

TV Digital Terrestre en Uruguay

Gustavo Gómez Germano

Políticas públicas. Regulación y nueva institucionalidad
para el desarrollo de la industria audiovisual en Uruguay;
Desafíos y oportunidades de la TV digital terrestre

Televisión Digital Terrestre
en Uruguay

AUTORIDADES

Ministra de Educación y Cultura
María Simon

Subsecretario de Educación y Cultura
Carlos Liscano

Director General de Secretaría
Eduardo Martínez

Director Nacional de Cultura
Hugo Achugar

Coordinador General de Programas
Gabriel Calderón

Coordinador del Departamento de Industrias Creativas
Gustavo Remedi

Director del Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay
Martín Papich

EDICIÓN

Autor
Gustavo Gómez Germano

Editor General
Gustavo Remedi

Editorial
Zona Editorial

Edición
Renée Ferraro

Diseño editorial
Daniel Villar

ISBN: **978-9974-8225-1-1**

Documento de consultoría realizado para el Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay (ICAU) y el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC-DIPRODE-OPP) en el marco del desarrollo del Conglomerado Audiovisual.

Televisión Digital Terrestre en Uruguay

Gustavo Gómez Germano

Políticas públicas, regulación y nueva institucionalidad para el desarrollo de la industria audiovisual en Uruguay: **desafíos y oportunidades de la TV digital terrestre.**



Uruguay Cultural
Dirección Nacional de Cultura_MEC



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY



ÍNDICE

PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	15
MARCO CONCEPTUAL DEL INFORME	16
2.1 Libertad de expresión, diversidad y pluralismo	16
2.2 Bienes y servicios culturales.....	19
2.3 Estado y mercado	20
ESTADO DE SITUACIÓN DE LA TV	22
3.1 La industria de la televisión abierta en Uruguay.....	22
3.1.1 Situación del sector.....	22
3.1.2 Concentración y diversidad	24
3.1.3 Legislación nacional.....	27
3.1.4 Políticas públicas.....	29
3.2 Desafíos planteados.....	30
MARCO REGULATORIO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	32
4.1 Antecedentes en Uruguay	32
4.2 ¿Qué hacer?	33
4.2.1 Conceptos básicos y previos	33
4.2.2 Ideas-fuerza como marco de las políticas	34
4.3 ¿Una sola ley o varias?	34
4.4 Bases para un marco legal democrático.....	36
4.4.1 Hacia una Ley de SCA	37
DISEÑO INSTITUCIONAL	38
5.1 Antecedentes en Uruguay	38
5.2 Recomendaciones y experiencias internacionales	40
5.3 ¿Qué hacer?	43
5.4 Propuesta de esquema regulatorio	45
5.4.1 Cinco espacios institucionales complementarios.....	45
5.5 El organismo de decisión y coordinación de las políticas públicas.....	46
5.6 El organismo de aplicación y fiscalización	48

5.6.1	Finalidad y potestades.....	49
5.6.2	Autonomía e independencia.....	50
5.6.3	Características e integración.....	50
5.6.4	Transparencia y control del regulador.....	51
5.7	El organismo de participación ciudadana y control social.....	51
5.8	Etapas y transición.....	52
OPORTUNIDAD DIGITAL.....		54
6.1	Desafíos regulatorios de la TDT.....	54
6.1.1	Necesidad de revisar el marco general.....	55
6.2	La regulación y el modelo de transición digital.....	56
6.3	Plazos y procesos para el apagón analógico.....	57
6.4	Paradojas de la transición.....	61
6.4.1	Más concentración por duplicación del uso de canales.....	62
6.4.2	Aumentan costos pero hay poco interés en una transición rápida.....	62
6.5	Modelos de negocios.....	65
6.5.1	¿Televisión gratis o paga? ¿Alta definición o multiplex?.....	66
6.6	Diversidad de medios y apertura de la competencia.....	67
6.6.1	¿Quién tendrá concesiones de TDT?.....	68
6.7	Asignación de espectro para los operadores actuales.....	69
6.7.1	Derechos adquiridos.....	69
6.7.2	¿Cómo asignar las nuevas bandas del espectro?.....	71
6.8	Entrada de nuevos operadores comerciales.....	72
6.8.1	Modelo de negocios mixto e infraestructuras únicas (<i>multiplex</i>).....	73
6.8.2	Algunas razones para promover el multiplex.....	73
6.9	Inicio y etapas del despliegue de TDT.....	76
6.10	Asignación de canales y autorización de señales de TDT.....	77
6.10.1	Servicios comerciales en Montevideo.....	77
6.10.2	Servicios comerciales en el resto del país.....	78
6.10.3	Para todos los servicios comerciales.....	79
6.10.4	Servicios públicos.....	79
6.10.5	Servicios comunitarios.....	80
Glosario de Siglas.....		83



Prólogo

La TV digital. El horizonte que ya está acá

A nadie escapa ya que la cultura y la identidad nacional no se reducen, ni son solamente el resultado de la obra de sus artistas y pensadores más destacados.

Muy por el contrario, debido al desarrollo tecnológico, la diversificación cultural, los cambios en los hábitos y formas de consumo cultural, las llamadas *industrias culturales* —la industria editorial, de la música, del audiovisual, de contenidos para Internet, de los videojuegos, etcétera— han cobrado una importancia económica, política y social creciente, y han pasado a jugar un papel fundamental en el conocimiento, la expresión ciudadana y la formación de la cultura y la identidad nacional.

Los nuevos productos, herramientas y tecnologías de la conectividad y la información, ocupan un lugar cada vez mayor en la vida diaria —acaso más de lo deseable— y moldean y condicionan nuestra forma de estar y actuar sobre el mundo. El *complejo industrial cultural* nacional-local, en efecto, cumple un papel de intermediación y administración tanto de nuestra propia cultura, como de lo que conocemos del mundo y lo que de nosotros llega al mundo.

En el centro de tales industrias culturales que hoy definen y moldean la cultura nacional, se halla sin lugar a dudas, *el campo de la televisión*, en cualquiera de sus formas: abierta, para abonados, por cable, satelital, por Internet, pública, privada, municipal, comunitaria, etcétera.

La articulación de tecnologías y formatos tradicionales y nuevos, como ocurre entre la televisión, Internet —por cable o inalámbrica— y la telefonía celular, no hace más que acrecentar la importancia e impacto de la televisión. La instalación de la computadora —un terminal audiovisual digital— en el centro de nuestra vida cotidiana, tanto en el hogar como en el trabajo, así como el rápido desarrollo del *Plan Ceibal* y ahora del *Plan Cardales* —la provisión de televisión, Internet y telefonía básica (*triple play*)—, no hacen sino reforzar aún más esta línea de razonamiento.

Por último, la Televisión Digital Terrestre (TDT) —y el casi seguro *apagón analógico* que sobrevendrá y que ya ha comenzado en otros países— se constituirá, en breve, en la nueva modalidad de proveer televisión —contenidos audiovisuales— y otros servicios conexos.

Una de las ventajas de la digitalización, además de un probable aumento de la calidad en la transmisión de imagen y sonido, es que habrá espacio para muchos más canales. Otra, es que la apertura del nuevo continente digital supone un bajar y dar de nuevo en lo que respecta a la asignación de los permisos para tomar prestado y usufructuar un bien público —un patrimonio de la humanidad— a fin de proveer una serie de servicios culturales que hoy en día son tan básicos y necesarios como el alimento, la salud o la vivienda. Bienes y servicios que, por esta razón, hoy son considerados *derechos culturales de la persona humana* —el derecho a la cultura, el derecho a la información, el derecho de expresión— tan fundamentales, indivisibles e inalienables como cualquier otro derecho humano.

El advenimiento de la TV digital permitirá establecer, asimismo, reglas nuevas y más claras acerca de los modos de asignar o renovar dichos permisos, la cantidad y duración de los mismos, las razonables contrapartidas. Contrapartidas y obligaciones que es justo esperar a cambio, para asegurar y garantizar por parte del Estado, que se haga honor y se respeten los derechos humanos de la población.

Así establecerá que los permisos no sean un cheque en blanco y para toda la vida y también, si se hacen bien las cosas, posibilitará que haya una oferta mayor, más diversa y de mayor calidad, cosa que no ha ocurrido a causa de la situación cuasi monopólica que han ejercido los tres canales privados desde el nacimiento de la TV en 1960 (tanto en el ámbito de la TV abierta como, de los 90 en adelante, en la TV para abonados), y por el predominio —mercado desregulado mediante— de las grandes corporaciones transnacionales de la industria y el comercio cultural. Generará, a su vez, nuevas oportunidades para la producción nacional y la exhibición de contenidos nacionales, latinoamericanos y de otras partes del mundo, que de otra manera nunca llegarían a las pantallas, es decir, a la población, su destinatario final.

El Proyecto de Ley de Promoción de la Cultura Nacional en los Medios de Comunicación elaborado por la Dirección Nacional de Cultura del MEC y enviado al Parlamento por el Presidente Tabaré Vázquez el pasado 23 de noviembre, se refiere exclusivamente a cuestiones *de contenidos* —garantizar que hayan opciones, diversificar la oferta, promover mínimamente la producción local—, no *de*

fierros, como se suele llamar a los estudios, las estaciones, las ondas, las señales, las antenas, el cableado y los receptores.

En la Revolución Digital, en cambio, así como su impacto en el campo de la televisión, y más en particular, en la transmisión de señales audiovisuales, es fundamentalmente un tema de *fierros*. Como es también un tema *de fierros*, el reciente Decreto del Presidente Vázquez habilitando a los canales privados (nacionales y extranjeros) a participar del Plan Cardales, o la nueva Ley de Telecomunicaciones, que ya ha anunciado que impulsará el equipo de gobierno entrante.

No obstante, una vez más, medios y contenidos van de la mano. Según como se reparta y organice el nuevo mundo de la distribución y provisión digital de contenidos y servicios, puede resultar en una mayor cantidad de canales y una mayor oferta de señales, más diversidad, más opciones de programación, más calidad cultural, un mayor acceso a la cultura y una mayor capacidad de expresión por parte de la ciudadanía, y de hecho abrirá nuevas oportunidades al empleo, la capacitación, la profesionalización y la empresa. En cambio, si no se toman los recaudos necesarios, aprendiendo las lecciones de la TV abierta o la TV por cable —dominados por los canales privados y los grandes conglomerados trasnacionales—, puede ocurrir exactamente lo contrario, perpetuando el *statu quo* por otros medios.

El Departamento de Industrias Creativas (DICREA) de la Dirección Nacional de Cultura del MEC, cuya misión es la promoción del Uruguay Cultural y sus industrias creativas, entendió que era casi de oficio la publicación de este Estudio e Informe —que Gustavo Gómez Germano realizara por encargo del ICAU en el marco del Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)—, pensado como un insumo indispensable para el diseño y la discusión de políticas públicas y decisiones que deberán tomarse en el corto plazo, respecto a un tema ciertamente complejo y de mediana duración en sus consecuencias.

Dicho Informe fue presentado públicamente el pasado 10 de noviembre en la sede del Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay (ICAU) ante autoridades y representantes de diversas organizaciones e instituciones: Representantes del Parlamento Nacional, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República, Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM), Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), Dirección Nacional de Cultura (DNC-MEC), Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), Cá-

para Uruguay del Audiovisual (CADU), Sociedad Uruguaya de Actores (SUA), Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI), Grupo Medios y Sociedad (GMS), entre otros.

Dada la importancia y urgencia del tema, así como la necesidad de que la discusión abarque e incluya a un número más amplio de personas e instituciones —que fueron invitadas a la presentación pero que no pudieron concurrir— y a más sectores de la ciudadanía, con la publicación de este Informe esperamos asegurar una mayor difusión, procesar una discusión más enriquecedora y arribar a políticas públicas inteligentes y sostenibles en un ámbito fundamental y estratégico como son las telecomunicaciones, los medios masivos de comunicación, las industrias culturales, el acceso a la información, al conocimiento y la cultura. En suma, ni más ni menos que el capital cultural de la sociedad.

Gustavo Remedi

Coordinador,

Departamento de Industrias Creativas (DICREA)

Dirección Nacional de Cultura-MEC

INTRODUCCIÓN

De acuerdo a los resultados del análisis de la situación a estudio y a las conversaciones mantenidas con los referentes institucionales del proyecto, el actual informe se centrará en la situación y recomendaciones sobre la nueva institucionalidad y marcos regulatorios respecto a la industria audiovisual, con especial énfasis en los servicios de TV abierta.

El mercado de la televisión es la industria cultural uruguaya de mayor facturación¹ y un sector clave para la cadena de valor de la producción nacional audiovisual. Por ser el medio de mayor incidencia en la formación de la opinión pública es clave para garantizar la diversidad cultural, el pluralismo de información e ideas y por tanto, el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de expresión y el derecho a la información. Se trata además, de una de las tecnologías de la información y la comunicación con mayor cobertura en el país.

Por otra parte, se encuentra en desarrollo un cambio fundamental como resultado de la transición hacia la *televisión digital terrestre* (TDT) luego de la adopción del estándar europeo, que implica una oportunidad histórica para esta industria cultural.

Es precisamente esta migración la que posibilita que la televisión que conocemos se convierta en un espacio o plataforma privilegiada para la convergencia de distintas industrias culturales y creativas, ampliando el modelo de negocios del sector audiovisual y ofreciendo nuevas oportunidades para otros sectores, como los desarrolladores de aplicaciones o la industria del software.

Estas oportunidades presentan desafíos regulatorios importantes, debido a la enorme complejidad de estos procesos y su acelerado ritmo de implementación, por lo que se hace imprescindible una revisión de la institucionalidad y el marco regulatorio relacionado con la industria audiovisual, para crear un entorno que habilite su más pleno desarrollo y el aprovechamiento óptimo de sus potencialidades.

1 Si se exceptúan las telecomunicaciones propiamente dichas (telefonía fija y móvil, etc.).

MARCO CONCEPTUAL DEL INFORME

2.1 Libertad de expresión, diversidad y pluralismo

Los servicios de radio y televisión son soportes técnicos para el ejercicio de las libertades de expresión e información más allá de sus dimensiones industriales, comerciales o tecnológicas². Esta constatación define los alcances y límites de la intervención del Estado en su regulación.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el carácter del espectro radioeléctrico, considerado por nuestra legislación y los organismos internacionales como un *patrimonio de la humanidad*, donde los Estados son solamente sus administradores, debiendo tomar en cuenta recomendaciones y acuerdos internacionales establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

En relación a su carácter de continente de la realización de derechos humanos fundamentales, debe atender los convenios internacionales en la materia, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), así como las decisiones y recomendaciones de los organismos de defensa y promoción de la libertad de expresión creados por estas normas. En especial, y en lo que hace a nuestra región, se trata de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH y CrIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

Con vigencia como derecho interno en Uruguay, la CADH —o Pacto de San José de Costa Rica— establece que *toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección*³.

El acceso a los medios adecuados para ejercer ese derecho abarca *todos los procedimientos* y por tanto esto incluye la radio y la televisión.

En la asignación de las frecuencias para su uso —de carácter limitado por definición—, el Estado deberá considerar *criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos*⁴ de tal

2 Ley N°18.232, Art. 1°.

3 Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 13.

4 Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la OEA, Art. 12, octubre de 2000.

manera que en uso de sus potestades legítimas no convierta este mecanismo en una forma de censura⁵.

El objetivo primordial de la regulación estatal en radiodifusión debe ser garantizar la diversidad y el pluralismo, según han declarado los Relatores de Libertad de Expresión de Naciones Unidas, Europa, las Américas y África: *la promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión*⁶.

Esto implica, a la misma vez, adoptar medidas efectivas para impedir la concentración de medios y establecer procedimientos adecuados y no discriminatorios contra determinadas personas o sectores sociales.

La importancia de este asunto se ve reflejada en la Declaración sobre Diversidad en la Radiodifusión⁷ y el último Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, correspondiente al año 2008⁸.

En el primero, los Relatores de Libertad de Expresión de África, las Américas, Europa y Naciones Unidas han expresado una serie de recomendaciones a los Estados para garantizar los principios de diversidad y pluralismo en los medios. En el segundo, la Relatoría Especializada de la CIDH ha incluido estos asuntos dentro de los cinco puntos fundamentales de la Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión.

Desde el punto de vista de la libertad de expresión, los oligopolios y monopolios *conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el*

5 *No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones*". Art. 13.3 CADH.

6 Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión - Declaración Conjunta Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo por el Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión (ONU), el Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación (OSCE) y el Relator Especial para la Libertad De Expresión (OEA). 19 y 20/11/2001.

7 Relatores Libertad de Expresión ONU, OEA, OSCE y CADHP, *Declaración Internacional sobre Diversidad en la Radiodifusión*. 12 de diciembre de 2007.

8 CIDH, Informe Anual 2008, Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, *Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión*, párr. 82.

*pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos*⁹. Y esto refiere tanto a la indebida concentración de la propiedad de los medios como a su control, aún cuando se trate de emisoras de radio y TV en manos de diversos titulares.

La gravedad del impacto de la concentración en los medios, trasciende los problemas planteados a la competencia económica en el sector de las industrias audiovisuales. Como se ha mencionado, los monopolios u oligopolios en los servicios de comunicación audiovisual conspiran contra la democracia y configuran *una restricción determinante a la libertad de expresión*¹⁰.

Lamentablemente, la *convergencia tecnológica* no parece significar una desconcentración y mayor diversidad. A pesar del notorio incremento de la cantidad de plataformas y mecanismos de comunicación, entretenimiento e información, la producción y distribución de contenidos se centraliza cada vez más en unos pocos conglomerados transnacionales, ya sea en el cine, la música o la industria audiovisual.

Esta concentración se reproduce también con grupos de alcance regional, en competencia o en alianza con los anteriores. La diversidad y el pluralismo se garantizan tanto limitando la concentración, como creando entornos favorables para el ingreso de nuevos actores y nuevos contenidos.

En este sentido, las declaraciones de los Relatores de Libertad de Expresión se han concentrado en los últimos tiempos en recomendar el reconocimiento expreso por ley de la radiodifusión comunitaria, como parte de un sistema integrado por tres sectores —público, comercial y comunitario—, para lo cual *deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles*.

Dentro de las medidas específicas propuestas para promover la diversidad, se encuentra la de *reservar frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios y contar con reglas de must-carry (sobre el deber de transmisión)* de forma de garantizar el acceso a las infraestructuras necesarias para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Inclusive pensando en las nuevas tecnologías producto de la digitalización, pues se recomienda *adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar*.

9 Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la OEA, Art. 12, octubre de 2000.

10 Discurso del Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, “La Libertad de Expresión en las Américas”, AIR, Washington, 4 de mayo. Ver comunicado de prensa en http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=C-157/09.

2.2 Bienes y servicios culturales

Los bienes y servicios culturales no son simples mercancías, según lo dispuesto en la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales¹¹, apoyada por Uruguay en diciembre de 2006 a través de la Ley N°18.068 y con vigencia en nuestro país desde marzo de 2007, una vez que se alcanzaron las ratificaciones necesarias.

Dos de los objetivos de la Convención son *proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales*¹² y *reiterar los derechos soberanos de los Estados a conservar, adoptar y aplicar las políticas y medidas que estimen necesarias para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios*¹³. Ambos, centrales a los efectos de este informe.

Entre estas políticas y medidas —las cuales el Estado tiene el derecho y el deber de adoptar— se encuentran:

a) medidas reglamentarias encaminadas a la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales;

b) medidas que brinden oportunidades, de modo apropiado, a las actividades y los bienes y servicios culturales nacionales, entre todas las actividades, bienes y servicios culturales disponibles dentro del territorio nacional, para su creación, producción, distribución, difusión y disfrute, comprendidas disposiciones relativas a la lengua utilizada para tales actividades, bienes y servicios;

c) medidas encaminadas a proporcionar a las industrias culturales independientes nacionales y a las actividades del sector no estructurado, un acceso efectivo a los medios de producción, difusión y distribución de bienes y servicios culturales;

d) medidas destinadas a conceder asistencia financiera pública;

e) medidas encaminadas a alentar a organizaciones sin fines de lucro, así como a entidades públicas y privadas, artistas y otros profesionales de la cultura, a impulsar y promover el libre intercambio y circulación de ideas, expresiones culturales y actividades, bienes y servicios culturales, y a estimular en sus actividades el espíritu creativo y el espíritu de empresa;

11 Aprobada en la Conferencia Internacional de UNESCO de octubre de 2005.

12 Art. 1 a) de la Convención.

13 Art. 1 h) de la Convención.

f) medidas destinadas a crear y apoyar de manera adecuada las instituciones de servicio público pertinentes;

g) medidas encaminadas a respaldar y apoyar a los artistas y demás personas que participan en la creación de expresiones culturales;

h) medidas destinadas a promover la diversidad de los medios de comunicación social, comprendida la promoción del servicio público de radiodifusión.

