

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

Aportes y propuestas
de la Coalición por una Comunicación Democrática
para el proyecto de **Ley de**
Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA)
a estudio del Parlamento

Julio de 2013

I. Consideraciones generales

La Coalición por una Comunicación Democrática (CCD) es una coalición de organizaciones vinculadas a la defensa de la libertad de expresión, el derecho a la información, la lucha contra la intolerancia por cualquier motivo, la defensa de los derechos de diversos colectivos (mujeres, LGTB, niños y niñas, personas con discapacidad), la producción y el trabajo nacional en la cultura y en los medios. Estas organizaciones han unido esfuerzos desde hace más de tres años con el objetivo de aportar e incidir en la construcción de una política pública y democrática de comunicación.

Los 16 Principios por una Comunicación Democrática, firmados por todos sus integrantes, constituye el documento conceptual que inspira todas las propuestas realizadas desde este espacio. Una ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que garantice la libertad de expresión y a su vez sea respetuosa de los derechos humanos constituye una herramienta para asegurar el ejercicio de todas las libertades, el derecho a la información, la pluralidad de voces, y los derechos de las personas frente a los medios de comunicación.

Por ello, desde la Coalición participamos en el Comité Técnico Consultivo (CTC) que elaboró las bases del actual proyecto de ley. Consideramos que este proyecto debe convertirse en ley y que luego debe implementarse una política pública robusta para implementar esta ley en toda su extensión.

Sin perjuicio de este apoyo claro al proyecto a estudio, la CCD entiende que en la actual instancia parlamentaria es necesario introducir al mismo, distintos cambios y mejoras para dotar de eficacia a esta herramienta transformadora.

A continuación se fundamenta y describen los cambios propuestos.

II. Objeto de la regulación

El artículo 1° del proyecto establece que el objeto de la ley es regular la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación.

Comprende, por tanto, una o más programaciones, con su respectivo formato; cada una de ellas entendida como la planificación y organización, en forma coherente, de una serie de programas de radio o televisión.

Sin embargo en el inciso a) de ese mismo artículo excluye de la regulación de la ley a *“los servicios de comunicación que utilicen como plataforma la red de protocolo de internet”*.

La CCD entiende que una LSCA moderna debe comprender a todos los servicios de comunicación audiovisual que ofrecen programación independientemente de los soportes tecnológicos que utilicen. Sus disposiciones deben aplicarse, no sólo los transmitidos por aire utilizando espectro radioeléctrico, sino también a través del satélite y de medios físicos como el cable o las redes de Internet. De hecho, actualmente todos los canales de televisión abierta transmiten también por Internet.

Si esta exclusión se mantiene, la ley y la institucionalidad que crea, no podrán operar en un panorama comunicacional en permanente transformación tecnológica y en medio de un irreversible proceso de digitalización.

Carece de sustento además, que las garantías para ejercer la libertad de expresión o la protección de grupos vulnerables como niños y niñas, personas con discapacidad, la perspectiva de género o los derechos de LGTB, etcétera, no sean de aplicación a servicios de comunicación que ofrezcan programación por redes de Internet.

La Coalición propone eliminar el inciso a) del artículo 1° y mantener el b), que refiere a la regulación de las redes de telecomunicaciones y transporte de servicios de comunicación a través de redes. De este modo, cuando se transporte un servicio de comunicación con las características que establece la ley, aunque sea a través de Internet y no requiera licencia, se le podrá aplicar la regulación en materia de derechos que establecerá la ley.

III. Control y concentración de medios audiovisuales:



La CCD comparte plenamente que la LSCA incluya un capítulo destinado a promover la diversidad y el pluralismo, y a prevenir los monopolios y oligopolios.

Como lo afirma el artículo 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los monopolios y oligopolios en la **propiedad y control** de los medios de comunicación deben estar sujetos a **leyes antimonopólicas** por cuanto **conspiran** contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos.

No obstante compartir el espíritu general de este capítulo, queremos llamar la atención sobre la necesidad de precisar y profundizar la eficacia de varios de instrumentos del proyecto de LSCA que buscan prevenir la concentración de medios.

- *Prohibición de oligopolios y monopolios*

El artículo 42 del proyecto LSCA ordena correctamente al Estado instrumentar medidas adecuadas para impedir o limitar la formación de monopolios y oligopolios en la comunicación.

Una primera apreciación tiene que ver con el hecho de que el artículo 42 circunscribe las medidas para impedir la conformación de monopolios solo a los de carácter “privado”.

