

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

Consulta Pública sobre el Decreto que regula el despliegue de la Televisión Digital Terrestre en Uruguay

Comentarios y aportes de la Coalición por una Comunicación Democrática

El presente documento fue elaborado por las organizaciones integrantes de la Coalición por una Comunicación Democrática en base a los aportes de todos sus miembros. A los efectos de establecer una opinión sobre los distintos aspectos regulados y/o omitidos por el decreto se utilizaron las siguientes referencias:

- a. Estándares de libertad de expresión, derecho a la información, pluralismo y diversidad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- b. 16 Principios para una Comunicación Democrática, elaborado por la propia CCD.
- c. Propuesta de la sociedad civil Por una Televisión Digital que respete los estándares de libertad de expresión, diversidad cultural, pluralidad y derecho a la información.

A continuación los aportes acordados por la Coalición:

D) Necesidad de aprobar en forma urgente una Ley del Servicio de Comunicación Audiovisual

La decisión del Poder Ejecutivo de iniciar por decreto la transición y despliegue de la televisión digital deja en evidencia la necesidad de aprobar con urgencia una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. La Coalición manifestó en su momento que los importantes derechos en juego, el advenimiento de nuevos operadores, la regulación de la concentración, las enormes carencias de la legislación nacional en materia de los derechos de las personas ante los medios de comunicación, la regulación de la publicidad, la educación para los medios y un largo etcétera, hacían indispensable avanzar en una nueva legislación integral para la política pública de comunicación.

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

Propuesta:

Aprobar en forma urgente una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, para consolidar algunos avances del decreto proyectado, y así integrar las enormes lagunas que existen y desarrollar los restantes principios para una comunicación democrática que el decreto por su naturaleza no puede incorporar.

Volver a convocar a la brevedad el Comité Técnico Consultivo de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual para retomar la elaboración de un proyecto de ley cuyo borrador, en base a los aportes de la Dinatel y del CTC, debe ser aportado por la propia Dinatel.

II) Aspectos del decreto proyectado a destacar:

- La Coalición quiere subrayar el avance que supone el contenido del proyecto de decreto que pretende regular la asignación de espectro para la TDT para Uruguay y la región, en virtud de que se realiza, mayormente, bajo estándares de transparencia, pluralismo, diversidad, y libertad de expresión.
- En ese sentido el decreto contempla los siguientes principios presentados oportunamente por la Coalición para una Comunicación Democrática: principio 3 (el espectro es un bien público); principio 4 (Convivencia equitativa de tres tipos de medios de comunicación); principio 7 (Diversidad y Pluralidad); y principio 14 (asignación por concurso y prestación gratuita del servicio). (ver documento 16 Principios para una Comunicación Democrática)
- La Coalición destaca especialmente el avance que supone establecer tres sectores en la comunicación audiovisual (público, privado-comercial y social-comunitario) en equilibrio en cuanto a la cantidad de espectro asignado a cada uno de ellos.

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

- La Coalición aprueba y celebra el establecimiento del pago de un precio o canon por el uso de un bien público a todos los operadores de televisión, cuyo destino exclusivo será el fomento de la producción audiovisual de televisión. Se trataba de una grave omisión del Estado uruguayo que ha permitido una extracción de fondos a los ciudadanos a través de la pauta publicitaria y una acumulación de capital y de concentración de la riqueza en manos de un pequeño grupo de empresas de comunicación, a expensas del uso de un bien público. No obstante apoyar este precio o canon, la Coalición quiere llamar la atención sobre el bajo monto establecido para el pago del mismo (un 1% máximo frente a precios que oscilan entre 5% y 10% en buena parte del mundo). También advierte la necesidad de una reglamentación transparente y participativa de dicho fondo, que asegure un porcentaje de los mismos para la producción audiovisual en el sector comunitario, que por ser el más nuevo y sin fines de lucro, es el que enfrenta mayores desafíos para producir contenidos.
- Destacamos la importancia de la creación del Foro consultivo de TV digital, para la implementación y el despliegue de la TV digital abierta y gratuita, con la participación de los actores involucrados, la academia y la sociedad civil.

III) En cuanto a los procesos de asignación de frecuencias

La Coalición quiere destacar el establecimiento de procesos competitivos, transparentes, en pie de igualdad y sin obstáculos económicos, para la asignación del liberado para el uso de la televisión digital para todos aquellos nuevos operadores que aspiren hacer uso del espectro.

No obstante, la Coalición quiere señalar como un error y una violación parcial a este principio, el hecho de que los actuales operadores de la televisión privada tengan un

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

tratamiento privilegiado y se les asigne automáticamente, nada menos que un canal múltiplex completo.