2.3 Estado y mercado

El Estado es un actor que aparece presente cuando se analiza el desarrollo de las industrias culturales en Uruguay. Pero, ¿es adecuado que el Estado tenga algún papel en esto o debería dejar que el mercado actúe sin interferencias? En caso de una respuesta positiva, ¿cuál debería ser su rol? ¿Es un facilitador o un promotor a través de políticas públicas o debe limitarse a actuar quitando obstáculos y trabas al desarrollo del mercado en el sector? ¿Debe abstenerse de hacer algo o, por el contrario, debe tener una actitud proactiva para garantizar determinados valores y principios de interés general?

Debilitar la capacidad de regulación democrática del Estado es quedar a merced de las fuerzas del mercado y sus actores principales. Esto es muy peligroso si se tienen en cuenta las tendencias dominantes a nivel regional y mundial que son la concentración, la extranjerización, la centralización y la homogeneización de contenidos¹⁴. Todo indica que la convergencia tecnológica es un proceso que está impulsando una mayor concentración, no sólo de propiedad sino de contenidos, de sentidos, de informaciones. No por ser más medios y disponer de una mayor cantidad de información estamos ante un fenómeno democratizador:

Impulsados por las ventajas que otorgan las economías de escala para la disminución de costos de producción y distribución, la posibilidad de subsidios cruzados y la ampliación del margen de ganancias, el control y la concentración de la propiedad de medios, ha crecido fuertemente en las últimas décadas. Este proceso se ha producido tanto a escala internacional como nacional, en países ricos y en países pobres.

Un análisis de la concentración no se puede agotar en la cantidad de medios en poder de determinado grupo sino también en su capacidad de producir y hegemonizar la distribución de contenidos a través de otros medios, dependientes o subordinados a él.

14 Gómez, Gustavo (2007), *La agenda de la libertad de expresión en América Latina: nuevos temas y enfoques* en “Desafíos y oportunidades para la promoción, defensa y ejercicio de la libertad de expresión en Argentina y América Latina”, Asociación por los Derechos Civiles, Argentina.

Coexiste, por tanto, una acumulación de propiedad con un proceso de centralización y homogeneización de contenidos —informaciones, sentidos, opiniones y valores—¹⁵.

Entonces, si no es posible establecer políticas públicas proactivas para recomponer esos desequilibrios tan fuertes y lograr una mayor equidad, no se puede garantizar ni asegurar la diversidad cultural ni la plena libertad de expresión para todas las personas. En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se ha ido desarrollando la idea que el Estado no debe solamente abstenerse de actuar sino que tiene *obligaciones de prestación*, y por tanto debe no sólo reconocer la existencia de derechos sino construir entornos favorables que garanticen su ejercicio.

Al respecto, la Relatoría para la Libertad de Expresión afirma que *para lograr avances en la materia es necesaria una mayor voluntad política por parte de los Estados miembros de la OEA a fin de impulsar reformas en sus legislaciones e implementar políticas que garanticen a las sociedades un amplio ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión. Las expresiones de buena voluntad de los Estados son positivas, pero además deben emprenderse acciones efectivas. El derecho a la libertad de expresión es indispensable en un sistema democrático, y a la vez su ejercicio profundiza y enriquece a la democracia. La Relatoría Especial urge a los Estados a maximizar sus esfuerzos a fin de profundizar el respeto a este derecho fundamental y garantizar su ejercicio pleno¹⁶.*

En el mismo sentido, la Convención de UNESCO ya citada, dispone que los Estados tengan la obligación de *adoptar medidas para promover la diversidad de los medios de comunicación social¹⁷.*

Respecto al rol del Estado, el Conglomerado (*Cluster*) del Sector Audiovisual consideró que debe actuar como *dinamizador y facilitador* pues se trata de actividades que *no pueden dejarse libradas al mercado como regulador de oferta y demanda* y que *existe amplia aceptación respecto que el libre juego del mercado no garantiza una provisión de productos culturales en calidad, cantidad y accesibilidad suficientes desde el punto de vista del bienestar social*. Afirman además en este documento, que define los lineamientos para el Programa de Refuerzo de la Competencia (PRC), que *los productos audiovisuales pueden contribuir al aumento de la cultura de los*

15 Gómez, Gustavo (2005): *Amenazas y oportunidades para la diversidad cultural: la CMSI entre la OMC y UNESCO*, Instituto del Tercer Mundo (ITeM), Uruguay.

16 *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2006*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.127 Doc. 4. Rev.1. 3 de marzo de 2007. Parr. 60 y 61. Págs. 23.

17 Convención de UNESCO citada.

ciudadanos, situación que impacta, entre otros aspectos, en la defensa de los valores democráticos, de la diversidad cultural y la capacidad creativa y reflexiva.

No existe desarrollo del sector audiovisual en ningún país del mundo sin el involucramiento del Estado, concluyen. Y que su marco legal, sus empresas y sus instituciones son elementos clave en los proyectos audiovisuales nacionales como así también en los internacionales¹⁸.

Por tanto, se necesita un Estado activo, con políticas públicas que promuevan y garanticen las libertades fundamentales. ¿Estos Estados, con estos gobernantes? Es un problema, pero eso no quita la necesidad de discutirlo. Es imprescindible un Estado que actúe efectivamente para garantizar la diversidad y el pluralismo. No cualquier Estado. Un Estado democrático, no autoritario o manipulador, ni siquiera paternalista, pero sin dudas un Estado que no esté ausente.

3. ESTADO DE SITUACIÓN DE LA TV

3.1 *La industria de la televisión abierta en Uruguay*

3.1.1 SITUACIÓN DEL SECTOR

La televisión es el medio de comunicación de mayor incidencia en la formación de opinión pública y uno de los de mayor cobertura en todo el país, luego de la radio. Según datos de mayo de 2009, la TV abierta tiene una cobertura de 90,8%. En 2008 menos de la mitad de la población tenía servicio de TV para abonados (46,8%), la quinta parte de los hogares tenía conexión a Internet (20,8%) y el 78,6% tenían teléfono celular¹⁹.

Salvo el Canal 5, donde la inclusión de producción nacional es el 71% del total de su programación —y que asciende a 76% en el horario central—, los tres canales con mayor audiencia no sobrepasan el 50%. El Canal 12 tiene un 47% y el Canal 4 un 37%, aunque ambos bajan notoriamente en horarios centrales al 29% y 30% respectivamente. Mientras tanto en Canal 10, que se presenta publicitariamente como “el canal uruguayo”, sólo la cuarta parte de la programación es de producción nacional, aunque crece en el *prime time* a un 31%²⁰.

18 Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC), *Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC)* del Cluster Audiovisual, febrero de 2008.

19 Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), *Indicadores 2008 sobre Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*, 2009.

20 Hernández, H.; Sartori, M.P.; Sienna, D (2009): *Estudio de la apertura del mercado televisivo en el contexto de la digitalización, para la creación de nuevos contenidos*. Proyecto de fin de

La incidencia —en audiencia, en facturación, etcétera— de la importante inclusión de producción nacional en el canal público, se encuentra limitada porque la emisora sólo tiene una cobertura de 13,6%, mientras que la de Canal 4 es del 54,4%, Canal 10 del 61,8% y Canal 12 el 66,3%²¹.

La Sociedad Uruguaya de Actores (SUA) ha alertado sobre un aspecto que agrava la situación. Y es que respecto a la producción nacional, los canales privados uruguayos de aire *emiten por día 8 horas promedio de ficción extranjera y ninguna nacional, en un total de 16 horas de emisión*, según un informe presentado en 2008. Para SUA es necesario afrontar este problema *en defensa a la diversidad cultural* y porque la ausencia de ficción uruguaya en las televisoras ocasiona *la supresión de miles de puestos de trabajo*²².

En el marco de la elaboración del entonces llamado Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC), los participantes del Cluster Audiovisual —representantes de empresas e instituciones públicas y privadas vinculadas al desarrollo del sector—, realizaron un diagnóstico de la industria televisiva que tomaremos como una de las referencias de este trabajo. En él se afirma que *la producción uruguaya televisiva es escasa, comportándose los canales privados muchas veces como repetidores más que como productores de televisión* y que *los contenidos nacionales se concentran principalmente en productos de entretenimiento y de información, en detrimento de otros contenidos de carácter formativo y cultural. Son pocos los programas de productores independientes que tienen éxito y logran ubicar sus programas en horarios centrales vendiendo minutos a Agencias y anunciantes importantes*²³.

El Cluster concluyó que la oligopolización del sector de la TV abierta y por abonados, deja para la producción nacional *un lugar secundario* —producto de su modelo de negocios— al dar un lugar preferente a la compra de enlatados extranjeros, lo cual *trae como consecuencia un comportamiento poco innovador, en lo que a producción nacional se refiere, dado que la demanda se satisface a través de productos importados*²⁴.

carrera. Facultad de Comunicación. Universidad de Montevideo. Mimeo.

21 Observatorio de Medios del CLAEH, mayo 2009, enlace en <http://www.mediasymodas.com/HISTORIAL/072.html>

22 Sociedad Uruguaya de Actores (SUA), “Actores nacionales tras leyes que permitan más producción televisiva”, 30 de junio de 2008, diario La República, Uruguay.

23 Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC), *Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC)* del Cluster Audiovisual, febrero de 2008.

24 Ídem. Ver datos publicados en <http://www.portaluruguaycultural.gub.uy/es/sic/>

Como parte del diagnóstico, se desarrolló una matriz a partir de un *benchmark* entre la situación uruguaya y competidores seleccionados —en el caso de la TV en relación con Iberoamérica— donde se valoraron los desempeños del sector con los competidores de esos mercados en las categorías de *alto*, *medio* y *bajo*. Los resultados son significativos²⁵.

ATRIBUTOS DESEABLES	CINE	PUBLICIDAD	SERVICIOS DE PRODUCCIÓN	ANIMACIÓN Y VIDEOJUEGOS	TELEVISIÓN
CREATIVIDAD	MEDIO	MEDIO	MEDIO	MEDIO	BAJO
COSTO	ALTO*	ALTO	MEDIO	ALTO	?
AMBIENTE DE PRODUCCIÓN FAVORABLE	MEDIO	MEDIO	MEDIO	MEDIO	BAJO
VELOCIDAD DE RESPUESTA	?	ALTO	ALTO	ALTO	?
FACILIDADES LOGÍSTICAS	BAJO	BAJO	BAJO	BAJO	BAJO
VALORES DE PRODUCCIÓN	BAJO	MEDIO	MEDIO	MEDIO	BAJO
CALIDAD DEL PROYECTO	MEDIO	MEDIO	ALTO	MEDIO	BAJO
CALIDAD DEL PRODUCTO	MEDIO	ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO
ADAPTABILIDAD	BAJO	BAJO		MEDIO	BAJO
ÉXITOS PREVIOS	MEDIO	MEDIO	MEDIO	MEDIO	BAJO
POSICIONAMIENTO	BAJO	MEDIO	MEDIO	MEDIO	BAJO
IMAGEN PAÍS	BAJO	BAJO	BAJO	BAJO	BAJO
CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN	BAJO	MEDIO	MEDIO	BAJO	BAJO

*Significa que la *performance* es alta, no que el costo sea alto.

3.1.2 CONCENTRACIÓN Y DIVERSIDAD

Uruguay dispone de un importante número de emisoras de TV en todo el país: 29 son de carácter privado comercial y 1 de carácter público estatal, con repetidoras en varios departamentos. Sin embargo, diversos autores han coincidido que la pluralidad —es decir, cantidad de medios— no se corresponde con una diversidad en la propiedad y el control de estos medios.

25 Ídem.

Muy por el contrario, existen suficientes elementos empíricos para afirmar que hay una fuerte concentración en la propiedad y el control de los medios, en especial en Montevideo.

Con base en la capital del país, *tres grupos económicos —fuertemente asociados entre sí, aunque también con contradicciones— controlan los resortes centrales del sistema nacional de medios. Constituyen importantes acumulaciones de capital y la fuente principal de difusión de contenidos simbólicos dentro del país*²⁶.

También en varias de las capitales de los departamentos del Interior se puede verificar que algunas personas o empresas detentan una importante concentración de multimédios. Aunque pequeñas o medianas empresas desde el punto de vista del capital y la facturación, *en cuanto control de la difusión simbólica, como generadores y/o difusores de mensajes y de contenidos culturales, políticos e ideológicos, que contribuyen a la formación cultural de la sociedad y a la formación de la opinión pública, quienes controlan varios medios (por ejemplo, una radio, un canal abierto y un canal cable, un órgano de prensa) (...) constituyen una concentración desde el punto de vista de la comunicación social*²⁷.

Los tres grupos mencionados tienen como origen y centro del conglomerado a los canales de televisión abierta de Montevideo: Canal 4 - Grupo Romay, Canal 10 - Grupo De Feo/Inchausti y Canal 12 vinculados al Grupo Cardozo. También son propietarios de cuatro de las cinco licencias de TV para abonados de la capital y —a través de la sociedad anónima Red Uruguaya de Televisión S.A. (RUTSA) y la empresa Equital S.A.— controlan la distribución de contenidos en toda la TV abierta y de abonados del Interior, respectivamente. Algunos de ellos concentran otras autorizaciones de TV en el Interior, radios y, en un caso, el principal periódico del país, El País.

Una investigación sobre concentración realizada en varios países latinoamericanos por el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) concluye que en todos los mercados estudiados (televisión abierta, televisión de pago, telefonía básica e Internet) Uruguay tiene un *altísimo nivel de concentración de la propiedad*.

En el caso de la TV abierta la investigación concluye que existe una *altísima concentración de las audiencias en el mercado de la televisión abierta uruguayo* y destacan el *centralismo en torno a la capital Montevideo. Esto resulta muy evidente en la*

26 Stolovich, Luis (2003), *Mapa del Poder Económico en los Medios Masivos de Comunicación en el Uruguay*, Montevideo, Uruguay, inédito, AMARC-Redes, 2003.

27 Ídem.

televisión abierta donde a partir de la Red Uruguaya de Televisión Sociedad Anónima (RUTSA), se conecta en una virtual cadena la totalidad de canales abiertos del país. Como no podía ser de otra manera, esta Red pertenece a los ‘3 grandes’²⁸.

Esta situación existe a pesar de que la legislación en radiodifusión establece restricciones a la concentración, lo cual muestra las carencias de la misma, así como la falta o insuficiencia de los controles que deben realizarse para su efectivo cumplimiento. *Una persona no puede ser beneficiada a partir de la fecha, con la titularidad total o parcial de más de dos frecuencias en cada una de las tres bandas de radiodifusión; tampoco puede ser titular, total o parcialmente, de más de tres frecuencias de radiodifusión en total en las tres bandas citadas (OM-FM-TV), establece nuestra normativa²⁹.* Es decir, se prevén limitaciones a la cantidad de autorizaciones que una persona puede concentrar.

Sin embargo, es constatable que hay grupos económicos que superan esos límites. Por un lado, no se incluyen limitaciones a las licencias de TV para abonados. Por otro lado, la reglamentación aprobada en dictadura excluyó del conteo a los medios que estas personas pudieran tener antes de la vigencia de la normativa.

La concentración de autorizaciones y licencias (“propiedad”) está acompañada de una fuerte relación dominante que produce una centralización y homogeneización de contenidos. Ambas configuran una fuerte barrera de entrada a otros operadores y a productores independientes y, como consecuencia, una débil diversidad de contenidos y limitaciones para el ejercicio de la libertad de expresión de sectores diversos.

Por eso, para evaluar el grado de diversidad y pluralismo en la TV uruguaya, no es suficiente analizar quiénes son los titulares de los medios sino también cuáles son los flujos de comunicaciones y las relaciones de dependencia. También aquí la normativa es anacrónica e insuficiente, aunque algunas previsiones —como la imposibilidad de que un titular de un servicio ceda de cualquier manera su permiso, sin previa autorización del Poder Ejecutivo o prácticas engañosas como la existencia de testaferros— están incluidas pero no son cumplidas, controladas ni sancionadas debidamente.

Estas situaciones exigen un cambio doble. Por un lado, buscar nuevos mecanismos legales para impedir o limitar la concentración de “propiedades”; y por otro, tomar

28 Mastrini, Guillermo y Becerra, Martín. *Los dueños de la palabra: Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del Siglo XXI*, 1ª edición, Buenos Aires, Argentina, Prometeo Libros, 2009.

29 Decreto 734/78, art. 12.

medidas para controlar la centralización de contenidos y promover una mayor producción local-regional y asegurar que pueda ser difundida a través de los medios³⁰.

3.1.3 LEGISLACIÓN NACIONAL

El estado de la legislación que regula los servicios de televisión abierta forma parte de un conjunto de leyes, reglamentos, decretos y resoluciones de diverso alcance, que conforman un sistema disperso y desarticulado.

Durante 30 años la legislación en sentido formal se redujo a la Ley de Radiodifusión N°14.670 del 23 de junio de 1977, aprobada durante la dictadura y ratificada con algunos cambios por el primer Parlamento democrático.

Esta norma tiene apenas nueve artículos, de los cuales cuatro son para establecer el régimen de sanciones y los restantes se reducen a definir el alcance de los servicios de radio y televisión y dar preferencia en el uso del espectro para las señales estatales.

Recién durante el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez comienzan a debatirse y aprobarse en el Parlamento algunas leyes referidas a quiénes, cómo y en qué condiciones se pueden utilizar las frecuencias para televisión abierta que complementan, aunque parcialmente, esta legislación insuficiente. Se trata de la Ley N°17.909 del 4 de octubre de 2005 y la Ley de Radiodifusión Comunitaria N°18.232 del 22 de diciembre de 2007.

La primera es una ley de un solo artículo que impide a los gobiernos otorgar autorizaciones para el uso de frecuencias de radio y televisión un año antes y seis meses después de las elecciones nacionales. El objetivo fue impedir que se repitiera lo sucedido en anteriores gobiernos —incluida la dictadura— que otorgaron decenas de permisos a personas o empresas vinculadas con el partido político en el gobierno, como un regalo o premio entregado a pocos meses o días antes de entregar la administración.

La segunda reconoce expresamente el derecho de organizaciones sociales sin fines de lucro a obtener permisos para operar emisoras de TV abiertas, tanto analógicas como digitales. La ley recoge recomendaciones internacionales en el sentido de garantizar el acceso de estos sectores a la radiodifusión, de manera complementaria a las iniciativas comerciales y públicas, estableciendo una reserva de espectro de al menos un tercio de la banda de VHF y UHF en todas las localidades del país.

30 Gómez, Gustavo; *Dossier Información, comunicación y medios*, Montevideo, Uruguay, Fundación Ebert – C3/Centro de Competencias en Comunicación, 2005.

Paralelamente, ha habido un desarrollo de legislación respecto a la producción audiovisual que, aunque tiene énfasis en la industria cultural del cine, influye al sector de la televisión en cuanto a la producción de contenidos. Se destacan la aprobación de la Ley N°18.284 de creación del Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay (ICAU) del 16 de mayo de 2008 y diversas normas que crean o facilitan la disposición de recursos económicos para la producción de contenidos audiovisuales, en forma específica o en el marco de políticas de fomento de las industrias culturales en general. Entre ellas, la Ley 17.930 del 23 de diciembre de 2005 sobre mecenazgo³¹. También Uruguay aprobó la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales el 5 de diciembre de 2006 a través de la Ley N°18.068. Esta Convención aprobada en la 33ª Convención de la UNESCO entró en vigencia plena para nuestro país desde marzo de 2007.

El resto de la normativa para el sector de la radiodifusión se ha desarrollado a través de decretos presidenciales que fueron llenando los vacíos dejados por una legislación tan escasa. Esto, además de conformar el marco normativo disperso y desarticulado que se mencionó, dejó expuesta una regulación tan importante, a los vaivenes de los cambios de gobierno, y por tanto no atiende necesariamente a políticas públicas o de Estado sino a políticas gubernamentales. Entre ellos se destaca el Decreto N°374 del 4 de agosto de 2008, por el cual se definen nuevos procedimientos y criterios para el otorgamiento de autorizaciones para emisoras de radio y TV abierta comerciales. La norma viene a superar los altos niveles de discrecionalidad existentes y a dar mayor transparencia a todo el proceso, incorporando instancias y mecanismos de participación ciudadana.