La CCD considera que conspiran contra la democracia tanto los monopolios u oligopolios privados, como los públicos, cuando hablamos de servicios de comunicación. Por ello, **proponemos que se incluya la obligación estatal de impedir la concentración monopólica u oligopólica tanto privada como pública** en la comunicación.

- *El problema de los grupos económicos en la comunicación*

Si bien los artículos 44 y siguientes de la LSCA prevén límites a la acaparación de frecuencias de televisión abierta o de radio AM y FM, así como de licencias para prestar el servicio de televisión para abonados, en manos de una sola persona física o jurídica, no define claramente la figura de los grupos económicos.

Es un dato de la realidad que una de las características del sistema de medios en Uruguay lo constituye la existencia de grupos o conjuntos económicos no declarados como tales, pero que mantienen el control de conglomerados de medios por distintas vías.

Existen en todas las regiones del país distintos grupos mediáticos conformados a través del reparto de la titularidad de frecuencias en distintas personas físicas de una misma familia, socios comerciales o testaferros. Por ello, a los efectos de aplicar las normas anticoncentración para determinar la titularidad, propiedad y/o control total o parcial en manos de grupos económicos se requiere una definición precisa, respecto a ese concepto jurídico.

La CCD **propone incluir en el capítulo que trata sobre la concentración de medios, un concepto jurídico preciso y determinado de grupo económico**, a los efectos de combatir en forma eficaz la acaparación y control de frecuencias y de audiencias.

El texto propuesto es el siguiente:

“A los efectos de la presente ley, se entiende que dos o más personas físicas o jurídicas titulares de autorizaciones para operar servicios de comunicación audiovisual, forman un grupo o conjunto económico cuando están vinculadas de forma tal que existe control de una sobre las otras o están bajo el control común de una persona física o jurídica, de forma directa o indirecta, o tienen unidad en el centro de decisión, o pertenecen a cualquier título a una única esfera patrimonial, independientemente de la forma jurídica adoptada.

Cuando una persona física o jurídica, titular de un medio de comunicación, ejerza una influencia significativa sobre la otra se aplicarán las mismas normas que para un grupo o conjunto económico.

Se considerara que existe una influencia significativa, cuando un conjunto de servicios de comunicación audiovisual presentan vínculos de tal naturaleza en su propiedad, gestión, administración, contenidos o responsabilidad crediticia, que hacen presumir que la actuación económica de sus integrantes está guiada por los intereses comunes del grupo o subordinada a éstos. Esto incluye mecanismos indirectos tales como, que la sociedad miembro de un controlador corresponda a un grupo de personas y existan razones fundadas para incluirla en el grupo empresarial, y que la sociedad sea controlada por uno o más miembros del controlador de alguna de las entidades del grupo empresarial.

- *Testaferros*

Otro aspecto importante que aparece omitido en el proyecto refiere a la necesidad de sancionar con la revocación de la licencia correspondiente a aquellas personas físicas o jurídicas que se compruebe han utilizado testaferros o prestanombres para controlar una emisora de televisión abierta, radio y televisión para abonados. Ello se soluciona incorporando entre las hipótesis de revocación de la licencia (art. 168) la constatación del uso de testaferros y prestanombres para controlar una emisora de radio, televisión abierta y televisión para abonados.

- *Determinación de los grupos económicos que exceden los límites legales de concentración*

Se sugiere incluir una disposición transitoria en la ley que establezca un plazo de 120 días desde la instalación del Consejo de Comunicación Audiovisual para realizar un informe en el que se determine cuáles son los grupos económicos que, definidos como tal, superan los mínimos de tenencia de las frecuencias.

Una vez concluido este informe, notificados los interesados, y habiendo quedado firme la determinación, comenzará a correr el plazo de cinco años que establece el artículo 174 para adecuarse a la ley.

La determinación de los conglomerados que exceden los límites de concentración debe ir acompañado de medidas complementarias para limitar su expansión, tales como: a) presentar un plan de desinversión; b) establecer por resolución fundada que esas personas físicas o jurídicas no podrán participar en forma directa o indirecta de nuevos llamados y concursos para un nuevo punto del espectro o licencia para televisión para abonados.

- *El problema de la propiedad cruzada*

En la capital y distintos puntos del país existe lo que la doctrina denomina **concentración por “propiedad cruzada”**. En otras palabras, este fenómeno ocurre cuando una misma persona o grupo económico es titular de autorizaciones o licencias en distintas modalidades o plataformas de comunicación (televisión abierta, radio AM y/o FM y televisión para abonados, prensa gráfica, etc). En distintas jurisdicciones se prohíbe la titularidad de medios en las modalidades más extendidas y se prohíbe que coexistan en una misma persona o grupo.