De la lectura de los artículos 10 y 11 del proyecto del decreto surgen dos procedimientos distintos para asignar canales a los interesados, según sean los actuales titulares (art. 10) o nuevos interesados (art. 11). A los actuales titulares **se les podrá asignar** en forma directa un canal de 6 Mhz en atención a sus “antecedentes”, simplemente aceptando las nuevas condiciones que todos deberán respetar.

En conclusión, los operadores establecidos desde hace 50 años no deberán pasar por un concurso abierto, no competirán con otras propuestas y tendrán asegurado una cantidad de señales y de servicios mucho mayor a las que hoy brindan.

Sin embargo, los nuevos interesados deberán acudir a un proceso competitivo (art. 11). Lo mismo ocurre con los canales comunitarios, que deberán pasar por un proceso competitivo similar al que están sometidas actualmente las radios comunitarias.

La coalición considera que el régimen especial destinado a los actuales canales privados es inconstitucional y violenta el principio de igualdad ante la constitución y la ley (Art. 8 de la Constitución).

Propuesta:

Como ya lo advirtió la Coalición en el mes de mayo, al presentar su documento sobre la TDT, los canales que actualmente emiten en virtud de premisos precarios y revocables – pero en los hechos indefinidos, invocando derechos adquiridos no pueden acceder directamente sino a una sola señal espejo.

Desde el punto de vista ciudadano nos preguntamos: Ahora, ¿los dueños de estos canales no tendrán que hacer una presentación de su proyecto comunicacional?

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

De acuerdo a la Constitución y a las leyes que regulan los procedimientos administrativos, los actuales operadores para acceder a nuevo espectro y nuevos servicios deberán pasar por el mismo concurso abierto, público y transparente que los restantes postulantes, sin perjuicio de que el pliego de la licitación les otorgue un puntaje por los antecedentes en la materia.

Como se pide en el decreto para los restantes operadores: “En el caso de interesados en utilizar un canal de 6 MHz deberán presentar propuesta explicitando cómo ocuparán todo el canal”

Finalmente, la coalición comparte la devolución de las frecuencias actuales donde operan los canales analógicos, pero propone establecer un mínimo del 60% de la transición para que ello deba producirse obligatoriamente.

IV) Plazos

La Coalición comparte el establecimiento por primera vez en la historia del país de plazos para explotar las frecuencias de televisión, pero no comparte la excesiva cantidad de años otorgados para la explotación de las mismas (15 años).

Propuesta

Consideramos además que el plazo establecido contradice los plazos de explotación considerados en la ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria, que con un rango superior al decreto estableció un máximo de 10 años, con opción a otros cinco años de servicio – y previa audiencia pública y rendición de cuentas-. Se establece así una situación de desigualdad entre distintos operadores de medios de comunicación. En ese sentido, el decreto debería seguir el estándar establecido en la referida ley.

V) Transferencias y arrendamiento de espacios

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

El artículo 8 del decreto constituye un paso adelante en materia de regulación del negocio de la cesión y arrendamientos de espacios por parte de los titulares de servicios de radiodifusión.

De acuerdo al inciso h) los titulares de servicios de radiodifusión de televisión digital comercial no podrán ceder, arrendar o transferir de ninguna manera a terceros, sea directa o indirectamente, el uso de parte de dicho espectro.

Esta disposición era absolutamente necesaria, teniendo en cuenta la historia de cesiones y enajenaciones encubiertas de espacios, ocurridas durante años en la radiodifusión nacional.

No obstante, la Coalición considera insuficiente la regulación relativa a transferencias establecida en el inciso j) del mismo artículo, que señala: las autorizaciones para brindar servicios de radiodifusión de televisión digital serán otorgadas con carácter personal, quedando prohibido todo negocio que implique, directa o indirectamente, total o parcialmente, la transferencia de la titularidad dentro de los primeros 5 años de haber sido otorgada. El Poder Ejecutivo sólo podrá considerar las solicitudes de transferencias de autorizaciones dentro de este plazo, en caso de fallecimiento de su titular. Si en cualquier momento se hiciera imposible la explotación del servicio, por razones debidas o relacionadas con los radiodifusores, caducarán las autorizaciones.

Es insuficiente la prohibición de enajenar en los primeros cinco años por varias razones: a partir del otorgamiento de las frecuencias recién comienza la transición digital, por lo que la televisión digital estará funcionando a pleno en el país en cinco o más años. Quién acceda a una frecuencia podrá preparar la entrada en funciones del medio de comunicación y venderlo llave en mano cuando se encuentre maduro el mercado. Es además, un plazo breve en relación a estándares internacionales.