El 24 de octubre de 2008 también se aprobó otro decreto que se vincula directamente con este informe. Se trata del Decreto N°522 por el cual se establece que en una primera etapa de la transición hacia la TV digital terrestre, se asignarán nueve canales en UHF para el servicio de TDT abierta y gratuita, de los cuales cuatro serán reservados para medios comerciales, dos para medios públicos y tres para medios comunitarios. En el mismo acto se asignó uno de los canales reservados para medios públicos a Televisión Nacional del Uruguay (TNU).

En los considerandos del Decreto se afirma que dichos canales serán atribuidos *en forma exclusiva al servicio de televisión digital abierta y gratuita, sin perjuicio de que dicha atribución pueda ser ampliada en el futuro en función de la disponibilidad de espectro radioeléctrico y según los procedimientos que se determinarán en la oportunidad.* También que *se entiende conveniente promover el desarrollo de los servicios*

31 Art. 235 a 250.

públicos y comunitarios de radiodifusión, éste último dando cumplimiento a lo establecido en la Ley N°18.232.

El análisis del marco legal nacional muestra algunas carencias respecto a los problemas planteados, como se ha mencionado antes. Las limitaciones a la concentración y centralización de medios son insuficientes y han sido superadas en la realidad por prácticas empresariales —como el uso de testaferros—. Por otro lado, los controles son escasos y el monitoreo proactivo del regulador, inexistente. La excesiva discrecionalidad permitida a los gobiernos antes del año 2000 ha construido un panorama mediático oligopólico tanto en la televisión abierta como para abonados y los cambios legales producidos desde 2007 no han sido suficientes para lograr una modificación sustancial de esta realidad.

Por último, la regulación no incluye potestades claras para garantizar la diversidad y el pluralismo dentro de los medios, ampliar la competencia en el mercado de TV y la consecuente ampliación de demanda de producción nacional e independiente. Las potestades establecidas en la Ley del ICAU son insuficientes y no existen organismos ministeriales como el MIEM o el MEC que al momento hayan establecido políticas públicas en ese sentido³². Por su parte, el organismo regulador (URSEC) se concentra en la regulación de los aspectos técnicos de la radiodifusión.

3.1.4 POLÍTICAS PÚBLICAS

El lanzamiento del Plan de Mejora de la Competitividad (PMC)³³ del sector audiovisual en abril de 2008 y uno similar para el sector del software en 2007, son claras señales de la voluntad política de parte del Estado uruguayo de fomentar estos sectores. Estos esfuerzos se articularon desde el Programa de Competitividad de Conglomerados (*cluster*) y Cadenas Productivas (PACC) que funciona dentro de la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE-OPP) en la forma de Cluster o conglomerados integrados por empresas e instituciones públicas.

En el caso del sector audiovisual, con el liderazgo de algunos actores privados y del entonces Instituto Nacional del Audiovisual (INA) se elaboró el PMC con el objetivo de ser *una guía para mejorar las oportunidades de negocio de las empresas, generar empleos de calidad, aumentar las exportaciones, fomentar la innovación y me-*

32 Al cierre de este trabajo, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) anuncia la presentación de un proyecto de ley destinado a regular la presencia de producción cultural nacional en los canales de televisión.

33 Anteriormente Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC) como ya fue citado.

jorar el desempeño de las instituciones de apoyo. Este incluye planes y acciones que deben desarrollar los actores privados pero también lineamientos para el sector público, algunos de ellos relacionados con la creación de un entorno favorable para la competitividad y el desarrollo del sector.

Por su parte, el gobierno decidió adoptar el estándar europeo para la implementación de la TV digital terrestre³⁴. Entre otras razones, se tomó muy en cuenta la oportunidad de incorporarse a la cadena de valor debido a que se trata de un estándar abierto y con la posibilidad de *multiplexación*³⁵ de las señales, lo que posibilita una mayor oferta de señales y servicios. Con ello, la producción audiovisual uruguaya podría encontrar una enorme oportunidad para seguir desarrollándose.

El Estado uruguayo ha generado una nada despreciable batería de instrumentos de apoyo al sector. Algunos de más larga data, otros más recientes, aunque la totalidad están pensados para apoyar la producción de contenidos audiovisuales y más precisamente, la producción de obras de cine.

Entre ellos se cuentan iniciativas municipales como el Fondo para el Fomento y Desarrollo de la Producción Audiovisual Nacional (FONA) —creado en 1995 por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM)— y nacionales, como la denominada Ley de Mecenazgo —incentivos fiscales para quienes realicen donaciones a favor de proyectos de *fomento artístico cultural*— o la propia creación del ICAU con un fondo concursable de más de 1 millón de dólares.

3.2 Desafíos planteados

Las entrevistas realizadas muestran una persistente mención a dos aspectos que trascienden la producción o realización de contenidos audiovisuales.

Nos referimos por un lado, al trabajo que aún resta por hacer respecto al marketing y comercialización hacia el exterior para ampliar la cadena de valor de la industria audiovisual uruguaya, que ha sido desarrollado casi exclusivamente por los propios actores privados y que necesita de un papel activo del Estado.

En el PRC, ahora PMC, se planteó que *la profesionalización y las relaciones con el mercado internacional son otros de los factores de éxito mencionados.* Sin embargo, afirman, *la formación en marketing y negocios de Programas de TV es baja y son*

34 Decreto N°315 del 27 de agosto de 2007.

35 Ver desarrollo en el punto 6.8.1 de este informe (*N. del E.*).

*escasos los profesionales formados en estas áreas. A partir de ello es que comienzan a elaborarse propuestas y decisiones políticas para atenderlo, tales como la creación de la Uruguay Film Commission*³⁶.

Por otro lado están las dificultades para acceder a mecanismos adecuados y suficientes dentro de fronteras para la distribución y difusión nacional de las producciones que, aunque reconocidamente de buena calidad, se encuentran con un *cuello de botella* importante que termina repercutiendo en las posibilidades de comercialización hacia el exterior. Su exhibición en pantallas nacionales, además de su valor económico, social y cultural para la población uruguaya, es vital para ampliar las oportunidades de exportarlo y de aumentar el valor del producto. El antecedente de exhibición en pantallas nacionales es un elemento que incide fuertemente en estos aspectos.

Casi sin distinciones, los actores vinculados al Cluster Audiovisual —así como expertos académicos y representantes de la sociedad civil consultados—, plantean las restricciones y obstáculos para el acceso de la producción audiovisual nacional independiente a las ventanas o pantallas de exhibición para la producción audiovisual, como uno de los desafíos claves para encarar en materia de cambios en el marco regulatorio. Los datos y opiniones aportados cuando se abordó el estado de situación de la industria televisiva son claros al respecto.

En el diagnóstico que sirvió de base para la elaboración del PRC se constató que *las restricciones al acceso de ventanas de exhibición llevan a que sean escasos los éxitos en el mercado interno, generando una restricción concreta para la comercialización internacional. Las reglas de juego y el vínculo con los canales es un punto que debe ser atendido para mejorar el desempeño, el costo, los éxitos previos y el ambiente de producción*³⁷.

Al respecto, el Cluster Audiovisual evaluó que el marco regulatorio e institucional de la televisión tiene una gran “debilidad”. Lo mismo la Sociedad Uruguaya de Actores, que ha propuesto *regular un tema que está desarticulado y que tiene varios puntos inconclusos en comparación con otros países de Latinoamérica* y en cuya resolución *está en juego el tema de la creación de una identidad cultural a través de la ficción*

36 El objetivo es *generar una estructura promotora de las obras audiovisuales uruguayas que, a su vez, funcione como elemento de atracción de inversiones en el sector. La Uruguay Film Commission será un brazo ejecutor fundamental en el campo del marketing internacional del Cluster y del posicionamiento subsectorial.*

37 Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC), *Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC)* del Cluster Audiovisual, febrero de 2008.

*nacional*³⁸. Sin embargo, este desafío aún no se ha superado pues las herramientas generadas desde el Estado no han sido suficientes para crear un entorno regulatorio positivo que permita superar el *cuello de botella* que han representado los obstáculos de los canales de TV abierta para la difusión y distribución de esos contenidos.

Los expertos coinciden en la creciente demanda de contenidos que la convergencia tecnológica está provocando, entre ellos los audiovisuales, y por tanto los estímulos que Uruguay ha implementado para fomentar su producción van en la línea correcta. Sin embargo, se ha dado menos importancia a las políticas y regulación sobre los soportes que permiten vehiculizarla, en cuanto a su desarrollo como industria cultural y en tanto expresión de la diversidad cultural de un país, perdiendo de vista que estos “continentes” pueden condicionar o invisibilizar los contenidos producidos. Un abordaje que no incluya ambos aspectos es, necesariamente, insuficiente.

La irrupción de la TV digital conforma un escenario que brinda oportunidades únicas para superar estos desafíos y establecer un círculo virtuoso que favorezca a todos los actores involucrados y también a la sociedad en su conjunto. Este trabajo busca responder cuál es la mejor manera de aprovecharlas, proponiendo un marco regulatorio para la TDT, un modelo de transición analógico-digital y un marco institucional adecuado.

4. MARCO REGULATORIO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 *Antecedentes en Uruguay*

En las bases del Plan de Mejora de la Competitividad (PMC) elaborado por el Cluster Audiovisual, se avanzó en la identificación de la necesidad de cambios en el marco regulatorio que tienen relación con la producción. A nivel fiscal, se hace necesaria una revisión y adecuación de las cargas impositivas —como IVA, IRPF y otros— por parte de la DGI, además de beneficios en el tratamiento arancelario de Aduanas. En cuanto a políticas laborales, debe desarrollarse una normativa que se ajuste a la realidad de los trabajadores del sector —por ejemplo respecto a la seguridad social y la gestión administrativa—; y en el plano operativo, la creación de ventanillas para disminuir los tiempos tanto de aprobación de los proyectos, como de importación y exportación.

Entre las acciones propuestas está colaborar con la URSEC *para establecer el marco normativo en el cual se desarrollará la televisión digital (TDT) y crear reglas de*

38 Ídem.

*juego para los operadores, que estimulen una competencia en base a la innovación y la generación de contenidos, cuidando de no crear asimetrías y reducir las existentes, que se transformen en oligopolios de hecho*³⁹. Esto, con el fin de lograr un entorno regulatorio favorable al desarrollo de la industria audiovisual.

La creación del Instituto Nacional del Cine y el Audiovisual (ICAU) incluye también en sus objetivos *fomentar, incentivar y estimular la creación, producción, coproducción, distribución y exhibición de obras cinematográficas y audiovisuales uruguayas en el país y en el exterior y promover acciones tendientes a la exhibición de mínimos de producción nacional de obras de ficción, documentales y animación, en los medios televisivos nacionales y su difusión en el mercado internacional*⁴⁰.

4.2 ¿Qué hacer?

Como se mencionó en el capítulo referido al marco conceptual de este documento, una actitud del Estado de “dejar hacer”, no parece ser suficiente cuando se trata de bienes y servicios culturales. El análisis de la situación actual muestra hasta qué punto, la inacción del Estado y la ausencia de un marco regulatorio adecuado, ha llevado a la generación de ese *cuello de botella* en la distribución y difusión de las producciones nacionales, con la consecuente pérdida de oportunidades para la industria nacional⁴¹.

¿Cuáles son los conceptos básicos e ideas-fuerza que deben orientar el *qué hacer*? A continuación, algunos de ellos.

4.2.1 CONCEPTOS BÁSICOS Y PREVIOS

El centro de las políticas públicas y fundamento de la acción estatal, es el *interés general* y el objetivo de garantizar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos. Ello convierte a la *participación ciudadana* no sólo en un instrumento imprescindible de su construcción sino en un objetivo estratégico en sí mismo.

El papel activo del Estado es imprescindible en estos temas, lo que implica establecer claramente *potestades, obligaciones y límites* de su intervención. Las políticas pú-

39 Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC), *Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC)* del Cluster Audiovisual, febrero de 2008.

40 Ley N°18.284, art. 2, lit. B y N, respectivamente.

41 Como referencia ineludible, revisar el punto 2.2 sobre las medidas que un Estado tiene el derecho y el deber de adoptar, según la Convención de Diversidad Cultural de UNESCO.

blicas deben ser *articuladas, coherentes, transparentes, explícitas* y dar *previsibilidad* a los distintos actores. Deben ser pensadas con la perspectiva de trascender un determinado gobierno de determinado signo ideológico y por tanto, deben contemplar la *construcción de consensos* básicos con otras fuerzas políticas y la sociedad civil.

Las políticas públicas, y los cambios en el marco regulatorio e institucional que implican, deben tomar en cuenta los *tiempos políticos* y por eso debe tomarse como un *proceso* con diversas etapas de una *construcción* de escenarios “ideales”, estableciendo objetivos finales pero también metas y plazos intermedios.

4.2.2 IDEAS-FUERZA COMO MARCO DE LAS POLÍTICAS

Se proponen cinco ideas-fuerza para orientar la formulación de políticas públicas de fomento del sector, con el objetivo de aprovechar al máximo las oportunidades de la digitalización de la televisión abierta. Las políticas específicas están planteadas extensamente en el capítulo 6 de este informe.

Sociedad de la Información y el Conocimiento - La modernización e incorporación de Uruguay a la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Democracia, Libertad de Expresión y Derecho a la Información - Acceso a la información en igualdad de oportunidades, como ejercicio de un derecho humano. Garantizar la máxima libertad de expresión.

Diversidad Cultural y Equidad - Un Uruguay más equitativo: inclusión digital para la inclusión social. Diversidad y pluralismo.

Innovación y Producción Nacional - Desarrollo de las industrias y emprendimientos creativos, desarrollo de lo nacional y local en un mercado en competencia y en un proceso de convergencia.

Construcción de Ciudadanía - La persona como centro de las políticas públicas, no las tecnologías. Estímulo a la capacidad crítica ante los medios y como productores de contenidos, no sólo consumidores. Participación ciudadana a todos los niveles.

4.3 ¿Una sola ley o varias?

El creciente proceso de convergencia tecnológica ha puesto sobre la mesa la necesaria revisión del marco regulatorio asociado, debido al relativo atraso y carencias

que tiene la actual legislación para responder y anticiparse a los rápidos y a veces dramáticos cambios que genera⁴².

Un tema recurrente en las discusiones que por estos días se libran en varios países latinoamericanos, es si no será necesario y suficiente elaborar una única Ley de Telecomunicaciones que reúna toda la legislación dispersa y que tome en cuenta que, finalmente, todas las plataformas tienden a converger y los servicios se confunden cada vez más.

Ahora bien, ¿convergencia tecnológica es sinónimo de ley única? Las políticas de audiovisual, de las telecomunicaciones y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están cada vez más relacionadas, como producto de la convergencia tecnológica. De hecho, las inversiones en uno de los sectores, como las telecomunicaciones, benefician a los otros dos sectores, pues muchas veces utilizan el mismo soporte o infraestructura⁴³.

Además, y en su sentido amplio, los servicios de radiodifusión y otros servicios de comunicación audiovisual son formas de las telecomunicaciones, pero las primeras incluyen los servicios de imagen y sonido, y las segundas los servicios de voz y datos, tal como se diferencian en la normativa de la Unión Europea⁴⁴.

Por otra parte, las políticas hacia las telecomunicaciones —en un sentido restringido como la telefonía— tienen un marcado enfoque de política industrial y comercial, mientras que los primeros, de políticas culturales y comunicacionales.

Pero la seductora y simplificadora idea de colocar todos los servicios de telecomunicaciones en un mismo saco y por tanto, pensar en una única Ley de Telecomunicaciones que reúna y regule todo por igual, entraña enormes riesgos.

Esta definición empuja la regulación de todos los servicios —también los culturales, expresivos, informativos y otros que utilizan las tecnologías como soporte para su difusión y distribución— a las obligaciones previstas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y por tanto a ser consideradas simples mercancías que deben moverse en un mercado libre.

42 Estas ideas fueron planteadas inicialmente en el marco de los debates planteados en Ecuador respecto a una nueva Ley de Comunicaciones, como mandata la Constitución de 2008.

43 Arellano, Wilma; *Política y derecho de las comunicaciones en Europa, Norteamérica y México*, 1ª edición, Ciudad de México, México, Cámara de Diputados LX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, 2009.

44 Arellano, Wilma (2009); obra citada.

Cualquier política de promoción de la diversidad cultural, la definición de cuotas de pantalla para la producción nacional, la creación de fondos públicos y hasta la limitación de la presencia de capital extranjero en los medios, podrían ser consideradas una limitación a la competencia o una competencia desleal, y por tanto llevada a tribunales internacionales, donde Uruguay se expondría a recibir sanciones.

Hasta ahora, lo único que nos separa de eso es la Cláusula de Excepción Cultural, una medida promovida en especial por Canadá y Francia, que permite que los bienes y servicios culturales como los programas de TV, los informativos de las radios, las obras de cine y otras formas culturales, no sean considerados con las mismas reglas que regulan el comercio de automóviles o de plátanos.

Como se ha mencionado en el capítulo referente al marco conceptual de este informe, estos bienes y servicios culturales deben quedar protegidos por un instrumento internacional más adecuado para comprender su regulación: la *Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales* de la UNESCO. Allí se establecen las características de estos bienes y servicios y se reconoce el deber y el derecho de los Estados a establecer políticas públicas de defensa y promoción de sus culturas e identidades y de los derechos a la información y comunicación de sus habitantes.

Europa lleva la delantera en regulación de la convergencia, pero no recomienda regular todo junto, ni tampoco tener organismos únicos para hacerlo. Tomando en cuenta la Convención de UNESCO ya citada, en 2007 se aprobó la Directiva sobre Servicios de Medios Audiovisuales⁴⁵ para incorporar los desafíos regulatorios que exigen las nuevas tecnologías en el sector de la radiodifusión televisiva. Lo importante es que se diferencia la regulación de las tecnologías, de la regulación de los contenidos que se difunden y distribuyen a través de ellas —en consideración de su valor como portadores de informaciones, opiniones, sentidos y valores, así como su influencia en la opinión pública—, y no la infraestructura que utilicen.

4.4 *Bases para un marco legal democrático*

Sobre la base de lo anterior y como se ha diagnosticado, Uruguay necesita realizar una revisión integral de la legislación sobre radiodifusión sonora y audiovisual, que es fragmentada, insuficiente y poco convergente. Sin embargo, no es posible pensar en una nueva Ley de “Radiodifusión”.

El esfuerzo debe ir encaminado en elaborar y aprobar una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA) que regule todos los servicios audiovisuales

45 Directiva N°2007/65/CE, del 11 de diciembre de 2007.

sin importar la plataforma tecnológica que utilicen. Hablamos de incluir los tradicionales servicios de radiodifusión televisiva o audiovisual, pero también la TV para abonados en sus distintas plataformas (cable, MMDS, UHF, etc.) y hasta la distribuida a través del Protocolo Internet (IPTV).

4.4.1 HACIA UNA LEY DE SCA

Los principios que deben guiar la regulación deben ser los reconocidos en la Ley N°18.232: no discriminación; transparencia y máxima publicidad; promoción de la diversidad y el pluralismo. El espectro radioeléctrico es un patrimonio de la humanidad y el Estado su administrador, pero no su dueño.

La Ley de SCA debe reconocer la existencia de tres sectores: privado comercial, público estatal y privado sin fines de lucro o comunitario, manteniendo la reserva de espectro para éstos —al menos un tercio de todas las bandas en todas las localidades— de acuerdo a la legislación vigente, así como establecer reglas de *must-carry* en otras plataformas.

La nueva legislación debe dar previsibilidad y certeza jurídica a todos los actores, para lo cual se establecerá claramente y por ley formal, quiénes y con qué requisitos pueden acceder; cuáles son los procedimientos y criterios para evaluar y seleccionar entre diferentes interesados; las condiciones de uso, plazos y procedimientos para la eventual renovación de las autorizaciones; los derechos y responsabilidades de los operadores y las infracciones y sanciones a aplicar, dando las garantías del debido proceso y posibilitando el acceso a recursos judiciales adecuados.