El capítulo del proyecto de LSCA que busca promover la “Diversidad y el Pluralismo” incluye una sola disposición en materia de propiedad cruzada en el artículo 47, que prohíbe a los titulares de servicios de comunicación audiovisual ser, a su vez, titulares totales o parciales de autorización, permiso o licencia para prestar servicios de telecomunicaciones.

La CCD manifiesta su acuerdo con esta disposición, pero considera que es insuficiente. Creemos que la acumulación en un mismo ámbito geográfico de licencias para prestar servicios de televisión abierta y televisión para abonados, por ejemplo, fomenta la concentración mediática y debería estar prohibida, al menos para una misma área geográfica.

- *El problema de Rutsa o Equital*

Como es público y notorio, los accionistas de los canales 4, 10 y 12 han conformado dos sociedades anónimas a través de las cuales comercializan contenidos propios o adquiridos en forma conjunta y, a través de contratos, finalmente ocupan buena parte de la grilla de operadores de licencias de televisión abierta del interior o licenciarios de televisión para abonados en el interior.

Esta práctica caracterizada y anticompetitiva se caracteriza por la imposición de contenidos en formato “paquete” a cambio de controlar buena parte de la pauta publicitaria y la renta de otros licenciarios. Esta práctica debería estar limitada por la LSCA.

La CCD propone que se prohíba a titulares de servicios de comunicación audiovisual, a título total o parcial, asociarse para imponer contenidos a otros licenciarios, sin perjuicio de la libertad para comercializar y transportar contenidos de otros licenciarios en forma individual, dentro de los límites de la propia ley.

La LSCA debe establecer que se consideran prácticas o conductas restrictivas y contrarias a los principios de la competencia en materia de telecomunicaciones, las siguientes:

- a) Los acuerdos entre operadores de servicios de telecomunicaciones, las decisiones de asociaciones de operadores y las prácticas concertadas y actuaciones paralelas que tengan por objeto o efecto, impedir, restringir o falsear la competencia en el mercado de los servicios de telecomunicaciones.

- b) Particularmente se considera una práctica anticompetitiva la conformación de consorcios formales o informales para imponer una programación determinada a otros operadores, imponer precios o repartirse el mercado de forma directa o indirecta.

- *Limitaciones a la cantidad de suscriptores de servicios de televisión para abonados*

La limitación en la acaparamiento de audiencias por parte de cualquier licenciataria u operador es una práctica extendida en el mundo.

El artículo 46 que impide a las empresas de televisión para abonados autorizadas a operar en **todo el territorio nacional** el acaparamiento de más de 25% de los hogares a nivel nacional y de 35% a nivel local. Creemos que es una regla básica, emanada del principio constitucional de igualdad, generalizar para todos los operadores la limitación establecida en ese artículo sólo para los licenciataria con cobertura nacional.

En Uruguay varios licenciataria son titulares directa o indirectamente de más de una licencia para prestar servicios de televisión para abonados en distintas áreas geográficas determinadas, en algunos casos llegando detentar cinco o seis licencias en el mismo departamento o en departamentos limítrofes. Creemos que con el mismo criterio hay que extender el límite de 25 % de hogares abonados, aplicado a los permisarios que mantienen licencias en más de un departamento, y aplicar el 35% como límite a la acaparamiento de audiencias a nivel departamental.

Las políticas de prevención de la acaparamiento de audiencias son usuales en otras jurisdicciones que establecen un máximo de acaparamiento: EE.UU 45%, Alemania 30% e Inglaterra 15%.

La licencia deberá concursarse nuevamente y el licenciataria sólo debería tener prioridad en el caso de igualdad de ofertas. El concurso deberá ser abierto y previa audiencia pública.

IV. Diseño institucional



La CCD ha postulado como principio para regular el sistema de medios la necesidad de diferenciar claramente entre los espacios de diseño de políticas públicas, y una autoridad independiente para aplicar y garantizar la protección de los derechos y libertades en juego en el uso del espectro, la defensa del servicio público y la asignación y control de las licencias.

En forma correcta el proyecto de LSCA crea un Consejo de Comunicación Audiovisual, encargado de aplicar la ley (Art. 58 y sgtes). Sin embargo, hay algunos aspectos que deben revisarse en relación a la autonomía del gobierno y la independencia de sus miembros, en mérito a la delicada función que le toca cumplir.