Propuesta

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

La coalición mantiene la posición manifestada en el documento 16 Principios para una Comunicación Democrática, de no permitir las transferencias durante el primer período de concesión.

En caso de persistir en el camino de permitir las transferencias se debe establecer un plazo de explotación directa por parte del adjudicatario no menor a dos tercios del plazo total y establecer requerimientos más exigentes para autorizar la transferencia.

Se apunta además una omisión importante, en el sentido de que para asignar una frecuencia se exige concursar, presentar una propuesta comunicacional y pasar por la aprobación del CHAI, pero para autorizar una transferencia no se le exige al comprador presentar el plan comunicacional a desarrollar, ni la aprobación del CHAI.

VI) Sector comunitario

Respecto al sector comunitario, si bien la norma reserva un tercio del espectro para este tipo de iniciativas, cabe llamar la atención frente a la inexistencia de decisiones para apoyar y promover al sector comunitario, el más débil de todos.

Propuesta:

Consideramos que la regulación debió incluir, entre otras cosas, la regla *must carrier* que obligue a los operadores privados con infraestructura y enormes niveles de concentración, a arrendar sus antenas al sector comunitario y destinar un porcentaje del canal múltiple a transmitir una señal comunitaria.

También se propone que se permitan las alianzas en materia de infraestructura entre diversos operadores públicos de red y el sector comunitario, a fin de facilitarle a este sector el acceso a antenas.

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

Consideramos indispensable que el decreto establezca un fondo de promoción del sector comunitario, que deberá ser reglamentado en un plazo de 90 días.

VII) Sector público

La coalición coincide con la línea esbozada en el proyecto del decreto destinada a fortalecer al sector público televisivo, Es un acierto establecer que el sector público tendrá a disposición una cantidad de frecuencias similar a los restantes sectores.

No obstante, se apunta como una debilidad la falta de exigencias, tales como la presentación de un plan comunicacional y audiencia pública para los canales del sector público que migran al formato digital.

En ese sentido la coalición reivindica la necesidad de un sector público independiente del gobierno, dotado de transparencia y que desarrolle un plan comunicacional puesto a consideración de los organismos de participación y los ciudadanos en general. No deberían existir excepciones a la hora de exigir calidad y proyectos de comunicación diversos a los adjudicatarios de espectro.

Propuesta:

Aplicar cuando se proceda otorgar una frecuencia o múltiplex a un operador público los requisitos exigidos en el Art. 8 literal e del decreto, más allá que no concursen por la asignación.

Deberán presentar como requisito información sobre el proyecto comunicacional y de negocios que se comprometen a brindar a la población de obtener la autorización indicando, entre otros aspectos: el plan de programación a desarrollar; cantidad, tipo y géneros de señales audiovisuales propias que ofrecerán; cantidad y tipo de producción audiovisual nacional y local propia; creación de empleos directos y

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

cumplimiento de las garantías laborales; participación de productores independientes y empresas nacionales de la industria audiovisual en la cadena de producción y difusión relacionada con su servicio; y servicios conexos e interactivos que incluirán, en las condiciones establecidas en el literal b) del artículo 13 de este decreto.

En el caso de interesados en utilizar un canal de 6 MHz deberán presentar propuesta explicitando cómo ocuparán todo el canal, de conformidad con lo dispuesto en el literal g) de este artículo.

La razón es que puede llegar a haber competencia por canales públicos, y que sería deseable que los mismos no tengan modelos de producción y temáticas redundantes. Que no sean utilizados con fines proselitistas por sus impulsores. Que presenten una sustentabilidad económica, ya que se financiarían con recursos que en principio podrían tener otro destino. Que generen genuina mano de obra, y que no se limiten a grillas de repetición de producciones descontextualizadas en el tiempo o en los contenidos. Además exponerlos en una audiencia pública podría llegar a ser un respaldo importante para estos medios que no se programan en función del rating.

Aplicando también en este caso el art. 15 del decreto con excepción del literal e.

VIII) Ausencia de límites a la concentración

La Coalición quiere señalar como algo preocupante que no se hayan establecido normas anti concentración en el proyecto de decreto y por lo contrario expresamente no es de aplicación el Art. 12 del decreto 734/78; justamente en el mismo tiempo que aumenta la cuota de señales de televisión que se asigna a los canales con mayores niveles de propiedad y control sobre la televisión nacional.

Otorgar a los canales 4, 10 y 12, en forma automática, un múltiplex completo de 6 Mhz significa asignarles el uso y la explotación de entre 4 y 6 señales adicionales y los servicios nuevos que permite la norma digital (interactividad, telefonía móvil, etc).