Se debe mantener la Ley de Radiodifusión Comunitaria N°18.232, reconocida como un modelo en la región, o incluirla íntegramente en la nueva Ley de SCA.

Es necesario que defina un Sistema de Medios Públicos descentralizado y no gubernamental, con previsiones claras respecto a las características, estructura y objetivos de estos medios, así como un financiamiento suficiente para su funcionamiento y diversas formas de participación ciudadana.

La nueva legislación debe redefinir el diseño institucional que regulará los servicios de comunicación y audiovisual, diferenciando claramente los roles de elaboración, decisión, implementación y control de las políticas públicas en estos temas⁴⁶.

46 Las características de este diseño son planteadas detalladamente en el capítulo siguiente de este informe.

El Estado debe asegurar la transparencia de todas sus gestiones y decisiones, así como de la titularidad de los medios y los mecanismos de rendición de cuentas, e institucionalizar la participación ciudadana en los procesos de elaboración, opinión y control de la implementación de las políticas y las decisiones de los organismos competentes. La regulación de contenidos audiovisuales debe ser consistente con los estándares interamericanos y no debe ser discriminatoria ni estar en función de la línea editorial de los medios. Se podrá incluir principios de responsabilidad de los medios, pero no así condicionamientos previos como veracidad, calidad u objetividad.

La libertad de expresión no es un derecho absoluto y por tanto admite ciertas limitaciones. El problema no sería tanto si hay que regular o no, sino que debe estar establecida por la ley y no por decretos, y que debe señalar cuáles son los límites y alcances de la acción del Estado, qué organismo la aplica y cómo se hará, dando todas las garantías del debido proceso. En un Estado democrático, la regulación de contenidos no puede ser un instrumento para restringir la libertad, sino un instrumento para garantizar la protección y promoción de derechos, como los de los niños y niñas, de personas discapacitadas, de fomento de la producción nacional y en general del público que recibe servicios de comunicación audiovisual. La nueva legislación debe incluir disposiciones claras y efectivas para limitar y evitar los oligopolios y monopolios en los SCA. Esto incluirá limitaciones a la cantidad de licencias, a la propiedad cruzada de medios y a la gestión y presencia de capital extranjero, así como máximos de audiencia potencial, mínimos de producción nacional y propia, y restricciones al establecimiento de repetidoras y transferencias directas o indirectas de la titularidad de las autorizaciones o licencias. El nuevo marco legal y regulatorio debe incorporar disposiciones claras y adecuadas para la transición analógica–digital en la radio y la TDT, de forma que signifique un pleno aprovechamiento de las oportunidades democratizadoras de la digitalización. En un capítulo de este informe se avanza con propuestas específicas al respecto.

5. DISEÑO INSTITUCIONAL

5.1 Antecedentes en Uruguay

El marco institucional, Uruguay muestra una gran dispersión de organismos estatales que atienden los asuntos relacionados con las industrias creativas y culturales, con varios ministerios, agencias e institutos que no siempre están relacionados o coordinados entre sí. No hay políticas públicas comunes o articuladas, los roles entre los organismos son en general confusos y por eso —más allá de la multipli-

cidad de instancias— persisten agujeros, en particular en la regulación de aspectos claves de la industria de la televisión.

La definición de las políticas públicas sobre radiodifusión y telecomunicaciones se produce en acuerdo entre el Presidente de la República y el Ministro de Industria, Energía y Minería (MIEM). Dentro de éste, compete a la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DNT) elaborar e implementar dichas políticas.

La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) es un organismo con autonomía técnica del Poder Ejecutivo, con potestad para la administración, defensa y control del espectro radioeléctrico, el asesoramiento en la elaboración de políticas de telecomunicaciones y el otorgamiento de licencias de servicios de telecomunicaciones, excepto en radio y TV abierta. Es un organismo pensado —en su estructura, la formación de sus profesionales, las potestades y la integración de su directorio— en atender más los aspectos de regulación técnica, económica y administrativa, que los culturales y de comunicaciones.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) también tiene competencias en estos asuntos, aunque en materia de televisión privada su actuación es aún reducida. Los organismos más vinculados, que dependen de este Ministerio son: la Dirección de Cultura y su Departamento de Industrias Creativas (DICREA); el Instituto de Cine y Audiovisual del Uruguay (ICAU); el Servicio Oficial de Radiodifusión y Espectáculos (SODRE) y dentro de éste el servicio de Radiodifusión Nacional y Televisión Nacional del Uruguay (TNU), con una relativa autonomía operativa del SODRE.

Completan este panorama de relaciones —en especial si se toma en cuenta el enfoque convergente de este trabajo en torno a la TV digital— la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), la Agencia para el Desarrollo de la Investigación y la Innovación (ANII) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU).

El Parlamento ha seguido estos temas de manera nada sistemática. Su abordaje ha sido coyuntural, ya sea producto del debate de nuevas leyes relacionadas con el sector, como por los llamados a sala de autoridades nacionales y reguladoras en torno a denuncias concretas o medidas que motivaron el interés de la oposición. La inexistencia de una Comisión que sea claramente una referencia para tratar estos temas —y por tanto con legisladores debidamente preparados y que hagan su seguimiento—, es un claro síntoma de que las dificultades institucionales afectan todos los estamentos estatales⁴⁷.

⁴⁷ Por ejemplo, en la Cámara de Representantes, estos temas han sido considerados indistintamente por las Comisiones de Educación y Cultura, la de Transportes y

5.2 *Recomendaciones y experiencias internacionales*

Diversos organismos internacionales han abordado el análisis del diseño institucional y formulado recomendaciones a los Estados, con un foco especial en el organismo regulador o autoridad de aplicación y fiscalización, entendido como un elemento clave en el marco regulatorio. Interesa destacar, de acuerdo al marco conceptual y los enfoques propuestos en este informe, las opiniones de los organismos interamericanos de protección de la libertad de expresión, así como del Banco Mundial y la UNESCO.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reconocido *que el Estado tiene la potestad de administrar el espectro radioeléctrico, de establecer previamente términos de duración de las concesiones y de decidir sobre su renovación a la finalización de los plazos respectivos*⁴⁸. Estas acciones deben ser realizadas, de acuerdo a su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión *sin usar arbitrariamente el poder de fiscalización o de regulación para silenciar la expresión disidente. (...) En particular, es fundamental que los órganos de regulación o fiscalización de los medios de comunicación sean independientes del Poder Ejecutivo, se sometan completamente al debido proceso y tengan un estricto control judicial*⁴⁹.

Los Relatores de Libertad de Expresión de Naciones Unidas, África, Europa y las Américas se han expresado en diversas declaraciones al respecto de la siguiente manera: *las entidades y órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión deben estar constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales*⁵⁰ *y la regulación de los medios de comunicación con el propósito de promover la diversidad, incluyendo la viabilidad de los medios públicos, es legítima sólo si es implementada por un órgano que se encuentre protegido contra la indebida interferencia política y de otra índole, de conformidad con los estándares internacionales de Derechos Humanos*⁵¹.

Comunicaciones, la de Desarrollo Social y hasta la de Constitución y Códigos.

48 CIDH, Comunicado de Prensa N°29/07 *Preocupa a la CIDH la libertad de expresión en Venezuela*. 25 de mayo de 2007.

49 CIDH, Informe Anual 2008, Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, *Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión*, párr. 82.

50 Relatores Libertad de Expresión ONU, OEA y OSCE, *Declaración Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo*. 20 de noviembre de 2001.

51 Relatores Libertad de Expresión ONU, OEA, OSCE y CADHP, *Declaración Internacional sobre Diversidad en la Radiodifusión*. 12 de diciembre de 2007.

En la misma sintonía, el Banco Mundial recomienda que *la regulación en radiodifusión debiera ser responsabilidad de un cuerpo regulador independiente y debe estar adecuada y explícitamente protegida de la interferencia, en particular de naturaleza política o económica*. Este regulador debe tener como principal deber *el interés público y el respeto al derecho a la libertad de opinión y expresión y la conveniencia de promover una pluralidad y la diversidad de servicios*⁵².

Por su parte, para la UNESCO *el sistema regulador existe para cuidar el interés público y los órganos reguladores deben gozar de autonomía e independencia de la interferencia política o comercial y sus integrantes deben elegirse mediante un proceso transparente y democrático*⁵³. Estos organismos debieran contar con recursos económicos suficientes para cumplir con sus funciones y deben *rendir cuentas ante el público, normalmente por intervención de la legislatura*. Las atribuciones y responsabilidades de estos organismos debieran *establecerse por la ley, incluyendo los requisitos legales explícitos para promover la libertad de expresión, diversidad, imparcialidad y el libre flujo de la información*⁵⁴.

Los países latinoamericanos mantienen los aspectos centrales de la definición de las políticas públicas y la regulación e implementación de aspectos centrales de éstas —como las adjudicaciones de concesiones y licencias de servicios de radiodifusión— en el Poder Ejecutivo, a través de alguno de sus Ministerios. En el caso de Uruguay, se concentran las definiciones en el MIEM, en acuerdo con la Presidencia de la República. La mayoría de los países de la región ubican estos temas en el marco de las competencias de Ministerios específicos como de “Telecomunicaciones”, de “Telecomunicaciones y Sociedad de la Información”, de “Comunicaciones” o de “Transporte y Comunicaciones”.

En México, es la Secretaría de Comunicación y Transportes, con rango ministerial; en Chile, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; en Brasil es el Ministerio de las Comunicaciones; en Colombia, el Ministerio de Comunicaciones; en Bolivia, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (Vice Ministerio de Telecomunicaciones); hasta hace poco Venezuela tenía un Ministerio

52 Buckley, Steve (et al) – The World Bank; *Broadcasting, voice and accountability: a public interest approach to policy, law and regulation*, Washington DC, United States of America, The University of Michigan Press, 2007.

53 Programa Internacional para el Desarrollo de las Comunicaciones (PIDC), *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*, París, Francia, UNESCO, 2008.

54 Ídem.

de Telecomunicaciones y Ecuador acaba de crear un Ministerio de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información.

La existencia de organismos reguladores independientes del Poder Ejecutivo con capacidad de otorgar concesiones y regular otros aspectos claves del sector, son muy escasas: apenas tres países disponen de autoridades con estas características, y dos de ellos de manera parcial.

Se trata de Paraguay, con la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL); Colombia, que cuenta con una Comisión Nacional de Televisión de rango constitucional para regular la TV (CNTV) —la radiodifusión sonora sigue administrada desde el Ministerio de Comunicaciones—; y Chile, con el Consejo Nacional de Televisión (CNTV), un organismo independiente constitucional que tiene competencias en la televisión. Al igual que en Colombia, el sector de la radio se regula desde la gubernamental Subsecretaría de Telecomunicaciones.

Existen organismos no centralizados en casi todos los países, pero generalmente regulan todo el sector de las telecomunicaciones, con alcance sobre aspectos técnicos de regulación de la competencia, y un enfoque tecnocéntrico y económico-industrial.

Así como Uruguay tiene la URSEC, Brasil cuenta con la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL); Argentina con el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) y la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC); Bolivia con la Superintendencia de Telecomunicaciones (SITTEL); Guatemala con la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT); Perú con el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) y Venezuela con la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) y otros.

De acuerdo a una reciente investigación desarrollada por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC-ALC)⁵⁵ en ocho países de la región, del análisis comparativo surge:

- la falta de autonomía real y por tanto, dependencia institucional y/o de facto del Poder Ejecutivo, salvo excepciones;
- la permeabilidad a las influencias de los grupos de presión con “captura” por parte de los regulados, a veces por complicidad y otras veces por una integración o potestades que los hacen vulnerables;

55 Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, *Las mordazas invisibles: nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*, inédito, Montevideo-Buenos Aires, AMARC, 2009.

- una ausencia o debilidad de controles activos del debido uso del espectro;
- una ubicación institucional y una formación técnico-profesional de sus funcionarios que dificulta la comprensión de los fenómenos sociales, culturales y los relacionados con los derechos humanos que implican también los medios de radiodifusión;
- una normativa que permite una actuación muy discrecional que, como se ha mencionado antes, conlleva frecuentemente al abuso de poder;
- la falta de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas, como por ejemplo respecto a la información sobre los variados procedimientos regulatorios, o bloqueos al acceso a la información respecto a la propiedad de los medios;
- la ausencia de mecanismos e instancias institucionales de participación ciudadana y fiscalización social.

Estados Unidos y Canadá regulan las telecomunicaciones y los servicios de comunicación audiovisual a través de un único organismo regulador independiente. La Federal Communication Commission (FCC) y la Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), respectivamente.

Europa ha seguido otro camino, optando por un diseño institucional con organismos independientes separados, con la salvedad de Alemania y España⁵⁶, a pesar de mantener un discurso convergente⁵⁷.

5.3 *¿Qué hacer?*

La institucionalidad actual no es la adecuada para atender los problemas identificados en este informe, ni para acompañar y anticipar los desafíos que la convergencia tecnológica presenta a las industrias creativas en general y a las industrias audiovisuales en particular.

Aunque a principios del gobierno de Tabaré Vázquez se asumió el reclamo de sacar la URSEC y las políticas de telecomunicaciones de la órbita del Ministerio de Defensa, el cambio hacia el Ministerio de Industria, Energía y Minería no satisfizo las expectativas. Las propuestas programáticas del partido político en el

56 Actualmente se debate un proyecto que crea una autoridad independiente para regular el audiovisual.

57 Arellano, Wilma; obra citada.

gobierno, Frente Amplio, tampoco fueron desarrolladas durante su gestión en la administración pública⁵⁸.

En ella se proponía la creación de un organismo de rango ministerial con dos opciones: la creación de un “Ministerio de Comunicaciones” o la reformulación de un “Ministerio de Educación, Comunicación y Cultura”. Como transición, se pensaba en instalar un organismo a nivel de Presidencia de la República con la tarea de *diseñar propuestas para una estructura definitiva, con los correspondientes requerimientos presupuestales*⁵⁹.

Complementariamente, la creación de un Consejo Consultivo con *representantes de los medios, los trabajadores y productores independientes, las instituciones educativas y otras organizaciones de la sociedad interesadas en el tema*, tendría el cometido de *brindar orientaciones generales para las distintas áreas de políticas*⁶⁰.

Por último, se proponía revisar y ajustar las competencias de la URSEC como organismo de regulación y control, que debería pasar a ser un *organismo descentralizado no dependiente del Poder Ejecutivo, con un directorio integrado con venia del Senado*⁶¹. Un rediseño institucional necesita de un organismo o instancia del más alto nivel que lidere un entramado estatal que debe ser necesariamente complejo, no disperso como ahora.

No sólo no ha habido un claro liderazgo en estos temas —¿es el Ministerio de Industria?, ¿el de Educación y Cultura?—, ni los organismos gubernamentales han sido dotados de herramientas para trabajar adecuadamente —cito por caso, la Dirección Nacional de Telecomunicaciones—. Tampoco ha habido una cultura institucional de coordinación en torno a planes u objetivos conjuntos.

Los espacios de articulación entre organismos estatales no dejarán de ser necesarios, como tampoco una fuerte interrelación público-privada. Pero una política articulada, permanente y sistemática que además tenga un claro rumbo estratégico, precisa de claridad respecto a los distintos roles institucionales.

58 Unidad Temática de Medios de Comunicación, Comisión Integrada de Programa – Encuentro Progresista – Frente Amplio, *Hacia una Política Nacional de Comunicación*, octubre 2003, en www.chasque.apc.org/vecinet/comunic1.pdf y *Propuesta de medidas de gobierno e iniciativas políticas*, mayo 2004, en <http://www.chasque.apc.org/vecinet/comunic2.pdf>.

59 Ídem.

60 Ídem.

61 Ídem.

5.4 *Propuesta de esquema regulatorio*

Un primer desafío sería *crear un organismo con potestades y recursos suficientes para dirigir las políticas públicas* en materia de servicios de comunicación audiovisual.

Un segundo desafío, es *crear un organismo regulador o autoridad de aplicación y fiscalización* que pueda atender en forma razonable a la especificidad y complejidad del tema a regular, además de tratarse de un área sensible para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y el funcionamiento democrático de un país. Sería el organismo encargado de otorgar autorizaciones y licencias para los distintos servicios de comunicación audiovisual, asumiendo las potestades que actualmente tienen el Poder Ejecutivo y la URSEC. La propuesta mantiene la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC), pero dotándola de mayor autonomía técnica y financiera, así como de mayores controles parlamentarios. Su área de acción se centraría en los aspectos que marcan su práctica y estructura actual: asesoría, regulación y fiscalización de los aspectos técnicos, económicos y administrativos de las telecomunicaciones y servicios postales —en el caso de los SCA, de las infraestructuras que permiten su funcionamiento—.

5.4.1 CINCO ESPACIOS INSTITUCIONALES COMPLEMENTARIOS⁶²

A) PODER EJECUTIVO

Decisión, coordinación e implementación de políticas.

Es el espacio institucional donde se elabora, definen y co-implementan políticas públicas. Creación de una Dirección Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual en algún Ministerio de referencia.

B) AUTORIDAD DE APLICACIÓN

Aplicación y fiscalización de servicios de comunicación audiovisual.

Es un espacio estatal no gubernamental autónomo, de aplicación y fiscalización sobre los servicios de comunicación audiovisual, de acuerdo al marco normativo y políticas públicas aprobadas. Otorga, renueva y revoca las autorizaciones y licencias para los SCA.

C) ORGANISMO REGULADOR TÉCNICO

Regulación y fiscalización de aspectos técnicos y administrativos de los SCA.

62 En este trabajo se desarrollarán las propuestas innovadoras mencionadas en los puntos A, B y D.

Es un espacio estatal no gubernamental autónomo, de asesoría, regulación y fiscalización de los aspectos técnicos, administrativos y de competencia de todos los servicios de telecomunicaciones y servicios postales, de acuerdo al marco normativo y políticas públicas aprobadas.

D) CONSEJO CONSULTIVO DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Elaboración, consulta y control social.

Es un espacio público no estatal que da participación a la ciudadanía en la elaboración de legislación y políticas públicas sobre los servicios de comunicación audiovisual; evalúa y controla la actuación de los dos organismos estatales.

E) PARLAMENTO

Legislación y control.

Aprueba las leyes, nombra los integrantes del organismo regulador y recibe informes de la autoridad de aplicación y el organismo regulador técnico, para lo cual debería crear una Comisión especial en el ámbito de la Asamblea General.

5.5 *El organismo de decisión y coordinación de las políticas públicas.*

A mediano plazo, y de acuerdo a la experiencia internacional y el enfoque planteado en este informe, debería crearse una institucionalidad estatal adecuada. Por lo cual, un organismo que defina, coordine e implemente políticas públicas hacia el sector, debe ser del más alto nivel. Se propone por tanto, la creación de una *Dirección Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual* (DINASCA) —dentro de un Ministerio existente o a crear—, que tendrá la potestad de elaborar, definir e implementar políticas públicas sobre servicios de comunicación audiovisual.

En principio, hay tres opciones posibles, dos de las cuales pasan por una adecuación de las estructuras del Poder Ejecutivo actuales.

OPCIÓN 1: *Creación de un Ministerio de las Telecomunicaciones, la Sociedad de la Información y el Conocimiento y una Dirección Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual en su órbita.*

Un Ministerio orientado a elaborar, definir, coordinar e implementar políticas públicas sobre los servicios de comunicación audiovisual, en el marco

de competencias más amplias, donde se incluirían las telecomunicaciones propiamente dichas, las tecnologías de la información y la comunicación en general y la industria del software. El alcance y denominación podría ser Ministerio de las Telecomunicaciones, la Sociedad de la Información y el Conocimiento (MITESIC).

Dentro de este Ministerio se debería crear la Dirección Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual (DINASCA), al mismo nivel que la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DNT) actual, con los debidos recursos humanos y presupuestales para atender los servicios a los que hace referencia este informe. Debería mantenerse una articulación con la Dirección Nacional de Cultura y su Departamento de Industrias Creativas (DICREA) y el Instituto de Cine y Audiovisual del Uruguay (ICAU), del Ministerio de Educación y Cultura; la Dirección de Industrias del MIEM; las Agencias ANII y AGESIC —que estarían en la órbita del posible MITESIC—; y el LATU.

La ventaja de este esquema es que permite una mirada integral y convergente en un mismo organismo de carácter ministerial, con potestades sobre las políticas de telecomunicaciones, de tecnologías de la información y la comunicación, así como de los servicios de comunicación audiovisual. La desventaja es que puede perderse la especificidad de abordaje de un sector que, si bien como se ha dicho mantiene muchos puntos de contacto con los otros dos sectores, tiene tratados internacionales de referencia, así como lógicas de funcionamiento y objetivos de regulación, diferentes.

