitaria gubernamental, vinculándola a la implementación de códigos éticos. La publicidad no debe ser una herramienta para favorecer a ciertos medios por sobre otros, por motivos políticos o comerciales	4.3.1. Monto en publicidad gubernamental asignada a los medios comunitarios respecto a los medios privados comerciales 4.3.2. Análisis comparativo de los montos de pauta publicitaria otorgada a los diferentes medios
4.4. Creación de un fondo para la producción de contenidos informativos, educativos y culturales desde los medios de comunicación comunitarios no lucrativos	4.4.1. Existencia de un fondo para el desarrollo de contenidos informativos, educativos, y culturales desde los medios de comunicación comunitarios no lucrativos 4.4.2. Cantidad de programas informativos, educativos y culturales producidos en medios comunitarios financiados por el fondo especial



4.5. Establecimiento de una mesa permanente de diálogo entre SIGET y las organizaciones sociales aglutinadas en la ReDCo	4.5.1. Presencia de una mesa permanente de diálogo entre SIGET y ReDCo 4.5.2. Número de acuerdos conjuntos entre SIGET y ReDCo
5.1. Promover reformas a la composición de la Junta Directiva de la SIGET para una conducción más plural y representativa que garantice la implementación de políticas públicas sin la interferencia del control político o comercial en la toma de decisiones sobre la gestión del espectro radioeléctrico	5.1.1. Cantidad de representantes en Junta Directiva de SIGET electos por criterios técnicos y representativos justificados sobre el total de miembros
6.1. Constituir un concejo evaluador de las propuestas de los sectores público, comunitario y comercial, para la obtención de concesiones de radios y televisión	6.1.1. Existencia del Concejo Comunicacional conformado por actores vinculados a la política de comunicaciones, encargado para la evaluación de ofertas para ser concesionarias del espectro radioeléctrico
7.1. Aprobar una normativa técnica de digitalización de la televisión que sea fruto de un proceso participativo de consultas con diversos actores (comunitarios, comerciales y públicos) vinculados al entorno mediático	7.1.1. Existencia de una normativa técnica participativa que regule la transición hacia la televisión digital terrestre 7.1.2. Número de nuevos operadores ingresados en el marco del proceso de digitalización en la TV
7.2. Los procesos de digitalización y reasignación del espectro radioeléctrico deberían realizarse de modo simultáneo e integrado	7.2.1. Número de nuevos operadores que ingresan al espectro en el marco del proceso de renovación de frecuencias y digitalización
7.3. Acompañar técnica y financieramente a los medios comunitarios no lucrativos en el proceso de transición a la televisión digital terrestre	7.3.1. Número de capacitaciones brindadas por la SIGET a representantes de medios comunitarios no lucrativos 7.3.2. Existencia de una partida presupuestaria para el acompañamiento técnico del proceso de digitalización
7.4. Ejecutar una campaña informativa sobre la televisión digital a los usuarios	7.4.1. Difusión de una campaña informativa sobre la televisión digital a los usuarios 7.4.2. Resultados cuantitativos de encuestas que demuestren conocimiento de la población sobre la digitalización
7.5. Facilitar el acceso de los usuarios de bajos ingresos a las tecnologías digitales y adquisición de aparatos receptores	7.5.1. Instalación de una ensambladora de equipos receptores gestionada por el gobierno para el acceso de tecnología a los usuarios de bajos ingresos
7.6. Aplicar los estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital, abierta, diversa, plural e inclusiva del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	7.6.1. Número de estándares incorporados en la normativa técnica de la digitalización de la televisión
8.1. Establecer un porcentaje de contenidos propios en la programación regular de la radio y televisión.	8.1.1. Porcentaje de contenidos propios establecido para la programación regular de la radio y televisión