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

No es novedad, pero la televisión privada en Uruguay está dominada por los “tres grandes” de la televisión (los grupos titulares de los canales 4, 10 y 12). Estos tres grupos son titulares además de un canal de televisión para abonados en Montevideo y de varios cables del interior. También controlan en forma directa los siguientes canales de TV abierta: el canal 3 de Colonia, canal 8 Rosario, Canal 7 de Pan de Azúcar, canal 11 Punta del Este y Telerocha canal 9.

Por otra parte, a través de la Red Uruguaya de Televisión (Rutsa), proveen de contenido a los restantes 16 canales de televisión abierta privados del interior del país. De este modo en forma directa o indirecta sus contenidos se emiten en el 100% de la televisión abierta privada, más en buena parte de la televisión para abonados. Los niveles de audiencia nacional que concentran son de los más altos de la región. Solo el canal VTV, básicamente en su propuesta deportiva, ha supuesto una mínima apertura a la competencia.

Propuesta

Es crucial para el futuro de la diversidad en la televisión uruguaya que exista un procedimiento transparente y con medidas específicas para prevenir que los actuales operadores dominantes no se apropien de la mayor parte del dividendo digital.

No hay que olvidar que con la actual limitación de 3 frecuencias máximo en poder de una misma persona física o empresa y 2 en una banda (Art. 12 del decreto 734/78), los actuales grupos de la televisión no podrían acceder a nuevas frecuencias, sino a una señal digital espejo, a menos que devuelvan alguna de las otras frecuencias que tienen en titularidad en la zona sur del país. Si no se aprovecha la nueva asignación de espectro digital para corregir la pre concentración de estos canales, estaremos consolidándola para el futuro.

VII) Necesidad de una regulación para la publicidad

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

El decreto habilita la posibilidad de multiplicar los canales de televisión abierta y gratuita, lo que tendrá como consecuencia una expansión de la pauta publicitaria privada y pública en medios audiovisuales. Sin embargo, el decreto no contiene ninguna referencia a la regulación de la publicidad.

Actualmente observamos a diario un uso abusivo de la pauta publicitaria por parte de los canales de televisión privada, y aún en algunos programas de la televisión pública, al amparo de la pobrísima legislación en materia publicitaria. Informativos que se extienden en el tiempo para dar lugar a largas tandas publicitarias, chivos, tele ventas y publicidad dentro de los programas, etcétera.

El decreto 734/78 en su Art. 29 establece algunas limitaciones de tiempo a las tandas publicitarias, pero exclusivamente en el horario de 18 horas al cierre, siendo estas parciales, ya que ni siquiera limita la publicidad que se emite como parte de los programas. Estas regulaciones fueron concebidas para un momento en que la televisión analógica tenía un menor desarrollo, donde no estaban presentes fenómenos actuales como los publireportajes, las teles ventas, etc.

Las posibilidades que se abren con la digitalización, donde un solo operador puede contar con entre 4 y 6 señales de TV en calidad estándar, hacen imprescindible establecer reglas distintas para la publicidad, que contemplen la nueva realidad, producto del desarrollo que han tenido las comunicaciones en los últimos años y que con la digitalización se verán potenciados.

Propuesta:

Establecer regulaciones claras para la emisión de publicidad, identificando las distintas formas de esta (anuncio o spot, anuncio de tele venta, programa de tele venta, publireportaje, tele promociones, patrocinios, sobre impresiones o transparencias, anuncios de autopromoción).

Determinar claramente el tiempo máximo de publicidad por hora de emisión, por todos los conceptos.

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

Establecer reglas, que impidan que los mensajes publicitarios incluyan mensajes discriminatorios y que respeten los derechos de niñas y niños, en la línea de las regulaciones que ya limitan la publicidad sobre el tabaco y las bebidas alcohólicas. Estas regulaciones deberán contemplar a los tres sectores (público, privado comercial, privado comunitario) sin establecer discriminaciones entre ellos.

Se debe garantizar una real regulación de la publicidad, que establezca claramente los tiempos máximos de tandas publicitarias por hora de emisión y que evite la publicidad encubierta o como parte de los programas.

VIII) Diversidad, no discriminación, personas con discapacidad e infancia

El decreto de televisión digital no aborda la prevención de contenidos discriminatorios tanto en cuanto a publicidad como a contenidos en general.

En vista de los antecedentes que tienen los radiodifusores, y la gran cantidad de frecuencias que se van a asignar, el decreto debe establecer un plazo para que el Poder Ejecutivo envíe al Parlamento una legislación adecuada en materia de servicios audiovisuales y derechos de las personas.