OPCION 2: *Creación de una Dirección Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual dentro de un nuevo Ministerio de Cultura.*

Creación de un Ministerio de Cultura —separando las funciones del hoy Ministerio de Educación y Cultura (MEC)— dentro del cual se incluiría una Dirección Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual (DINASCA), al mismo nivel que la Dirección Nacional de Cultura (DNC) actual, y con los debidos recursos humanos y presupuestales.

Se considera que la importancia, desarrollo y especificidad de este sector, exigen la creación de una Dirección Nacional propia, para atender adecuadamente la elaboración, decisión, coordinación e implementación de políticas públicas sobre servicios de comunicación audiovisual. Esto no significará, en ninguna medida, cuestionar la existencia ni la necesaria coordinación con el Departamento de Industrias Creativas (DICREA).

El objetivo de la inclusión dentro del Ministerio de Cultura es facilitar la coordinación y el abordaje integral con otros servicios, cercanos en su lógica y objetivos de regulación, como el ICAU.

Aunque no es el centro de este informe, se entiende que la creación de un Ministerio especializado orientado a elaborar, definir, coordinar e implementar las políticas públicas sobre los sectores de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y comunicación —o Sociedad de la Información y el Conocimiento—, parece ser necesario para superar la dispersión de organismos y esfuerzos en estas áreas.

Las Agencias AGESIC y ANII, y el LATU deberían mantenerse articuladas con el MITESIC o, en caso que no se creara este nuevo Ministerio u otro similar, con la Dirección Nacional de Telecomunicaciones del MIEM.

OPCIÓN 3: *Creación de una Dirección Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual dentro del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).*

Vale lo comentado en la opción anterior, si el Estado no entiende pertinente, oportuno o conveniente separar las competencias del MEC en dos Ministerios, uno de Educación y otro de Cultura.

5.6 *El organismo de aplicación y fiscalización*

Como ya se ha fundamentado en el capítulo anterior en referencia al marco legal a construir, una regulación e institucionalidad para la convergencia no implica necesariamente tener una ley única, licencias únicas para todos los servicios, o un único organismo regulador o de aplicación.

Si bien hay algunos países que tienen una misma autoridad de aplicación y fiscalización para regular las telecomunicaciones y la radiodifusión, muchos otros mantienen organismos diferenciados. Esta es la opción que seguiremos en la propuesta, por las razones ya expuestas anteriormente respecto a la necesidad de marcos legales diferentes para ambos sectores.

Hay un elemento más, en relación a este capítulo. Las personas que integren los organismos competentes deben tener formaciones, experiencias —en definitiva, cierta idoneidad—, que no son las mismas que para la regulación de las telecomunicaciones.

Aunque las políticas públicas en este sector por supuesto pueden y deben tener objetivos de acceso y servicio universal —como de desarrollo e inclusión social—, los perfiles de los integrantes de organismos reguladores de telecomunicaciones y de radiodifusión o servicios de comunicación audiovisual son diferentes.

Sin desprecio por lo técnico o lo comercial, los primeros tendrán capacidades más vinculadas a comprender las tecnologías y el funcionamiento del mercado, y los segundos, vinculados a asuntos culturales, de libertad de expresión y de democracia. Lo mismo vale para definir en el marco de qué Ministerio debe crearse.

Se detallan a continuación los aspectos fundamentales que deben ser considerados en la creación de una autoridad estatal no gubernamental de aplicación y fiscalización para los servicios de comunicación audiovisual en Uruguay, de acuerdo a los objetivos planteados, las recomendaciones de organismos internacionales y las mejores prácticas legislativas en el mundo.

5.6.1 FINALIDAD Y POTESTADES

Finalidad

Actúa en función del interés general, protege y promueve el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, derecho a la información y los derechos culturales de todas las personas —usuarios, consumidores y cualquier persona— en cumplimiento de los marcos legales y las políticas públicas en materia de comunicación.

Potestades

Entre otras:

Otorga, renueva o cancela las autorizaciones para brindar servicios de comunicación audiovisual, en cualquier plataforma tecnológica.

Regula y fiscaliza el funcionamiento del sector, menos en sus aspectos técnicos, aplicando los correctivos o sanciones que correspondan.

Aplica e interpreta, a través de resoluciones fundadas y con la máxima publicidad, el marco legal y las políticas públicas de referencia.

Recibe y procesa las denuncias de los usuarios y consumidores por incumplimientos en los servicios o por violación de sus derechos.

Estudia y monitorea la situación del sector.

5.6.2 AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA

Relación institucional

Independencia de gobiernos, empresas o grupos regulados y cualquier otro poder legal o fáctico que pueda tener intereses en el sector. Relacionado con el Poder Ejecutivo a través de algún Ministerio o directamente, pero no dependiente ni sujeto a jerarquía.

Autonomía operativa y financiera, con fondos suficientes y que no dependan de las decisiones de gobierno. Uso de tasas o fondos establecidos en los presupuestos.

Recibe asesoría técnica de la URSEC, que sigue teniendo potestad de fiscalización técnica de los servicios de comunicación audiovisual.

5.6.3 CARACTERÍSTICAS E INTEGRACIÓN

Elección y renovación

Aprobación con mayorías parlamentarias especiales para garantizar la independencia del gobierno y legitimidad frente a los regulados y la población. Las propuestas podrán ser presentadas por el Ejecutivo siendo puestas a consulta ciudadana, y su evaluación y selección hecha de manera transparente y pública.

Integración

Organismo colegiado, no individual, de número impar, de un mínimo de cinco personas, promoviendo que haya una pluralidad de perspectivas. Deben tener algún tipo de idoneidad —técnica y/o en materia de comunicación social— para cumplir con sus funciones. Los posibles integrantes no podrán haber estado vinculados previamente, directa o indirectamente, con los regulados, ni ser contratados por éstos un determinado tiempo después de terminar su mandato. Tampoco podrán postularse a cargos electivos o ejercer cargos partidarios.

Quórum especial para ciertas decisiones como otorgar o revocar autorizaciones.

El presidente es designado directamente por el Poder Ejecutivo.

Mandato

Inamovilidad salvo causas expresas y taxativas como expreso incumplimiento de sus funciones, conflicto de intereses u otras, por decisión judicial pero no por el Parlamento o el Poder Ejecutivo.

Duración del mandato de cada integrante de seis años para que no esté atado a los cambios de gobierno.

Sus integrantes podrán renovar su mandato solamente por un nuevo período.

La renovación del organismo se producirá de manera parcial y alejada de las contiendas electorales.

5.6.4 TRANSPARENCIA Y CONTROL DEL REGULADOR

Control del regulador

Posibilidad de revisión judicial de las decisiones.

Debe hacer rendiciones de cuentas de manera periódica, en especial ante el Parlamento y el Consejo Consultivo.

Aplica el principio de transparencia activa. Todos sus actos y decisiones deben ser públicos.

Se establecerán mecanismos de consulta pública y/o audiencia pública cuando se deban adoptar resoluciones importantes para permitir una mayor fiscalización y participación ciudadana. En particular, en los procesos de adjudicación, renovación o cancelación de autorizaciones.

5.7 *El organismo de participación ciudadana y control social*

Se propone la creación de un Consejo Consultivo de Comunicación Social, un organismo público no estatal, con amplia y plural participación de diferentes actores empresariales, sociales y académicos, que asegure una integración con carácter nacional⁶³.

Sus potestades son consultivas y por tanto sus decisiones no son vinculantes, pero deberá ser consultado preceptivamente previo a la aprobación de leyes por parte del Parlamento; reglamentos y políticas del Poder Ejecutivo; normas técnicas o de fiscalización relacionadas con el sector por parte de la URSEC y otras decisiones importantes. También tendrá derecho a realizar estudios y/o elaborar propuestas de políticas públicas para los servicios de comunicación audiovisual.

También tendrían una función de control social de la gestión de los distintos organismos competentes, para dar mayor transparencia a la gestión del Estado.

63 A nivel regional hay una experiencia interesante en Perú, con la creación del Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV) a partir de la aprobación en 2004 de la nueva Ley de Radio y TV.

Podrán recibir denuncias de personas u organizaciones que vean afectados los derechos del público en los medios de comunicación o por parte de las instituciones del Estado. Realizarán un informe anual evaluando el desempeño estatal, para lo cual deberán recibir toda la información pública necesaria para cumplir con su función.

Deberían mantenerse las prácticas de consultas públicas desarrolladas por la URSEC en diversos asuntos, a la vez que mantener y ampliar la actuación de organismos como el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC) y la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI). Estos organismos —creados en la Ley N°18.232 de Radiodifusión Comunitaria y el Decreto N°374 sobre Radiodifusión Comercial—, están integrados en forma minoritaria por representantes del Estado y han otorgado mayor transparencia a los procedimientos de adjudicación de autorizaciones de uso de frecuencias de radio y TV.

A diferencia de la situación actual, deberá dotarse de recursos económicos y logísticos adecuados y suficientes para cumplir con su tarea. Aunque mantendría su carácter honorario, debería contar con local propio, recursos económicos para comunicaciones y traslados a todo el país y contar con recursos humanos de apoyo a su tarea, entre otros.

5.8 *Etapas y transición*

Se ha mencionado antes la dispersión de organismos relacionados con los servicios de comunicación audiovisual, la falta de un liderazgo en estos temas, ausencia de políticas públicas expresas y articuladas, y otras carencias. También, que no ha habido una práctica institucional de coordinación.

Este último será un problema que habrá que resolver en un período de transición hacia una institucionalidad “ideal”, pues no es posible una propuesta de dirección, coordinación y enfoque transversal sin voluntad política ni mínimas prácticas que la preanuncien.

Se considera probable —y deseable— que estas propuestas para la creación de nuevos organismos y construcción de una nueva relación entre ellos y los que persistirán, deban recorrer un camino de análisis, reflexión e incluso un proceso de discusión y negociación dentro del propio gobierno, así como entre partidos políticos y también con los empresarios y trabajadores del sector, y la sociedad civil.

Esto supone pensar en etapas de una transición hacia el modelo que se propone, abordando progresivamente los desafíos desde una institucionalidad más adecuada que, a la vez, vaya preparando las condiciones para un cambio más profundo del entorno regulatorio.

Se propone como primera etapa de la transición y como meta a corto plazo — *tres meses* desde el inicio del gobierno— la creación de una oficina o programa directamente vinculado con el Poder Ejecutivo, tal vez adscrita a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que tenga como función comenzar a delinear la nueva institucionalidad, desarrollando consultas con diversos actores y estableciendo planes de trabajo y medidas concretas para la creación de los nuevos organismos, en un plazo máximo de *seis meses* desde la asunción del nuevo gobierno.

A la vez, y como parte de crear las mínimas condiciones para ese cambio institucional como se ha dicho, debería tener voluntad expresa de comenzar a articular acciones, planes y políticas surgidas de esta institucionalidad dispersa.

El desafío —y probablemente el plazo— será mayor si se aborda la creación de un nuevo Ministerio y se adopta la propuesta de constituir un organismo o autoridad de aplicación y fiscalización de los servicios de comunicación audiovisual.

En cualquier caso, en un período de *seis meses* será necesario crear una primer Dirección Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual (DINASCA) — inicialmente en uno de los Ministerios existentes—, la cual dependerá del modelo de institucionalidad final elegido.

Si se toma la opción de creación de un nuevo Ministerio de Telecomunicaciones, la Sociedad de la Información y el Conocimiento, la DINASCA debería crearse en la órbita del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), al mismo nivel que la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DNT) y se debería dotar a ambos organismos con los debidos recursos humanos y presupuestales.

Tanto si se toma la opción de incluirlo en el organigrama del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) como de un nuevo Ministerio de Cultura, debería crearse desde el comienzo al mismo nivel de la Dirección Nacional de Cultura.

En su defecto, si existieran restricciones presupuestarias, legales o políticas para superar en el plazo de seis meses, un escenario mínimamente razonable es la creación de una Subdirección de Servicios de Comunicación Audiovisual en el marco de la DNT o un Departamento de Servicios de Comunicación Audiovisual en el marco de la Dirección Nacional de Cultura (DNC), a la par del Departamento de Industrias Creativas.

Deberán tener el objetivo expreso de comenzar a trabajar en el sector y preparar las condiciones de su creación como organismo del más alto nivel. La única condición indispensable es proveer a la DNT o DNC de los suficientes recursos humanos y presupuestales para cumplir con las funciones que se le agregan.

6. OPORTUNIDAD DIGITAL

6.1 *Los desafíos regulatorios de la TDT*

Los desafíos regulatorios que abre la entrada de la TDT son los mismos para Uruguay que para los demás países de la región. Las respuestas dependerán más de decisiones políticas, que técnicas.

¿Para qué? ¿Cómo democratizar? ¿Cómo habrá mayor diversidad en la TV?

¿Cómo y con qué plazos, costos y velocidad se desarrollará la transición digital?

¿En qué fecha y condiciones se planifica hacer el apagón analógico? ¿Se hará por etapas o por ciudades o zonas territoriales del país o a nivel nacional?

¿Cuáles son los actores y los intereses para iniciar y desarrollar el despliegue de TDT? ¿Cuál es la situación por ciudades, departamentos y zonas según estratificación socio-económica?

¿Quiénes motorizarán o están en condiciones o deberían motorizar el despliegue?

¿Cómo hacer atractivos y más accesibles los receptores para el público?

¿Cuál será el modelo de negocios? ¿Se mantendrá un modelo de servicio universal abierto o se permitirá que todo o parte del servicio sea pago? ¿Se optará por definir un modelo obligatorio para el uso del canal para todos los operadores o se permitirá un modelo mixto? ¿Se estimulará el modelo de HDTV o el modelo MUX? ¿En qué sectores se promoverá/obligará el uso del modelo MUX?

¿Se irá a un sistema de operador de red único y público o podrán ser operadores de red las empresas de radiodifusión y/o las empresas de telecomunicaciones? ¿Cuál es el papel del Estado como operador de red —TNU y ANTEL—?

¿Cómo se regula a los operadores de red? ¿A través de qué procedimientos acceden a serlo? ¿Cuál es la licencia que deben tener y cuáles las condiciones de prestación del servicio? ¿Cómo regular su relación con los agregadores de señales para evitar abusos en el cobro del uso de la red o la imposición de restricciones directas o indirectas al ejercicio de la libertad de expresión?

¿A quién y cómo asignar los nuevos bloques de espectro para TDT digital? ¿A quién se dará la autorización para el uso de la frecuencia que hoy se otorga: al operador de red o al aportador de señales?

¿Entrarán nuevos operadores o se habilitará sólo a los actuales? ¿Cómo se otorgarán los nuevos canales a los actuales operadores? ¿En forma automática o por procedimientos competitivos? ¿Qué derechos adquiridos tienen los actuales operadores de TV analógica comercial?

¿Qué servicios pueden brindar? ¿Solamente TDT abierta y gratuita? ¿Solamente *señales espejo*? ¿Cuándo y en qué condiciones podrán ofrecer otras señales de TDT abierta y gratuita?

¿Hay que otorgar nuevas licencias para nuevos servicios? ¿Cuáles, desde cuándo, a través de qué procedimientos? ¿Cómo afecta eso la libre competencia y los derechos de otros operadores de otros mercados?

¿Cómo afecta la multiprogramación a los límites de concentración de la legislación vigente y cómo deberían regularse?

¿Cómo aprovechar al máximo las potencialidades de la TDT? ¿Para quién? ¿Cómo hacer que la industria del software y aplicaciones, realmente pueda entrar en la cadena de valor de la TDT?

¿Cómo se relacionan los derechos de propiedad intelectual, los derechos de los usuarios y consumidores y la TDT?

¿Qué hacer con el dividendo digital obtenido tras la liberación del espectro de VHF?

6.1.1 NECESIDAD DE REVISAR EL MARCO GENERAL

La adopción del estándar europeo de TV digital (DVB-T) y la necesidad de un marco legal asociado, plantea el desafío de establecer un marco regulatorio diferente al actual, más allá del nuevo servicio. En un esbozo simple de la idea, deberíamos modificar un esquema regulatorio basado en “servicios” para contar con una regulación según “niveles” o “capas”, estableciendo normas generales que definan los principios comunes (competencia, universalización, libertad de expresión y otros) y luego reglamentaciones específicas para permitir una mayor flexibilidad para atender los diferentes y cambiantes desarrollos de la tecnología.

En una perspectiva ideal, esto debería desembocar en la elaboración de una Ley Marco de telecomunicaciones para regular las infraestructuras y una ley que regule los servicios de comunicación audiovisual. Ambas aprobadas en el Parlamento, complementadas por decretos reglamentarios aprobados por el Poder Ejecutivo, para responder a políticas, procesos y tecnologías concretas.

El modelo de la TV para abonados ya muestra los desafíos regulatorios que presentan la convergencia tecnológica y la entrada de la TV digital, en particular. Es identificable la presencia de dos tipos de servicios, negocios y actores: quienes manejan la infraestructura, y quienes producen y/o difunden los contenidos audiovisuales. En materia de TDT aparece un nuevo “actor” dentro del nivel de

“infraestructuras”: el *operador de red*, que es quien tiene la licencia para la red desde donde se transmite la/s señal/es de TDT, realiza las inversiones para las instalaciones y el equipamiento y hace su mantenimiento.

Dentro del nivel de “servicios” se encuentran los programadores de señales —los actuales operadores de TV analógica— y los productores de programas o contenidos. El primer actor es quien arma una grilla de programas para ofrecer a través de una determinada señal de TV digital. Los segundos son quienes crean, producen y editan programas para su difusión a través de señales de TV. Eventualmente, una misma persona jurídica o física puede operar en uno, dos o los tres niveles, en especial los últimos dos, aunque la tendencia es la asociación entre actores. En el actual modelo de TV analógica, es el dueño de la infraestructura —estudios, transmisor, antena, equipos—, el programador de la señal (que es igual que el canal) y también productor de programas propios.

Las autorizaciones para brindar señales de TV digital abierta serían para los actores que hoy llamamos *broadcasters* y reciben la concesión del uso de la frecuencia de espectro, sea un canal completo o una parte de él. Los operadores de red tendrían licencias de telecomunicaciones para servir de soportes a otros servicios.

6.2 *La regulación y el modelo de transición digital*

El modelo de transición propuesto, tiene como objetivo lograr el menor costo posible para el país y el inicio y despliegue más rápido de la televisión digital terrestre en Uruguay; tanto para aprovechar las oportunidades abiertas por la adopción temprana del estándar europeo, como para estimular un crecimiento de la industria audiovisual y una mayor diversidad de entretenimiento, opiniones e información para toda la población.

Se propone que se tomen decisiones para una primera etapa de la transición analógico-digital sobre la base de un modelo de negocios mixto, adoptando un papel estatal de activa regulación para crear las condiciones de madurez del mercado. En especial, respecto a la cantidad de receptores digitales y de los propios modelos de negocios que en todo el mundo están en revisión.

La propuesta incluye considerar una segunda etapa, donde se podrían realizar llamados a interesados para el uso de nuevos canales de UHF donde desarrollar TV y servicios complementarios.

Las decisiones a tomar en el corto plazo deberán incluir la apertura del mercado de TV abierta y gratuita, con la entrada de nuevo(s) operador(es), limitando esta

apertura en una primera etapa, a Montevideo. También se busca generar condiciones reales para que empresas nacionales de la industria audiovisual puedan competir en igualdad de oportunidades por estas nuevas autorizaciones.

Se desaconseja entregar nuevos canales de 6 MHz en forma automática a los operadores existentes por ser un procedimiento ilegal, sin fundamento jurídico e inconveniente políticamente, al repetir los procedimientos discrecionales como se han otorgado las frecuencias en otros gobiernos. La autorización del uso de canales para el servicio de TDT deberá ser realizado mediante algún tipo de procedimiento competitivo.

Esta es una oportunidad histórica para avanzar en una propuesta democratizadora del sistema de medios, fomentando la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión, a la vez que mejorando las condiciones exigibles a los operadores de TV, tales como establecer un plazo a la concesión, exigir contrapartidas de producción nacional y otras.