8.2. Redefinir las competencias de la Dirección General de Espectáculos Públicos para que asuma la regulación de contenidos que atenten a los derechos humanos y la salud pública	8.2.1. Creación de una Ley de la Dirección General de Espectáculos Públicos, y su respectivo reglamento, para una regulación efectiva sobre el contenido en radio y televisión
8.3 Creación de Observatorios Ciudadanos de Medios de comunicación	8.2.2. Número de Observatorios Ciudadanos de Medios de Comunicación creados en el último año
8.4. Promover la vigencia de códigos éticos vinculantes y el cumplimiento de la Ley de Rectificación y Respuesta	8.2.3. Número de códigos éticos existentes en los medios de comunicación 8.2.4. Número de casos de aplicación de la Ley de Rectificación y Respuesta en el último año
8.5. Promover la instalación de un Ombudsman o Defensoría de Medios de Comunicación	8.2.5. Propuesta de creación de una Defensoría de Medios de Comunicación
8.6. Promover la cultura de paz y los valores democráticos en todos los medios de comunicación.	8.2.6. Campañas o mensajes sobre cultura de paz y valores democráticos difundidos en los medios de comunicación.
9.1. Recuperar los canales y frecuencias que no estén siendo utilizados actualmente, para reasignarlos a nuevos operadores	9.1.1. Número de canales y frecuencias ociosas recuperadas por SIGET y adjudicadas a nuevos operadores
9.2. Reclasificar espectro, a fin de generar nuevas frecuencias de radio para emisoras comunitarias y públicas.	9.2.1. Cantidad de frecuencias radiales generadas mediante reclasificación de espectro televisivo
9.3. Establecer contratos de concesión cuyas cláusulas garanticen el uso óptimo y eficiente del espectro	9.3.1. Número de contratos suscritos entre SIGET y los concesionarios del espectro radioeléctrico
9.4. Aplicación de sanciones correspondientes en caso de incumplimiento de disposiciones contenidas en los contratos de concesión	9.4.1. Número de sanciones impuestas por la SIGET a concesionarios por incumplimiento de contrato
10.1. Proponer reformas legales orientadas a combatir la concentración mediática	10.1.1. Cantidad de propuestas de reformas a la leyes de Telecomunicaciones y Competencia presentadas ante Asamblea Legislativa
10.2. Acatar las recomendaciones de la SC relacionadas con la desconcentración mediática y de la SPTA vinculadas al uso transparente del espectro	10.2.1. Existencia de un informe de auditoría del espectro radioeléctrico realizado por la SIGET a recomendación de la SPTA
10.3. Inclusión de la comunidad salvadoreña en el exterior a través de contenidos y espacios en medios de comunicación.	10.3.1. Noticias, programas, secciones y medios con temáticas sobre la comunidad salvadoreña en el exterior

Los indicadores expresados pretenden medir los resultados de las actuaciones implementadas y verificarse las reformas a la Ley de Telecomunicaciones están siendo aplicadas de manera efectiva. La planificación de una política pública orientada a resultados contribuye a garantizar los impactos esperados con estas reformas y, en el largo plazo, a identificar aquellos aspectos que necesitan ser mejorados por la administración pública.

4. Los desafíos ante la digitalización de la televisión terrestre

En enero de 2017 el Gobierno de El Salvador decidió adoptar el modelo ISDB-Tb para la digitalización de la televisión²². Dicho estándar,

²² Anteriormente en 2009 la SIGET había emitido una resolución adoptando la norma ATSC (Advanced Television System Committee) conocida como la norma americana –utilizada en Estados Unidos, Canadá y México – Dicha resolución fijaba



creado por Japón y mejorado por Brasil, tiene las siguientes ventajas: a) mayor optimización en el uso del espectro, b) mayor adaptabilidad de la señal televisiva a diferentes dispositivos móviles, c) mejor calidad de sonido e imagen, d) posibilidad de creación de sistemas de alerta temprana y e) mejor conectividad regional debido a que éste estándar ha sido adoptado también por los países de la región centroamericana.

Esta decisión fue tomada luego de un análisis técnico de los diferentes modelos digitales realizado por SIGET y de un proceso de discusión con los concesionarios, acompañado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

Como se ha venido señalando, el proceso de digitalización de la televisión terrestre²³ genera una ventana de oportunidad para la distribución óptima de operadores dentro del espectro radioeléctrico gracias a los espacios que se generan con el dividendo digital²⁴. De ahí la importancia que sea implementado de manera efectiva, en sintonía con los estándares internacionales y las recomendaciones de los medios comunitarios no lucrativos, públicos y comerciales.