La promoción de contenidos que promuevan la calidad de la comunicación y los derechos de las audiencias conforma una agenda de responsabilidad social que debe ser promovida por todos los actores de la comunicación.

Propuesta:

La programación de los servicios previstos deberá impulsar contenidos que no promuevan o inciten tratos discriminatorios basados en la raza, etnia, sexo, orientación sexual, identidad de género, el idioma, el origen nacional o social, la posición económica, el aspecto físico, la presencia de discapacidades o todo aquello que menoscabe la dignidad y la integridad humana.

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

Específicamente se debe garantizar el respeto estricto de los horarios de protección a la infancia y promover la producción de programas dirigidos a niños y niñas en horarios adecuados para que puedan ser visionados por ellos.

La promoción de contenidos que respeten a nuestros niños, niñas y adolescentes no puede esperar más. Se debe garantizar el respeto estricto de los horarios de protección al menor, fijando franjas horarias de protección para niños, niñas y adolescentes, exigir la señalización y clasificación que faciliten el control parental y promover la producción de programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes, en horarios adecuados para que puedan ser visionados por ellos. La aplicación de políticas de protección son inútiles si no se determina claramente cuál es el organismo competente para su fiscalización. La Coalición celebra la incorporación en el artículo 15 del mismo de la obligación de incluir mecanismos de accesibilidad para personas con discapacidad. No obstante se deberían fijar plazos y cantidad de programas que deberán contar con lenguaje de señas y audio descripción y no quedarse en una definición tan vaga que dependa de la buena voluntad de los radiodifusores.

IX) Acceso a la nueva tecnología/Convergencia/Servicios conexos

La coalición quiere llamar la atención sobre la falta de referencias a las ayudas o políticas públicas del Estado para el acceso a la televisión digital, de los sectores vulnerables y/o con menores recursos, uno de los principios centrales para tener una comunicación democrática.

La Coalición quiere apuntar que el decreto de televisión digital proyectado no resuelve el problema de múltiples prestadores de Internet, así como los servicios conexos que se pueden prestar con la televisión digital.

Propuesta:

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

A continuación la coalición propone una serie de soluciones a los problemas de accesibilidad, neutralidad en el manejo de la red y convergencia tecnológica:

La aprobación a la brevedad de un decreto que regule el acceso subvencionado o gratuito a los set box por parte de sectores de recursos bajos y medios, que permitan la recepción de los canales digitales y la interactividad.

La URSEC, debe cumplir con su rol regulador y homologar todos aquellos Set box y receptores de TV, que se ofrezcan en plaza, garantizando que ellos sean aptos para la nueva tecnología, además de permitir la interactividad. De no contar con la homologación no deberían ser comercializados en plaza.

Se debe garantizar en el plazo más breve posible una conexión gratuita y universal a Internet, que haga posible la interactividad.

X) Acceso a infraestructura

El artículo 19 del decreto limita a dos actores públicos la posibilidad de brindar servicios e infraestructura de transmisión a terceros que no dispongan de al tecnología, en los siguientes términos:

"Art. 19.- Autorizar a Televisión Nacional Uruguay (TNU) y a la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), individual o conjuntamente si así lo acuerdan, como los únicos habilitados a brindar acceso a infraestructura de transmisión a titulares de servicios de radiodifusión de televisión digital que no dispongan de ella."

La coalición considera que otros actores públicos podrían prestar el servicio de acceso a infraestructura de transmisión, y que en todos los casos los sujetos habilitados a actuar bajo el principio de no discriminación a los actores interesados en acceder la infraestructura.

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

No está claro a que se refiere con "infraestructura de transmisión", pero por ejemplo si fuera antena y transmisor, la Intendencia de Montevideo por ejemplo ya cuenta por un punto de emisión privilegiado con antena ya instalada que podría compartir con los canales adyacentes que emitan desde el mismo punto.

Hay otros servicios que podrían prestar los públicos y que podrían ser considerados servicios de infraestructura como servidores (que van a quedar ociosos en calidad SD), enlaces de microondas, cámaras, etc. que podrían competir en costos sobre todo para el sector comunitario.

Hay un know how en generación de grilla, que también podría llegar a ser un servicio de infraestructura. Entendemos que esto es importante, porque si bien hay servicios que solo ANTEL puede prestar, para invertir en infraestructura en los nuevos canales públicos la misma debería justificarse mas allá del uso propio para recuperar parte de la inversión, permitiendo la actualización y el mantenimiento.

Sin otro particular,

Cordiales saludos,