La propuesta parte del convencimiento de que sin una intervención activa desde el Estado y un entorno regulatorio adecuado, con la introducción de nuevos competidores en el mercado de TV abierta, la transición hacia la TV digital se demorará excesivamente o no se completará nunca. En este sentido, el Estado debería adoptar políticas activas para facilitar el despliegue de la TDT como por ejemplo: estímulos fiscales para la importación o construcción de *set top boxes* (STB); establecimiento de fondos o créditos para la compra de transmisores y receptores; planes de desarrollo de TNU digital y otros medios públicos; uso de fondos para la producción audiovisual para TV, entre otros.

6.3 *Plazos y procesos para el apagón analógico*

Cuándo realizar el apagón analógico y con qué velocidad hacer el proceso, es un desafío común a todos los países que adoptan esta nueva tecnología. Hay consenso en que la televisión digital *se debe implementar de manera de lograr en un tiempo razonable la mayor penetración posible de hogares*⁶⁴. El momento del apagón analógico, es decir, aquél donde los operadores de TV autorizados no seguirán emitiendo de manera analógica, se puede definir en función de una fecha determinada —como se ha visto en otros países—, o tras alcanzar un porcentaje significativo de receptores digitales entre la población.

64 URSEC, *Informe Técnico de los Sistemas de TV Digital para su Implementación en Uruguay*, agosto de 2007.

Esta última alternativa no es recomendable en las circunstancias mencionadas, ya que dependerá en gran medida del impulso e interés de los operadores privados de TV en promover la migración, y de la capacidad económica de la población para comprar los receptores o STB adecuados. Sin un horizonte claro y a expensas de un recambio de receptores que podría llegar a ser más o menos lento, se dejaría a Uruguay expuesto a quedar desfasado del proceso que ya han iniciado otros países del mundo. Una revisión de cómo se viene abordando este tema en la región y en España permitirá sacar algunas conclusiones para nuestro país.

En las Américas, varios países han tomado una decisión sobre el estándar de TDT y algunos de ellos ya han definido una fecha tentativa para el apagón. El estándar europeo o DVB fue adoptado en Uruguay, Colombia y Panamá; el japonés o ISDB en Brasil, Chile y Perú, y el estadounidense o ATSC en Estados Unidos, Canadá, México, El Salvador y Honduras.

	Estándar adoptado	Inicia Despliegue	Apagón Analógico
Uruguay	europeo / DVB-T	sin definir aún	sin definir aún
Argentina	japonés / ISDB-T	2010	2019
Brasil	japonés / ISDB-T	2007	2016
Chile	japonés / ISDB-T	2010	2017
Colombia	europeo / DVB-T	2010	2016
EEUU	estadounidense / ATSC	1996	2009
El Salvador	estadounidense / ATSC	sin definir aún	2014
Honduras	estadounidense / ATSC	sin definir aún	sin definir aún
México	estadounidense / ATSC	2005	2021
Panamá	europeo / DVB-T	2009	2019
Perú	japonés / ISDB-T	2010	2019

México definió su estándar en 2004 pero comenzó el despliegue en diciembre de 2005. Su apagón está previsto para 2021.

Brasil tomó decidió su sistema en diciembre de 2006 y resolvió que el apagón analógico será en 2016. El despliegue comenzó por la ciudad de San Pablo en diciembre de 2007 y ha seguido un proceso por etapas a partir de las ciudades más importantes del país.

Honduras tomó la decisión en enero de 2007 pero no hubo ninguna mención a la fecha del apagón o el proceso de transición.

Colombia lo definió en agosto de 2008 y resolvió que el apagón deberá ser en 2016.

Perú adoptó la norma en abril de 2009 y estima que el apagón será en 2019. Una comisión especial está elaborando un plan para el despliegue.

El Salvador lo hizo en mayo de 2009 pero sin fecha para completar la transición digital, aunque se menciona 2014.

Panamá tomó la decisión en mayo de 2009 y definió que no habrá más emisiones analógicas en 2019.

Argentina lo hizo en septiembre de 2009 y el apagón será en 2019.

Mientras tanto, el último país ha sido Chile quien decidió en septiembre de 2009 que el apagón analógico sería en 2017.

Uruguay decidió su estándar en agosto de 2007⁶⁵ y aún no ha resuelto la fecha del apagón analógico. El gobierno permite a los operadores actuales realizar transmisiones de prueba.

Se recomienda establecer una fecha determinada, que considere en conjunto la opinión de los operadores de TV, los productores independientes de contenidos, los usuarios y consumidores del servicio; el avance del proceso de digitalización en otros países para acompañar una armonización de “apagones”; y un tiempo razonable para permitir que la mayoría de los receptores sean digitales o que los analógicos cuenten con *set top box*.

En el mismo sentido, debería tomarse en cuenta la recomendación del Informe Técnico de los Sistemas de TV Digital para su Implementación en Uruguay: *la protección de los intereses de los consumidores, principalmente de los más vulnerables; la ejecución si fuera posible de un ensayo previo de “apagón”; la creación de un grupo de trabajo que incluya a los consumidores aportaría mucho al orden necesario en el proceso. De esta manera se deberá, efectivamente, lograr la desactivación de todas las transmisiones analógicas, de la forma estipulada a partir de la fecha prevista y de esa manera recuperar el espectro correspondiente*⁶⁶.

Junto a una fecha de referencia, el papel activo del Estado para promover y acelerar la transición, parece imprescindible como forma de lograr un aprovechamiento

65 Tanto para terrestre (DVB-T) como para móvil (DVB-H).

66 URSEC, agosto de 2007.

to óptimo de las potencialidades de la nueva tecnología en función del interés general, y para reducir el importante margen de incertidumbre que prevalece en los operadores. La existencia de políticas públicas activas por parte del Estado, también aparece como una necesidad urgente para preservar el interés general, frente a los intereses corporativos de los grandes grupos económicos multimedia. La historia muestra que el interés particular de ciertas empresas no siempre se corresponde con el interés general de la población.

Estas medidas pueden ir mejorando el entorno regulatorio para el establecimiento de políticas públicas adecuadas. También a través de los medios públicos, iniciando y motorizando la transición como proveedor de nuevos servicios audiovisuales y requiriendo la producción de contenidos audiovisuales de la industria independiente o el desarrollo de aplicaciones para la interactividad.

Algunos instrumentos de políticas públicas podrían ser:

- Líneas de financiamiento o subsidios para la compra de transmisores. Por ejemplo, planes bancarios con tasas de interés favorables o fondos públicos nacionales o internacionales con subsidios totales o parciales para medios locales, comunitarios y públicos.

El gobierno brasilero creó un fondo de financiamiento en el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES), denominado Programa de Apoyo a la Implementación del Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre (ProTVD), de unos 1.000 millones de reales en apoyo a tres líneas de crédito: empresas de equipamiento, emisoras de TV y producción de contenido.

En 2006, en Estados Unidos se creó el *Digital Distribution Fund* (DDF) para asistir en la compra e instalación de equipos de transmisión de TV digital. También se creó un Fondo de Conversión para la Radio Digital, que podrá ser utilizado para la compra de los transmisores digitales, kits de conversión, antenas, procesadores de audio, STB, equipamientos de prueba y otros componentes necesarios. Cada proyecto es financiado con un límite de U\$S 75.000 para la conversión del transmisor en el caso de las radios locales, pudiendo llegar a U\$S 85.000 para emisoras rurales y de las minorías étnicas.

- Obligación de reglas de *must carry*⁶⁷ para operadores públicos o privados, hacia señales comunitarias, públicas o comerciales. Por ejemplo, ANTEL podría ser

67 En referencia a la disposición de la FCC que insta a los proveedores de TV por cable a incluir en su señal a todos los canales locales de televisión que posean licencia. (*N. del E.*)

un operador de red que ofrezca su infraestructura a programadores de señales y productores de contenidos.

- Definir estándares mínimos para los receptores o STB con una fecha tope a partir de la cual no se podrán vender más televisores analógicos, como ha sucedido en varios países europeos. También deberán realizarse campañas de información y control sobre la venta de receptores, para que sean efectivamente digitales y permitan la interactividad.

En España, a diferencia de otros países europeos, *no se ha establecido por ley que, a partir de una determinada fecha, todos los televisores que se vendan lleven integrado el descodificador digital, por lo que existe el peligro de que el mercado español acabe recibiendo todo el material obsoleto que ya no puede venderse en otros países*⁶⁸.

Líneas de financiamiento o subsidios directos para la compra de receptores o codificadores digitales para familias de bajos recursos. Por ejemplo, planes de financiamiento con bajos intereses —similar a la compra de electrodomésticos que hiciera UTE—, o planes de servicio universal como el Plan Ceibal y Cardales.

A este respecto, el informe de la CNTVD menciona que *se debe explorar además la posibilidad de crear un fondo que se utilice para universalizar el acceso a los servicios de televisión digital principalmente en aquellas zonas y segmentos de usuarios de bajos ingresos. Dicho fondo se podría financiar de distintas fuentes, ya sea mediante ingresos provenientes de la subasta de espectro, ingresos provenientes del uso de espectro, aportes de operadores, por citar algunos ejemplos*⁶⁹. En Estados Unidos se otorga un bono de U\$S 40 a las familias para la compra de receptores.

En las condiciones de Uruguay, de acuerdo a la estructura del mercado de TV abierta y para abonados, la promoción de la competencia, con la entrada de nuevos operadores privados, será vital para dinamizar el proceso, amén de abrir la diversidad de la oferta para toda la población.

6.4 ***Paradojas de la transición***

El período de transición o *simulcasting* hacia la transmisión exclusiva de servicios de TV digitales trae aparejada dos paradojas, que detallo a continuación.

68 Comunicado de la Asociación de Usuarios de la Comunicación de España, setiembre 2007.

69 URSEC, Informe Técnico de los Sistemas de TV Digital para su Implementación en Uruguay, agosto de 2007.

6.4.1 MÁS CONCENTRACIÓN POR DUPLICACIÓN DEL USO DE CANALES

Una de ellas es que en lugar de una optimización y democratización del uso del espectro, se puede producir un efecto contrario al deseado: una mayor concentración del uso de las frecuencias. Esto se produce debido a que los operadores que ya tienen frecuencias necesitan más espectro para mantener las transmisiones analógicas y digitales simultáneas. Esto es más grave si se otorga automáticamente un canal de 6 MHz a los mismos operadores analógicos, quienes entonces detentarán la doble ocupación de espectro, tanto en la banda de VHF como en la banda de UHF, reduciendo aún más la disponibilidad de espacio para la entrada de nuevos operadores.

El “dividendo digital” no se producirá hasta que se produzca el apagón analógico, es decir, cuando las frecuencias en VHF sean desalojadas por los actuales operadores de TV abierta. Pero si solamente se otorga los nuevos canales para TV digital a estos mismos operadores, tampoco se aprovecharía adecuadamente el “dividendo digital” que se produce por la digitalización y consecuente compresión de las señales de TV. O, dicho de otra manera, los únicos que se apropiarán de ese ahorro de espectro, serían los mismos operadores actuales⁷⁰. En mercados concentrados implica, necesariamente, que se consolida esa concentración.

La duplicación del uso de señales durante la transición, obliga a revisar el impacto en la legislación sobre concentración de medios de cada país. En Uruguay está vigente el Decreto N°374 de 1978, el cual establece que un mismo operador no podrá tener más de tres autorizaciones totales o parciales en radio o TV abierta.

6.4.2 AUMENTAN COSTOS PERO HAY POCO INTERÉS EN UNA TRANSICIÓN RÁPIDA

Los aspectos antes mencionados *adquieren una particular importancia para los reguladores y definidores de políticas de radiodifusión, ya que en los países del Sur como el nuestro, la transición puede ser muy larga. Es decir, el tiempo que la totalidad de*

70 El entonces presidente de la poderosa Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) de México, Lic. Joaquín Vargas Guajardo, muestra muy claramente esta posición: *“Exigiremos renovaciones automáticas y de largo plazo; defenderemos nuestro derecho legítimamente ganado para acceder en forma directa y sin concurso a las nuevas tecnologías. Que quede muy claro: las nuevas tecnologías son para nosotros, los radiodifusores actuales”* (59ª Reunión Nacional del Consejo Consultivo de la CIRT, México).

*la población requiera para poder comprar nuevos receptores digitales o al menos los set top boxes, puede ser mucho más prolongado que en los países desarrollados*⁷¹.

Pero además de razones de interés general, también es importante reducir el período de transición para proteger los intereses de los propios operadores. Durante este, los costos de los operadores aumentan. Aunque cada vez más la producción digital de contenidos es un costo asumido previamente al despliegue de sus señales, a los costos de la inversión en la nueva infraestructura digital se suman los costos operativos y de mantenimiento de la/s nueva/s señal/es de TDT.

En los primeros momentos del despliegue de TDT se configura una especie de “círculo vicioso”: la población no compra nuevos receptores o STB porque la oferta no es diferente ni atractiva, y los operadores no invierten porque el mercado aún no es suficiente.

Hay indicios de que los propios operadores no están muy interesados en hacer un rápido despliegue de la nueva tecnología.

Las razones son varias pero citaremos tres en este trabajo: las incertidumbres frente al nuevo modelo de negocios —que se verá más adelante—, el escaso mercado de receptores digitales que se tendrá al comienzo del proceso —ídem— y la ubicación en el mercado de TV que tengan los operadores actuales.

La URSEC ha alertado respecto a que *la disponibilidad de televisión por suscripción y por satélite pueden tener influencia directa en la demanda de televisión digital. De acuerdo a la información recabada por esta Unidad Reguladora, una argumentación sobre el fracaso en el año 2002 de los primeros operadores de televisión digital terrestre en el mundo, ITV Digital de Inglaterra —sustituida a finales del 2002 por Freeview— y Quiero TV de España, es que no fueron capaces de competir contra los demás operadores de televisión por suscripción*⁷². Esta situación se agrava en Uruguay pues los operadores de TV abierta son los mismos que operan la TV para abonados en mercados importantes del país —incluido Montevideo—, y la nula competencia entre ambos servicios condiciona fuertemente la migración hacia lo digital.

Los tres grupos económicos que son dueños de los canales de TV abierta en Montevideo ya están produciendo la digitalización en sus empresas de TV cable

71 Gómez, Gustavo. *La radio y la televisión en la era digital – Oportunidades, desafíos y propuestas para garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios de comunicación*, Centro de Competencias en Comunicación – C3, Bogotá, Colombia, 2007.

72 URSEC, Informe Técnico de los Sistemas de TV Digital para su Implementación en Uruguay, agosto de 2007.

y, lógicamente, están más interesados en desarrollar este servicio que los de TV abierta, debido a las mejores posibilidades de retorno de la inversión, que no dependen del mercado de la publicidad. La experiencia de España es relevante en este punto. La Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC) ha criticado a fabricantes y operadores por el desinterés en acelerar la transición digital. Consideran que *los operadores de televisión podrían estar jugando 'a la baja' para fortalecer su posición negociadora en los últimos tramos del proceso —de cara por ejemplo, al pago por visión o a menores exigencias de cobertura—; para no hacerse a sí mismos la competencia, o, al menos, para evitarse inversiones importantes en nuevos programas todavía con poca audiencia*⁷³.

La AUC ha protestado ante el gobierno español por situaciones que bloquean o demoran la transición, como *vender como digitales televisores que no lo son y por la falta de contenidos atractivos en la nueva Televisión Digital Terrestre (TDT) que impulsen a los espectadores a migrar a la nueva tecnología*⁷⁴. Por esta razón solicitó al gobierno español que *se muestre más exigente con los operadores vinculando la asignación de canales en el nuevo entorno digital a la existencia de voluntad real de ofrecer los contenidos novedosos, suficientes y atractivos a los que se habían comprometido*⁷⁵.

Según Gabriel Kaplún⁷⁶, experto que analizó la experiencia española, *lo que pasa es que les dieron un par de canales digitales —además del canal espejo— a los mismos que ya tenían. Abí empieza el error. Lo que hacen —salvo TVE, según afirman ellos mismos—, es pasar programas viejos en los nuevos canales. Se excusan en que, por ahora, no es mucha la gente que tiene conversores, lo que termina en un círculo vicioso: a la gente no le interesa porque no hay contenidos atractivos, y no los hay porque a la gente no le interesa. Imposible romper eso adjudicándoselos a los mismos de siempre, que ya tienen un negocio que funciona y no quieren complicarse con otro.*

En Brasil, el Ministro de Comunicaciones Hélio Costa, muy cercano a los intereses de los operadores de TV durante todo el proceso, tuvo que protestar públicamente ante los propios actores privados. El motivo fue la escasa evolución del mercado de receptores en San Pablo, la ciudad donde se realizó el lanzamiento de la TDT: al cumplirse el primer año sólo se habían vendido 20.000 equipos en una población de 13:000.000 de personas.

73 Publicado en el portal www.periodistas.es, 12 de setiembre de 2007.

74 Publicado en el portal www.periodistas.es, 12 de setiembre de 2007.

75 Opinión manifestada en setiembre de 2007.

76 Actual director de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República.

Los operadores parecen más interesados en el “encendido digital” que en el apagón analógico. Esto es, más allá de las dudas al respecto del retorno económico que esta nueva tecnología les traerá, la decisión de quién entra y quién no, y los obstáculos que puedan colocarse a la entrada de competencia, es la preocupación fundamental.

En algunos países el riesgo es la entrada de otros actores nacionales de la industria audiovisual que pudieran afectar sus ingresos de publicidad. En otros, la posibilidad de que empresas telefónicas internacionales ingresen al mercado de la televisión.

6.5 *Los modelos de negocios*

La digitalización de la televisión terrestre y la convergencia tecnológica que esta presupone, desafía el modelo de negocios actual. Pero también es necesario explicitar que hay un fuerte condicionamiento al desempeño real de los modelos de negocios en relación con la estructura de mercado de la TV abierta y para abonados en donde se despliegue la TDT, y por tanto, de los intereses corporativos de los actores de ese mercado. Esto plantea una primera tensión, entre operadores incumbentes y operadores entrantes.

Otra tensión se plantea con los objetivos de desarrollo del país y el *para qué* de la digitalización. Los modelos de negocios posibles entran en tensión con los objetivos de política pública, en la medida que existen contradicciones entre los intereses particulares y corporativos de esos actores y los intereses generales y públicos.

Los modelos de negocios para la TDT están aún en desarrollo ya que existen altos niveles de incertidumbre en la industria audiovisual. Algunos son sólo buenas intenciones, como la interactividad. Otros modelos que han sido probados, han fracasado, pero se vuelven a replantear revisados, como la TDT paga. Es decir, aún estamos en proceso de búsqueda y evolución, en el marco de actores corporativos que quieren ampliar sus negocios sin perder el mercado que ya tienen —los operadores de TV incumbentes— y actores que quieren entrar a hacer nuevos negocios en nuevos mercados, desde posiciones consolidadas en el suyo —las empresas de telecomunicaciones entrantes—.

Casi todos los operadores de TV tienen incertidumbre respecto a los modelos de negocios de la TDT digital. En principio aparecen más dudas y peligros que ventajas. También hay dudas en los usuarios respecto a cuánto les aporta la nueva TV, y si justifica una inversión en la compra de nuevos receptores. En ese marco, la tendencia hasta el momento es optar por un modelo conservador, manteniendo el modelo de negocios analógico e intentando poner barreras a la entrada de nuevos operadores al mercado de TV.

6.5.1 ¿TELEVISIÓN GRATIS O PAGA? ¿ALTA DEFINICIÓN O MULTIPLEX?

La llegada de la TDT entra en tensión con el modelo de servicio universal y gratuito que han adoptado nuestros países para la televisión abierta terrestre. ¿Mantendremos un modelo de TV gratuita, será paga, o adoptaremos un sistema mixto o híbrido? La respuesta a estas interrogantes debe responderse en función de un objetivo de política pública, que a su vez debe estar relacionado con la respuesta al *para qué* de la entrada de la TDT en Uruguay.

¿La TDT será de alta definición, multiplex o un sistema híbrido? Muchas veces hemos escuchado sobre estos conceptos. Vale decir que la decisión por uno u otro modelo no son, no han sido, ni serán, de carácter técnico, ni viene dada como inmutable por la simple adopción de un estándar determinado.

El modelo de servicio analógico de TV abierta y gratuita se sustenta principalmente en los ingresos por publicidad. En el mercado de TV uruguaya, es muy minoritario o incluso inexistente el ingreso por la comercialización al exterior de formatos o producciones de contenido propias o por alquiler de espacios o coproducciones, que no sean acuerdos por ingreso de publicidad.