La Sala de lo Constitucional ha sentado jurisprudencia al argumentar en la exposición de motivos de la inconstitucionalidad 65-2012/36-2014, la relevancia de promover el pluralismo informativo en el espectro radioeléctrico con la incorporación de nuevos operadores, de ahí la importancia del contexto favorable que se deriva de la digitalización.

La Superintendencia de Competencia en el citado informe sobre condiciones de competencia en la televisión abierta (2016), ha señalado que con la digitalización la optimización de las frecuencias es considerable. “La transición de la TV analógica a

la fecha del “apagón analógico” para el 31 de diciembre de 2018. (Greco, 2016)

23 El dividendo digital puede ser utilizado para la mejora de los servicios de televisión, incluyendo la televisión de alta definición, la definición estándar, o la recepción de programas móviles de televisión o algunos servicios inalámbricos como la telefonía móvil 3G o el acceso a internet de banda ancha inalámbrico 4G (Greco, 2016)

24 El “dividendo digital” no es más que la liberación de sustanciales recursos del espectro radioeléctrico producto del cambio de tecnología analógica a digital.

la digital puede hasta sextuplicar la capacidad de transmisión al permitir que operen más canales en la misma frecuencia.” Por ese motivo la SIGET se enfrenta ante un importante desafío que consiste en implementar un proceso técnico en condiciones favorables para todos los interesados en operar el espectro radioeléctrico, y hacer de la digitalización una oportunidad para corregir el excluyente esquema actual de concesiones. Las recomendaciones de la SC pasan porque la SIGET implemente procesos abiertos, transparentes, objetivos y no discriminatorios, que faciliten la entrada a nuevos competidores.

Es por ello que dentro de las actuaciones recomendadas desde el sector comunitario no lucrativo, a ser ejecutadas por la SIGET en la fase de implementación de la política pública en comunicaciones se establece la importancia que el Estado implemente medidas de apoyo a la sostenibilidad financiera del sector a través del apoyo en pauta publicitaria, creación de un fondo y acompañamiento técnico a los medios comunitarios durante este proceso, a fin de que los costos de inversión en equipos y tecnología no constituyan una barrera de entrada para el ingreso de los nuevos operadores en el espectro.

Los estándares internacionales aplicados al proceso de digitalización de la TV demuestran que la digitalización por sí sola no genera los impactos esperados si no se acompaña de una serie de normativas y acciones de política pública que permitan reconocer la convivencia de las voces comunitarias, comerciales y públicas en el espectro radioeléctrico, bajo el enfoque del necesario acceso público y equitativo a la información (UNESCO, 2008). Por eso la importancia de esta propuesta de política pública.

En esta fase la Asamblea Legislativa ha cumplido con su parte en heredarle al país una serie de reformas que permitirán a la SIGET entrarle con los instrumentos y competencias suficientes para que la digitalización no termine perpetuando el beneficio de los operadores con posición dominante en el mercado. La Relatoría especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH es clara al respecto: “que el Estado deba asegurar la



continuidad de las transmisiones de los operadores existentes en el nuevo entorno digital, no significa –necesariamente– que tengan un derecho adquirido a acceder a un nuevo canal o frecuencia completo para su uso exclusivo, de manera automática, sin concurso y sin costos” (CIDH, 2008).

El Salvador se encuentra ante la oportunidad histórica de cambiar las reglas del juego en el esquema mediático. La intervención adecuada del Estado a través de entidades reguladoras como la SIGET y la Superintendencia de Competencia pueden contribuir a democratizar los medios de comunicación con una política pública integral que establezca los límites a la concentración económica y al usufructo del espectro radioeléctrico junto a la promoción de nuevos competidores y actores mediáticos, especialmente de carácter comunitario y público.