En el otro extremo —ya probado en países como Reino Unido y España en materia de TDT—, estaría el modelo de TV paga como lo conocemos actualmente en los servicios por abonados que utilizan el cable o el satélite, así como emisiones por *Multichannel Multipoint Distribution Service* (MMDS) y por banda de UHF.

Como un camino intermedio estaría un modelo híbrido, donde los operadores de TDT podrían ampliar su modelo de negocios actual a través de la venta de productos *premium* —transmisiones de partidos de fútbol o eventos especiales, por ejemplo— o a través de Servicios de Valor Agregado (SVA) complementarios al servicio de TV, que supongan interactividad con el usuario⁷⁷.

Creo que debería mantenerse la TV terrestre básicamente como un servicio universal, de acceso gratuito y abierto, pues sigue siendo la tecnología de la información y la comunicación (TIC) más extendida en el país, de uso más aceptado, conocido y barato, y con una fuerte incidencia como fuente de información, opinión y entretenimiento de nuestra población, sin distinciones sociales o económicas. La adopción de un modelo de TV paga afectaría sustancialmente el impac-

77 Como se verá en otro apartado, esto implicará también nuevos gastos al operador —por las aplicaciones a usar— y la eventual entrada de nuevos actores con los cuales negociar —por el canal de retorno, en especial—.

to democratizador de esta TIC y ampliaría la brecha digital, yendo en contra de lo que se plantea como objetivo de la Sociedad de la Información y de la propia entrada de la TDT. La tensión por adoptar de forma más o menos profunda un modelo de TV paga, debería considerar estas razones de manera tal que si hubiera operadores privados que afirmaran que sería la única forma de sostener el nuevo negocio, ¿se aceptaría que se adopte un modelo que amplíe la brecha digital entre quienes tienen dinero y quienes no, en lugar de reducirla? Por otra parte, los distintos padrones (estándares) permiten, con mayor o menor medida, flexibilidad para la operación en alta definición o la multiplexación de señales estándar. Y todas permiten o permitirán la oferta de otros servicios complementarios.

Eventualmente, si un operador tiene autorización para el uso de un canal completo de 6MHz, podría llegar a tener un menú de opciones variables, dependiendo de la compresión que use, la cantidad y calidad de servicios que quiera y pueda dar, y otras variables. Puede emitir una señal en HDTV, cuatro en SDTV; uno de HDTV y dos de SDTV; u optar por una transmisión “híbrida” durante el mismo día, con una oferta de algunos programas en HD y el resto del día con señales multiplexadas.

Que se haga o no, depende del modelo de negocios, las posibilidades de inversión, pero sobre todo del marco regulatorio y del modelo de transición que el país adopte, que puede habilitar todas esas posibilidades u orientarlas —restringirlas sería el término adecuado en algunos casos— a sólo algunas de ellas.

Si observamos lo que está pasando en los demás países americanos que están desplegando TDT, surge que las opciones comerciales y las regulaciones adoptadas marcan una tendencia por la alta definición, reproduciendo el modelo de negocios analógico con ingresos por publicidad y transmisión espejo de la misma programación que se emite por los canales VHF.

6.6 La diversidad de medios y la apertura de la competencia

¿Qué uso se hará del ahorro del espectro que supone la digitalización en los servicios que utilizan espectro radioeléctrico como la TV? Con esta pregunta iniciamos otras imprescindibles para orientar las definiciones políticas y regulatorias que Uruguay tiene por delante.

Como hemos afirmado en anteriores trabajos,⁷⁸ sobre este tema es necesario responder ¿para qué queremos la digitalización? ¿Cuáles son los objetivos pensando

78 Gómez. Gustavo; *La radio y la televisión en la era digital – Oportunidades, desafíos y propuestas para garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios de comunicación*, Centro de

en el desarrollo económico y social de nuestros países y en nuestra democracia? ¿Cómo garantizamos que haya mayor diversidad cultural a partir de este cambio? ¿Cómo lograr que la digitalización se convierta en una ampliación y fortalecimiento de la libertad de expresión e información y no en lo contrario? Y más específicamente, ¿qué sistema de radiodifusión queremos y para qué?, y ¿cuáles son los problemas o debilidades que puede ayudar a superar la digitalización?

El problema en nuestros países no es lograr una imagen con mayor definición para aquellos que puedan comprar el televisor que las pueda ver. Los problemas que tenemos por resolver son la concentración de medios —que ofrece discursos, informaciones y perspectivas únicas—, y su correlato en la falta de diversidad cultural y de medios, y una menor pluralidad de fuentes y protagonistas. Nuestro problema es que tenemos un sistema de radiodifusión que se ha volcado casi exclusivamente hacia lo comercial con fines de lucro. Necesitamos más diversidad cultural, más pluralismo en los medios, más competencia y mayor producción de contenidos locales y nacionales, con su impacto en la creación de más puestos de trabajo y el desarrollo de diversos sectores de nuestra industria cultural. El desafío es construir un sistema de radiodifusión más plural, diverso y democrático. Y la entrada de la TDT debería ser tomada como una oportunidad para hacerlo, re-equilibrando el sistema de medios para diversificarlo, ofreciendo posibilidades al surgimiento de medios públicos, comunitarios e incluso comerciales independientes, de alcance local o regional, que amplíen la competencia en el mercado de TV abierta.

6.6.1 ¿QUIÉN TENDRÁ CONCESIONES DE TDT?

La llegada de la televisión digital ha planteado una fuerte tensión entre la reserva del mercado a que aspiran los operadores actuales y la apertura a la competencia. Porque, ¿será posible que haya más diversidad de contenidos y de servicios con los mismos operadores? ¿Más diversa y mejor televisión, o más de lo mismo?

En las condiciones reseñadas —de incertidumbre, dominio de los mercados, poca producción, barrera para la difusión de la producción audiovisual independiente—, parece difícil lograrlo en Uruguay. La única respuesta posible para resolver los problemas históricos de concentración en la TV en Uruguay, y a la vez, para avanzar rápidamente en el despliegue de TDT aprovechando al máximo sus potencialidades, es la apertura del mercado a nuevos actores.

Se debe confirmar la habilitación a la entrada de emisoras comunitarias y desarrollar el sistema de medios públicos iniciado con la reserva de espectro aprobada en octubre de 2008⁷⁹. De esta manera se cumple con el objetivo de reequilibrar el sistema de medios y garantizar el acceso equitativo al uso del espectro.

La reserva de espectro y procedimientos adecuados para otorgar las autorizaciones deben ir acompañados de políticas que promuevan su existencia real y el desarrollo de propuestas sustentables. La adopción de un modelo público de operador de red permitiría dar el soporte necesario para diversificar las señales públicas y permitir la difusión de señales comunitarias que de otra manera será difícil que obtengan las inversiones necesarias para hacer uso de los canales reservados. Por otro lado, se debe habilitar la entrada de nuevos actores comerciales. El objetivo sería ampliar la oferta, lograr una efectiva competencia con el sector empresarial actual y estimular la producción de contenidos audiovisuales nacionales.

Según la reserva de espectro mencionada, se dispondrá en el corto plazo de un cuarto canal que, si se considera que los tres operadores actuales podrían utilizar los otros tres, permitiría la entrada de un nuevo operador privado comercial. En nuestra opinión debería promoverse el uso de ese canal de manera multiplexada para que entrara no uno, sino hasta cuatro nuevos operadores comerciales.

6.7 *Asignación de espectro para los operadores actuales*

6.7.1 DERECHOS ADQUIRIDOS

Durante la transición debería garantizarse que los actuales operadores pongan al aire una señal de TV abierta digital, en *simulcast* con la señal analógica, mientras la población va migrando hacia receptores digitales. Esta *señal espejo* permitirá que el operador no pierda su mercado de televidentes mientras se procesa el cambio.

Ahora bien, proteger los derechos de estos operadores permitiendo que usufructúen una nueva porción de espectro para mantener su señal, no quiere decir que tengan derechos adquiridos para apropiarse de los 6 MHz que utilizan actualmente —o “canal espejo”—. Es decir, tienen derechos adquiridos, pero solamente sobre la concesión para transmitir televisión abierta y gratuita, pero no sobre el recurso que utilizan.

Para atender esos derechos bastaría que se les otorgara una *señal espejo* —que podría ser otorgada sin costos ni concursos previos—, a usar en forma compartida con los demás operadores privados en un único y común canal en la banda de UHF.

79 Decreto N°522.

Los operadores actuales no tienen la propiedad del espectro que utilizan sino que tienen concesiones de uso —por ello precarias y revocables— de un recurso natural que es patrimonio de todos los uruguayos⁸⁰. Aceptar que deberían recibir un canal del mismo ancho de banda que el actual, sería aceptar que son propietarios de la frecuencia, cuando sólo se trata de usuarios. Razones de política de Estado —y el poder que estos medios tienen sobre el sistema político— podrían justificar el otorgamiento de un canal igual al actual en UHF, pero no existen fundamentos jurídicos sólidos para otorgárselos de manera graciosa y automática.

Como menciona Lucas Sierra a propósito del debate de este tema en Chile, *en general, las concesiones son autorizaciones de uso o de operación sobre un recurso respecto del cual no se han establecido derechos de propiedad, como, por ejemplo, las playas de mar, las calles o el espectro radioeléctrico. Al conceder, sin embargo, una concesión sobre ese recurso, se constituye un derecho de propiedad: el derecho a la propiedad de la concesión, entendida como un “bien incorporal”, para usar las palabras de la Constitución (art. 19, n. 24). Hasta ahí llega el derecho de propiedad, ya que no se extiende al recurso concesionado. Si se extendiera, no habría necesidad de montar un régimen concesional: bastaría con el derecho de propiedad*⁸¹.

Por otra parte, la *señal espejo* es solamente para mantener su servicio de radiodifusión (televisión abierta), ya que en caso de querer ofrecer otros servicios adicionales de telecomunicaciones, las condiciones de uso deben modificarse, así como definirse un procedimiento adecuado para obtenerlo, pero no corresponde que se haga de manera automática, gratuita y sin concurso previo. Al respecto —recibir, por derechos adquiridos, el uso de frecuencias destinadas a radiodifusión, en forma automática y gratuita para ofrecer “servicios adicionales”—, la Suprema Corte de Justicia de México aprobó una sentencia en contra de la “Ley Televisa”, —denominada así por haber sido impulsada por este poderoso grupo económico a favor de sus intereses—. Por unanimidad, los jueces de la Corte afirmaron que *la posibilidad de que un concesionario pueda solicitar y recibir autorización para prestar servicios adicionales a través de bandas de frecuencias concesionadas, es inconstitucional porque establece privilegios para los concesionarios en materia de radiodifusión sobre los otros concesionarios de telecomunicaciones; asimismo, priva al Estado de recibir una contraprestación derivada del uso y explotación de los bienes de dominio de la nación.*

80 Ley N°18.232, Art. 2.

81 Sierra, Lucas; *Hacia la televisión digital en Chile: Historia y transición*, Santiago de Chile, Chile, Estudios Públicos, 2006.

En países como Francia e Inglaterra, según cita la URSEC, el uso de las frecuencias para TV digital *se licitaron públicamente mediante concursos de proyectos —“beauty contest”— en vez de entregárselas a los operadores de televisión establecidos. En otros países como Suecia o Finlandia, en vez de entregar el ancho de banda en bloque a los concesionarios, se asignaron licencias canal por canal.*

6.7.2 ¿CÓMO ASIGNAR LAS NUEVAS BANDAS DEL ESPECTRO?

En mi opinión, bastaría con otorgar una autorización de *señal espejo*, para respetar el derecho adquirido de los operadores actuales. En caso de querer acceder a un canal “completo” de UHF, podría hacerlo con posterioridad participando de un procedimiento competitivo con otros interesados. De ganarlo, debería devolver la señal entregada al momento de comenzar sus transmisiones en su nueva ubicación. Sin embargo, una alternativa consensuada entre varios expertos relacionados con el actual gobierno que han trabajado sobre el tema, trata de resolver esta tensión entre los derechos adquiridos por los operadores incumbentes y la inconveniencia, política y jurídica, de asignarles automáticamente nuevos canales de UHF para la TDT.

La propuesta supone que la asignación debería hacerse a través de procedimientos competitivos, dando cumplimiento al marco legal vigente⁸² y confirmando una política pública adoptada por este gobierno, respecto a establecer procedimientos transparentes de administración del espectro, a la vez que se establecen nuevas condiciones y reglas de juego⁸³.

Las siguientes son algunas de las razones por las que debería realizarse un procedimiento competitivo para asignar un nuevo canal a los actuales operadores:

Argumento I.- Se trata de otorgar una nueva porción de espectro radioeléctrico y por tanto debería hacerse por un procedimiento competitivo, tal como se establece en la legislación vigente, según decreto 114/003 de Gestión del Espectro. Esto cuestiona cualquier opción de asignación directa de un nuevo canal.

82 Decreto 734/78, reglamentario de la ley 14.670, del 23 de junio de 1977, el que establece en su Artículo 7º: “*En el caso de que existan frecuencias vacantes para atribuir al servicio de radiodifusión, la Administración llamará públicamente a interesados por medio de avisos en la prensa, otorgándose un plazo de 60 días hábiles para la presentación de solicitudes.*”

83 Un resumen de la propuesta puede encontrarse en el apartado de recomendaciones al final de este informe en *Asignación de canales y autorización de señales de TDT.*

Argumento II.- No pasará inadvertido que la asignación directa es contradictoria con las nuevas políticas del Ministerio en materia de adjudicación de frecuencias para los mismos medios comerciales, pero analógicos. En octubre de 2008 se otorgaron autorizaciones para nuevos medios comerciales a través de procedimientos competitivos, transparentes y públicos, con consultas y audiencias públicas, que marcan una nueva forma de hacer política.

Argumento III.- Habiendo consenso en que es importante establecer *nuevas condiciones* en los contratos de uso, —por ejemplo, establecer un plazo de concesión de 10 años, o contrapartidas de producción nacional, entre otras—, sería más sólido jurídicamente asignarlas por un nuevo procedimiento competitivo —con bases y pliegos previos—, que si se otorgan como una extensión del permiso anterior. Los operadores podrían recusar jurídicamente, exigiendo que se mantengan las condiciones previas porque, por definición, se les estarían reconociendo sus “derechos adquiridos”, y no se les puede imponer arbitrariamente nuevas exigencias.

Argumento IV: Asignar el uso de nuevas frecuencias a los actuales operadores de TV de manera directa —y por tanto, discrecional—, reitera las prácticas de gobiernos anteriores en cuanto al otorgamiento de autorizaciones “a dedo”, tanto de frecuencias de radio y TV abierta como de licencias de TV para abonados. Ya será difícil de explicar a la base social de este gobierno, el hecho de que a los denunciados como oligopolio se les den más frecuencias para que sigan ampliando su poder. Otorgarlas “a dedo”, sería más cuestionado aún.

6.8 *Entrada de nuevos operadores comerciales*

El cuarto canal reservado para servicios comerciales y los que vaya liberando Multicanal, deberían ser destinados a ampliar la oferta de contenidos, preservando que sean operadores independientes de los actuales permisionarios.

Estas nuevas asignaciones deberían hacerse a través de procedimientos competitivos abiertos⁸⁴ y el Estado debería aprovecharlo para corregir errores de anteriores administraciones en relación a las condiciones de uso actuales. Por ejemplo, los nuevos contratos para las *señales espejo* podrían establecer plazos para la concesión de uso —10 años es un promedio de acuerdo a la legislación comparada—, previendo que puedan ser renovados, así como que se establezcan contrapartidas sociales y de producción nacional y local razonables.

84 Como se mencionó antes, debido a la Ley N°17.909 el otorgamiento de nuevas concesiones sólo podrá hacerse a partir del segundo semestre de 2010.

Entre los aspectos que habrá que revisar en el nuevo marco regulatorio, están las disposiciones sobre concentración en radiodifusión y la extranjerización de un sector clave de la formación de la opinión pública y la identidad nacional, que hoy se encuentra liberado en tanto servicios de telecomunicaciones, pero no así si estamos hablando de radiodifusión. En consonancia con las disposiciones de la Convención sobre Diversidad Cultural de la UNESCO, ratificada por Uruguay, deberían establecerse criterios para proteger y garantizar el control del capital nacional (en los niveles o capas de programación y producción de contenidos).

6.8.1 MODELO DE NEGOCIOS MIXTO E INFRAESTRUTURAS ÚNICAS (*MULTIPLY*)

La opción por el esquema de multiplex (MUX), ya utilizado en el mercado de la TV para abonados en Uruguay —donde hay *un* operador de red (Equital) y varios proveedores de señales y producciones audiovisuales que utilizan un *carrier* común—, permitirá un despliegue más rápido y con menor costo para todos los operadores, en especial en los primeros momentos de la transición hacia un modelo de negocios que aún no está claro y que genera incertidumbre en los operadores.

El informe de las subcomisiones temáticas creadas a instancias de la CNTVD en 2007, menciona precisamente que *los costos asociados a la transmisión digital se pueden reducir si el esquema regulatorio diseñado permite la utilización compartida del equipamiento de transmisión (incluida la torre de transmisión). La opción de compartir infraestructura requiere de mayor esfuerzo regulatorio para el cumplimiento de las normas de defensa de la competencia. El diseño del esquema regulatorio deberá balancear las ventajas y desventajas de compartir infraestructura*⁸⁵.

6.8.2 ALGUNAS RAZONES PARA PROMOVER EL MODELO DE INFRAESTRUCTURA ÚNICA

Al utilizar un mismo canal se comparte infraestructura —local para el transmisor, antena, etc.— y todos sus gastos operativos se dividen entre los proveedores de señales. Por tanto se reducen todos los costos, de inversión, funcionamiento y mantenimiento.

El periodo de *simulcast* —donde se mantiene la señal analógica y la misma *señal espejo* en digital— puede llevar varios años y durante ese lapso el costo de funciona-

85 URSEC, Informe Técnico de los Sistemas de TV Digital para su Implementación en Uruguay, agosto de 2007.

miento para los operadores se duplica. Reducir este costo, y el tiempo de la transición, es imperativo tanto para los operadores incumbentes como para los entrantes.

El abaratamiento de inversión y costos, es un elemento clave para facilitar la entrada de productores audiovisuales nacionales y las televisoras locales. Incluso para el desarrollo de una mayor diversidad de medios públicos. Para los emprendimientos pequeños y medianos, sin capacidad de contar con el capital necesario para la inversión⁸⁶, un modelo de infraestructura en común puede ser la única posibilidad de no quedar excluido del acceso a esta nueva tecnología. Se optimiza el uso del espectro —un bien patrimonial de la humanidad siempre escaso—, utilizando lo mínimo indispensable para asegurar los derechos adquiridos y los nuevos servicios de TDT. Con el esquema de MUX se comparte un mismo canal entre varios proveedores de señal y se dejan disponibles más canales de UHF que podrán ser asignados en un futuro para éstos u otros usos. A la vez se hace un uso más eficiente y regulado del espectro con *emisiones mucho más controladas, en igualdad de condiciones, garantizadas por el operador de emisión, más fácil para el regulador*⁸⁷. Se diversifica la oferta de servicios y contenidos de la pantalla de TV abierta —lo cual la hará más atractiva y por tanto será el principal estímulo para la compra de receptores por parte de los uruguayos—, y por tanto se crean más rápidamente las condiciones para avanzar en otros modelos de negocios de la TDT.

Habilitar un modelo únicamente de HDTV —es decir, la misma programación de los canales actuales pero en alta definición—, no sólo no será ningún estímulo para acelerar el proceso de digitalización, sino que ampliará la brecha digital, pues su aprovechamiento sólo se logra comprando televisores de última generación, muy caros para lo que la absoluta mayoría de la población puede pagar.

La transmisión multiplexada también abarata el costo país de los hogares uruguayos, pues será suficiente comprar *set top boxes*, convertidores que permiten recibir los servicios de TDT en los mismos receptores que se utilizan actualmente.

La entrada de nuevas señales comerciales, comunitarias y públicas, redundará en un mayor ejercicio de la libertad de expresión, una mayor diversidad cultural y en la

86 “El costo del equipamiento necesario para la transmisión digital puede variar dependiendo del modelo de negocios que se elija, de la plataforma y de la potencia que se utilice. De acuerdo a información disponible por esta Unidad Reguladora, el costo del equipamiento para la transmisión digital estaría en el entorno de los U\$S 500.000”. URSEC, Evaluación Económica de la implementación del sistema de TV Digital Terrestre en el Uruguay - Informe Técnico de los Sistemas de TV Digital para su Implementación en Uruguay, agosto de 2007.

87 Documento elaborado por Universidad ORT, Universidad Católica del Uruguay y Universidad de Montevideo como parte de la consulta pública sobre la adopción de estándar de TV digital en Uruguay, 14 de junio de 2007.

apertura del mercado —hoy cerrado— que permite abrir espacios para la producción audiovisual uruguaya. La clave estará en el papel del operador de red, que se propone que sea un operador público. Junto a ello hay que desarrollar la regulación y el papel del regulador, para no asfixiar económicamente o limitar el pleno ejercicio de derechos a los titulares de las señales. Sería una buena oportunidad de ampliación de servicios y negocios para ANTEL, ofrecer alguna(s) de las infraestructuras para la TV digital. Una movida rápida en este sentido, tejiendo una alianza estratégica entre el operador estatal y los operadores privados, posicionaría mejor a los capitales nacionales ante la previsible y fuerte entrada de las *telcos* en este sector del mercado.

Compartir infraestructura, según algunos actores consultados, traería también algunas desventajas que es necesario analizar. Cuando en su momento se manejó la idea de que los operadores actuales operaran en un mismo canal sus *señales espejo*, se mencionó que esto traería problemas porque forzaría al relacionamiento entre diferentes titulares de la TV abierta —con intereses contradictorios—, y por la falta de costumbre de trabajar de esa manera. Vale el razonamiento para los nuevos operadores. Se decía que *probablemente los broadcasters no quieran transmitir desde una misma planta y posiblemente menos, que la transmisión dependa de un tercero. Los broadcasters hasta el momento han trabajado en forma independiente y será difícil modificar esto*⁸⁸. Más allá del hecho de que una definición de política pública no puede depender de intereses particulares o corporativos de este tenor, está claro de que se trata de un modelo que no es nuevo en Uruguay; es el actual esquema de la TV por cable —incluso practicado por los tres canales—, en torno a Equital S.A.

Otro posible problema son las *grandes concentraciones de radiofrecuencia en un solo punto*, situación abordada en Montevideo por la URSEC y la IMM (*estudio de reubicación de las antenas*). Otros no son un problema (*aparición de otro actor*) o se trata de asuntos francamente secundarios (*¿qué pasa con las torres existentes?*)⁸⁹.

Sin embargo, no son de despreciar las alertas sobre los riesgos que este modelo conlleva. Por un lado, es cierto que se impide a los entrantes desplegar todas las opciones, especialmente la HDTV. Por otro, se plantea la necesidad de regular la relación entre el operador y los programadores de señales⁹⁰. Hay cuestiones acerca

88 Documento elaborado por Universidad ORT, Universidad Católica del Uruguay y Universidad de Montevideo como parte de la consulta pública sobre la adopción de estándar de TV digital en Uruguay, 14 de junio de 2007.

89 Ídem anterior.

90 De todas maneras, como se verá más adelante, se propone una planificación que permita flexibilidad en la adopción de modelos de negocios. En las asignaciones futuras el operador de red podría ser el mismo que provee todos los servicios, como en el modelo actual de TV abierta.

de las cuales habrá que hacer un esfuerzo regulador importante, para impedir la competencia desleal, la fijación de precios excesivos por parte del operador —haciendo un uso abusivo de su posición—, la intromisión en asuntos de contenidos o bien regular para asegurar la continuidad de la transmisión en condiciones óptimas.

6.9 *Inicio y etapas del despliegue de TDT*

A la fecha se encuentran disponibles para el despliegue de TDT, los canales de UHF del 21 al 29 y el 36. A fines de 2011 se liberarán varios canales más luego de la digitalización de las señales del operador de TV para abonados Multicanal.

Se propone elaborar un plan de despliegue de la TDT en Uruguay por etapas, comenzando por Montevideo y el Área Metropolitana en los canales del 21 al 29. En una segunda etapa se seguiría por los demás departamentos del país, en un plan a acordar con los operadores privados y el canal estatal. En esta primera etapa de la transición, se comparte la decisión adoptada respecto a atribuir dichos canales en forma exclusiva al servicio de televisión digital abierta y gratuita.

En una etapa más avanzada debería considerarse tanto el alcance y el procedimiento para obtener permisos para brindar servicios complementarios a los operadores de TDT abierta autorizados, como la asignación de nuevos canales de UHF con autorizaciones para una multiplicidad de servicios.

El motor del despliegue de la TDT debería ser la iniciativa pública, con un papel protagónico del Estado, el liderazgo de TNU —como productor y facilitador de la producción de contenidos— y el apoyo decidido de ANTEL —como el operador público de red—. Esta alianza pública, junto con una regulación estatal activa, será fundamental para arrastrar al resto del sistema en el despliegue de la TDT.

Debería plantearse como meta para el primer semestre de 2010, dar cobertura de TDT al 60% de la población del país con la instalación y operación de un MUX público en Montevideo y Área Metropolitana, para el cual se deberían hacer las inversiones necesarias, además de contar con los fondos de la Unión Europea.

En los primeros meses de 2011 deberían estar instalados y operando los servicios de TDT comercial en Montevideo y Área Metropolitana.

Respecto al despliegue en el resto de país, se deberían comenzar conversaciones para definir el cronograma de lanzamiento de la TDT en el Interior del país, realizando un plan que comience por las principales ciudades hasta su generalización progresiva al resto del país. El inicio del despliegue, de todas formas, debería ser en el primer semestre del 2011.

Se debería establecer una fecha o límite para el apagón analógico y condiciones o variables para la rapidez de la transición. La fecha para el cese de las transmisiones analógicas (apagón analógico) será establecida por URSEC, la que determinará un cronograma a tales efectos.

6.10 *Asignación de canales y autorización de señales de TDT*

6.10.1 SERVICIOS COMERCIALES EN MONTEVIDEO

Realizar un llamado a interesados para brindar servicios abiertos y gratuitos de TV digital terrestre (TDT) en el Departamento de Montevideo.

Se deberán establecer nuevas condiciones de uso (plazo de duración del contrato, contrapartidas de producción nacional o *must carry*, y otras) de estos nuevos servicios de TDT comercial, las cuales serán válidas para todo nuevo servicio de TDT comercial otorgado a partir de este Decreto.

Encomendar a la URSEC a preparar los pliegos y realizarlo en un máximo de 60 días desde la aprobación del Decreto.

Los interesados deberán cumplir con los requisitos establecidos en el Decreto 734/78 por tratarse de servicios de radiodifusión, además de los que oportunamente se establezcan en el llamado respectivo. Por ser servicios de radiodifusión no se permitirá, en esta etapa de transición, la titularidad de ciudadanos extranjeros ni acciones en manos de capital extranjero⁹¹. Los directores, administradores y gerentes que gestionen la emisora también deberán ser ciudadanos uruguayos⁹².

En el caso de los permisionarios actuales del servicio de televisión comercial analógica, abierta y gratuita, podrán ser asignatarios de un canal para el servicio de televisión digital, abierta y gratuita, siempre que presenten su solicitud en los términos establecidos en el llamado y cumplan con la totalidad de los requisitos establecidos en el mismo.

91 Decreto 734/78, artículo 8° y 9°: “Cuando los solicitantes sean personas físicas, deberán cumplir con los requisitos siguientes: a) Ser ciudadanos naturales o legales en ejercicio de la ciudadanía”; “Cuando los solicitantes sean personas jurídicas, se deberá cumplir con los requisitos siguientes: a) Cada socio o accionista con todos los incisos del artículo precedente, con excepción de los establecidos en los f) y g), los cuales serán de cargo de la Sociedad”.

92 Decreto 734/78, artículo 11°: “En todos los casos en que se designen directores, administradores, gerentes o personal similar de dirección, en quien se delegue la autoridad y responsabilidad en la conducción y orientación de la radiodifusora, tales personas deberán cumplir con las exigencias establecidas en el Artículo 8°, incisos a), b), c), e) y b)”.

Se asignará un nuevo canal para uno o más servicios de televisión comercial digital, abierta y gratuita, los cuales se seleccionarán por medio de un procedimiento competitivo, abierto y público.

Las solicitudes de los interesados se evaluarán de acuerdo a los siguientes criterios:

- las propuestas que incluyan una diversidad de señales y donde participen varias empresas nacionales de la industria audiovisual, operando en modalidad de multiplex o *simulcast* en asociación con un operador de red;
- la independencia con respecto a los actuales permisionarios;
- los compromisos de inclusión de producción audiovisual nacional y local propia e independiente;
- los compromisos de creación de empleos directos;
- otras contraprestaciones ofrecidas, sin perjuicio de otros criterios que puedan incluirse en el citado pliego.

Quienes resulten autorizados, dispondrán de un plazo de un año para el inicio de las emisiones a contar desde dicha autorización, prorrogable por la URSEC una sola vez, y hasta por la mitad del plazo señalado. En caso de incumplimiento del plazo para iniciar las emisiones, quedará sin efecto la autorización y asignación respectiva.

Se habilitará un sistema mixto de modelos de negocios, donde los operadores actuales que sean autorizados a brindar nuevos servicios de TDT podrán optar por HDTV, MUX o híbrido y los canales para servicios públicos, comunitarios y el nuevo canal comercial, que han sido reservados en esta primera etapa de la transición, serán multiplexados.

Se encomendará a la URSEC elaborar una propuesta para regular los servicios de operador de redes y su relación con los titulares de servicios de radiodifusión digital comerciales, comunitarios o públicos para evitar abusos en las condiciones de prestación e impedir restricciones directas o indirectas al ejercicio de la libertad de expresión.

6.10.2 SERVICIOS COMERCIALES EN EL RESTO DEL PAÍS

Para todas las localidades del Interior donde existan operadores de TV abierta autorizados, públicos y/o privados, se asignará un único canal de UHF que será compartido (MUX) entre operadores privados, comunitarios y públicos, sin perjuicio de las reservas establecidas en la legislación nacional.

Se deberá encomendar a la URSEC que elabore un plan técnico de atribución de canales para los servicios de TDT, contemplando los acuerdos de coordinación internacionales y las disposiciones de la Ley N° 18.232⁹³.

El operador de red podrá ser, bien una entidad pública, o un consorcio público-privado con obligaciones de *must carry* para señales públicas o comunitarias, o bien podrá definirse mediante un llamado abierto a operadores públicos o privados nacionales.

Los actuales permisionarios comerciales podrán acceder a una *señal espejo* para el servicio de televisión digital, abierta y gratuita, dentro del canal MUX asignado en su localidad, siempre que presenten su solicitud en los términos establecidos en el llamado y cumplan con la totalidad de los requisitos establecidos en el mismo.

En una siguiente etapa de la migración analógico-digital se podrán realizar llamados a interesados para obtener la autorización de uso de un canal completo.

6.10.3 PARA TODOS LOS SERVICIOS COMERCIALES

La autorización para brindar servicios de TDT coexistirá con la autorización precaria que detentan para la prestación del servicio de radiodifusión, la que deberá continuar operando en las mismas condiciones actuales y quedará sin efecto al producirse el apagón analógico.

Estos permisionarios estarán obligados a la devolución de las frecuencias en la banda de VHF, una vez que se produzca el apagón analógico.

El plazo de las nuevas autorizaciones será de 10 años, con opción a renovación por parte del Poder Ejecutivo, previa evaluación del cumplimiento de las condiciones y compromisos asumidos por el operador.

6.10.4 SERVICIOS PÚBLICOS

El canal asignado a TNU en Montevideo para el servicio de TDT debería ser utilizado con el modelo de MUX para colocar varias señales de servicio públi-

93 Ley N°18.232, que establece en su artículo 5°: *“(Reserva del espectro radioeléctrico).- El Poder Ejecutivo, previo informe de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) y opinión del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria, reservará para la prestación del servicio de radiodifusión comunitaria y otros sin fines de lucro, al menos un tercio del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión”.*

co —propias de TNU y otras, como TeVé Ciudad—. Este servicio debería estar instalado y operando a más tardar en el primer semestre de 2010.

En el caso de localidades del Interior del país, se planificará la asignación de un canal en cada localidad donde existan o se establezca mediante un plan estratégico que deban existir, servicios de TDT públicos. Las autorizaciones para brindar *señales espejo* de TNU se otorgarán mediante Decreto Ejecutivo.

Debería establecerse la puesta en funcionamiento del segundo canal público reservado, en el primer semestre de 2011.

TNU y ANTEL, juntos o por separado, deberían ser autorizados a prestar servicios como operadores de red para servicios/señales autorizadas de televisión digital terrestre, abierta y gratuita, sean servicios públicos, comunitarios o comerciales. Lo anterior podría incluir pagos por contraprestación del uso de la infraestructura o acuerdos de interés mutuo, por ejemplo con las Intendencias Municipales.

6.10.5 SERVICIOS COMUNITARIOS

Los servicios para brindar televisión comunitaria digital, abierta y gratuita, en los canales reservados en Montevideo a tales efectos, serán autorizados de acuerdo a los procedimientos y criterios establecidos en la Ley N°18.232.

Funcionarán en modelo de MUX, con un operador de red común que deberá ser público y en las condiciones de uso que un reglamento establecerá oportunamente.



GLOSARIO DE SIGLAS

Organismos y Programas

A

- AGESIC** Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (Uruguay)
AMARC-ALC Asociación Mundial de Radios Comunitarias - América Latina y el Caribe
ANATEL Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Brasil)
ANII Agencia Nacional de Investigación e Innovación (Uruguay)
ANTEL Administración Nacional de Telecomunicaciones (Uruguay)
APU Asociación de la Prensa Uruguaya
AUC Asociación de Usuarios de la Comunicación (España)

B

- BNDES** Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Brasil)

C

- CADU** Cámara Audiovisual del Uruguay
CHAI Comisión Honoraria Asesora Independiente (Uruguay)
CHARC Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (Uruguay)
CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIRT Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (México)
CNC Comisión Nacional de Comunicaciones (Argentina)
CNTV Consejo Nacional de Televisión (Chile) / Comisión Nacional de Televisión (Colombia)
COMFER Comité Federal de Radiodifusión (Argentina)
COMATEL Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Paraguay y Venezuela)
CrIDH Corte Interamericana de Derechos Humanos
CRTC *Canadian Radio-television and Telecommunication Commission* (Canadá)
CUTI Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información

D

- DDF** *Digital Distribution Fund* (USA)
DGI Dirección General Impositiva (Uruguay)
DICREA Departamento de Industrias Creativas (Uruguay)
DIPRODE Dirección de Proyectos de Desarrollo (Uruguay)
DNC Dirección Nacional de Cultura (Uruguay)
DNT Dirección Nacional de Telecomunicaciones (Uruguay)

F _____

FCC *Federal Communications Comisión* (USA)

FONA Fondo para el Fomento y Desarrollo de la Producción Audiovisual Nacional (Uruguay)

G _____

GMS Grupo Medios y Sociedad (Uruguay)

I _____

ICAU Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay

IMM Intendencia Municipal de Montevideo (Uruguay)

INA Instituto Nacional del Audiovisual (Uruguay)

IPYS Instituto Prensa y Sociedad (Perú)

L _____

LATU Laboratorio Tecnológico del Uruguay

M _____

MEC Ministerio de Educación y Cultura (Uruguay)

MIEM Ministerio de Industria, Energía y Minería (Uruguay)

O _____

OEA Organización de Estados Americanos

OMC Organización Mundial del Comercio

ONU Organización de las Naciones Unidas

OPP Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de la Presidencia de la República (Uruguay)

OSCE Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

OSIPTel Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Perú)

P _____

PACC Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (Uruguay)

PIDC Programa Internacional para el Desarrollo de las Comunicaciones (UNESCO)

PMC Plan de Mejora de la Competitividad del Sector Audiovisual (Uruguay)

PRC Programa de Refuerzo a la Competencia del Cluster Audiovisual (Uruguay)

ProTVD Programa de Apoyo a la Implementación del Sistema Brasileiro de TV Digital

R _____

RUTSA Red Uruguaya de Televisión S.A.

S _____

SIT Superintendencia de Telecomunicaciones (Guatemala)

SITTEL Superintendencia de Telecomunicaciones (Bolivia)

SODRE Servicio Oficial de Difusión Radiotelevisión y Espectáculos (Uruguay)

SUA Sociedad Uruguaya de Actores

T

TNU Televisión Nacional del Uruguay

TVE Televisión Española

U

UIT Unión Internacional de Telecomunicaciones

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

URSEC Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (Uruguay)

Organismos propuestos

DINASCA *Dirección Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual*

MITESIC *Ministerio de las Telecomunicaciones, la Sociedad de la Información y el Conocimiento*

Siglas técnicas

ATSC Estándar estadounidense de Televisión Digital

DVB Estándar europeo de Televisión Digital.

DVB-T Estándar europeo de Televisión Digital Terrestre.

DVB-H Televisión Digital Móvil.

HDTV *High Definition Television* o señales de televisión de alta definición.

IPTV *Internet Protocol Television* o señales de televisión sobre Protocolo Internet.

ISDB-T Estándar japonés de Televisión Digital Terrestre.

MMDS *Multichannel Multipoint Distribution Service* o tecnología inalámbrica de telecomunicaciones para red de banda ancha o televisión por cable, para zonas poco pobladas.

MUX Multiplexor, Multiplex o canal múltiple digital.

SCA Servicios de Comunicación Audiovisual.

SDTV *Standard Definition Television*, o señales de televisión de definición estándar.

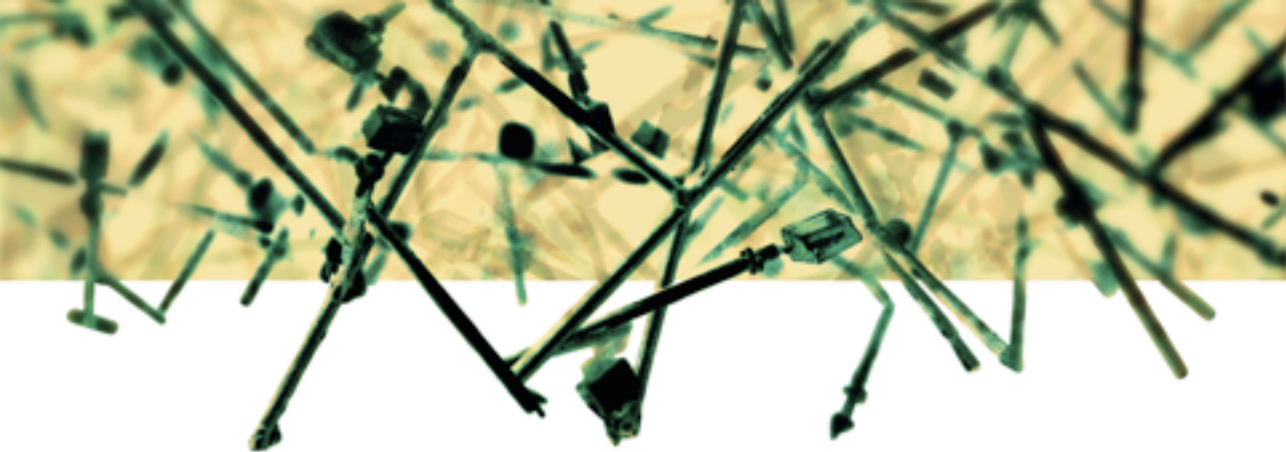
STB *set top box* o dispositivo decodificador de señales de televisión digital en receptores analógicos.

TDT Televisión Digital Terrestre.

TIC Tecnología de la información y la comunicación.

UHF *Ultra High Frequency* o Banda del espectro electromagnético que ocupa el rango de frecuencia de 300 MHz a 3 GHz.

VHF *Very High Frequency* o banda del espectro electromagnético que ocupa el rango de frecuencia de 30 MHz a 300 MHz.



El mercado de televisión es la industria cultural uruguaya de mayor facturación y un sector clave para la cadena de valor de la producción nacional audiovisual. Por ser el medio de mayor incidencia en la formación de la opinión pública es clave para garantizar la diversidad cultural, el pluralismo de información e ideas y por tanto, el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de expresión y el derecho a la información. Se trata además, de una de las tecnologías de la información y la comunicación con mayor cobertura en el país.



Uruguay Cultural
Dirección Nacional de Cultura_MEC



ISBN 978-9974-8225-1-1



9 789974 822511