5. Conclusiones

- I. La democratización de las comunicaciones es una tarea pendiente en El Salvador. Su importancia radica en la formación de la opinión pública a través de un modelo comunicacional abierto a las diversas voces y fuentes de información representativas de los diferentes sectores de la sociedad.
- II. Es necesaria una auditoría del espectro radioeléctrico y una rendición de cuentas especial para informar a la ciudadanía sobre cómo se otorgaron las concesiones en el pasado, tal como lo recomienda la SPTA.
- III. También es necesario establecer como criterio para la renovación de las actuales concesiones, verificar la legalidad y transparencia de sus procesos de asignación.
- IV. La implementación de las reformas a la Ley de Telecomunicaciones es una oportunidad para la desconcentración de la propiedad mediática y la incorporación del sector comunitario no lucrativo en la generación de contenido bajo igualdad de condiciones.
- V. Se deben aprovechar las nuevas facultades de monitoreo, reserva y gestión del espectro radioeléctrico, reconocidas a la SIGET, para que las frecuencias que no estén en uso sean adjudicadas nuevamente.
- VI. La SIGET debe informarle en todo momento a la Superintendencia de Competencia sobre fusiones, arrendamientos, ventas y otras actividades de usufructo en el espectro radioeléctrico a fin de corregir posibles prácticas anticompetitivas y concentración económica de operadores
- VII. El proceso de digitalización de la televisión terrestre representa para la SIGET una oportunidad para incorporar los criterios, indicadores y estándares del Sistema de Naciones Unidas e Interamericano en materia de libertad de expresión y asignación efectiva del espectro radioeléctrico.
- VIII. La SIGET debe limitar el acaparamiento de los operadores con posición dominante en el mercado de las comunicaciones a través de un monitoreo más estricto, la reserva del espectro destinada al concurso, la asignación directa a medios comunitarios no lucrativo.
- IX. El proceso de digitalización, para hacer una contribución real a la democratización del modelo comunicacional, debe acompañarse de una serie de acciones de política pública que permita generar un mayor pluralismo y diversidad mediática a través del ingreso de nuevos operadores, prioritariamente comunitarios y públicos.



BIBLIOGRAFÍA

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Carta a la Misión Permanente de El Salvador ante la Organización de Estados Americanos (OEA)*. Washington D.C., Estados Unidos. Diciembre 2015

Entrevista a Leonel Herrera, director ejecutivo de ARPAS. 17 de octubre de 2016

Entrevista a Leonel Herrera, director ejecutivo de ARPAS. En “Francamente” de Canal TVX. 24 de julio de 2014

Greco, Esteban. *“Condiciones de competencia en la televisión abierta de El Salvador”*. Superintendencia de Competencia. Gobierno de El Salvador. San Salvador, El Salvador. Enero 2016

Herrera, Leonel. *“Derecho a la comunicación y modelos de medios democráticos para el buen vivir”*, en Siembras del Buen Vivir. Entre utopías y dilemas posibles. Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER). Quito, Ecuador. 2016

Ley de Telecomunicaciones. Mayo 2016

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). *“Indicadores de desarrollo mediático: marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social”*. Paris, Francia. Marzo 2008

Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción (SPTA). *“Informe final del caso SIGET – espectro radio eléctrico”*. Gobierno de El Salvador. San Salvador, El Salvador. Septiembre 2016

Sentencia de inconstitucionalidad 65-2012/36-2014. Julio 2015

Taller participativo de consulta con la ReDCo. 21 de octubre de 2016



Autor

Saúl Hernández Alfaro

Politólogo, especialista en Políticas Públicas, Transparencia y Anticorrupción. Magíster en gestión Pública

Impresión

© 2017 Friedrich-Ebert-Stiftung FES (Fundación Friedrich Ebert)

Dirección: Pasaje Bella Vista No. 426, entre 9ª. Calle Poniente y 9ª. Calle Poniente bis, Colonia Escalón. San Salvador, El Salvador, Centro América

Apartado Postal: 1419

Teléfonos: (503) 2263-4342 / 2263-4339 /

Fax: (503) 2263-4347

e-mail: elsalvador@fesamericacentral.org

www.fesamericacentral.org

Responsable: Francisco Raúl Ortiz,
Coordinador de Programas

La Fundación Friedrich Ebert (en alemán Friedrich Ebert Stiftung, FES) es una fundación política alemana que ofrece espacios de debate en más de 100 países del mundo y que tiene oficinas en todos los países de América Central. Su objetivo es fortalecer la democracia y la justicia social y, para estos efectos, coopera con actores políticos, sindicales y sociales de diversa índole en todo el mundo.

www.fesamericacentral.org