En su Declaración Conjunta de 2001, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE remarcaron que, “[l]as entidades y órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión deben estar constituidos de manera de **estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales**”¹. “Dada la importancia de las funciones que deben cumplir, es

¹ Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión (ONU), Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación (OSCE) y Relator Especial para la Libertad de Expresión (OEA). *Declaración Conjunta sobre Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo*. Aprobada el 20 de noviembre de 2001. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=48&ID=2>. En el mismo sentido, la Recomendación Rec (2000) 23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa indica que las “reglas que rigen a las autoridades de regulación del sector de la radiodifusión, en particular su composición, son un elemento clave de su independencia. Estas reglas deberán estar definidas de manera que estén protegidas de toda injerencia, particularmente de parte de fuerzas políticas o de intereses económicos”. Council of Europe. Committee of Ministers. Appendix to Recommendation Rec (2000) 23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector. Provisión 3. 20 de diciembre de 2000. Disponible en: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

*fundamental que los órganos encargados de aplicar políticas y fiscalizar el cumplimiento de la regulación en materia de radiodifusión sean **independientes, tanto de la influencia del poder político como de los intereses de los grupos económicos***”.

En ese sentido, respecto al Consejo de Comunicación Audiovisual proyectado, se llama la atención sobre la excesiva concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, que van desde la designación de sus miembros, hasta la aplicación de sanciones.

Como el propio proyecto lo indica, de los cinco miembros del CCA dos son designados directamente por el Poder Ejecutivo y los tres restantes son designados por el Poder Ejecutivo previa venia del Senado por dos tercios de votos.

La CCD propone que se introduzcan cambios en el mecanismo de selección y designación de los miembros del Consejo, de modo de garantizar que sus miembros tengan trayectoria en el campo de los derechos en juego, solvencia en la temática y respaldo ciudadano más allá de los partidos políticos.

Se propone que los cinco cargos sean designados y elegidos por la Asamblea General en forma directa, por dos tercios de votos y bajo un sistema de selección transparente y público, similar al utilizado para la elección del Consejo Directivo de la INDDHH.

Se propone que en el trámite de la ley se incorporen mecanismos de participación de la sociedad civil en la designación de los integrantes de este Consejo Directivo.

Como forma de contribuir a este cambio, se propone el siguiente mecanismo de selección y designación:

(Proposición de candidatos).- Podrán proponer candidatos a integrar el Consejo de Comunicación Audiovisual ante la Asamblea General las personas en general, las organizaciones sociales, los parlamentarios y las parlamentarias.

A los efectos de formular una lista de candidatos a la Asamblea General se formará una comisión especial que recibirá las postulaciones, seleccionará a aquellos que tengan trayectoria y conocimientos probados en la defensa de los derechos a la libertad de expresión y los derechos humanos en general, así como en la temática referida a los medios de comunicación, publicará sus hojas de vida y entrevistará a todos los seleccionados.

Los candidatos que finalmente se propongan a la Asamblea General deberán aceptar por escrito su postulación, declarando si tienen o no incompatibilidades para el ejercicio del cargo. Para el caso en que sí tuvieran incompatibilidades, las detallarán y manifestarán su voluntad de hacerlas cesar si resultan electos.

Los mismos podrán ser propuestos hasta veinte días hábiles antes de la primera sesión de la Asamblea General convocada para la elección.

Finalmente, respecto al Consejo queremos llamar la atención sobre su posición institucional, dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Postulamos que para garantizar su independencia se lo constituya como un servicio descentralizado.

- *Sanciones*

En orden a garantizar la independencia del Consejo y las garantías de todos los operadores, tampoco vemos adecuado que el Poder Ejecutivo se reserve la atribución de imponer las sanciones más graves a los operadores de servicios de comunicación audiovisual. Qué sentido tiene tener una

autoridad de control independiente, si las acciones más relevantes y delicadas dependerán directamente del gobierno.

- *Medios públicos*

Compartimos la decisión de dotar a los medios públicos de un diseño institucional que le garantice la independencia y una mayor autonomía del gobierno. La creación del Sistema Nacional de Radio y Televisión Público del Uruguay es un gran avance en ese sentido.

Más allá del régimen jurídico que finalmente se le otorgue a este sistema, es una buena señal que los tres directores que integran el Consejo Directivo deban obtener la venia parlamentaria. No se comparte en cambio, que el mandato de estos directores sea por espacio de 5 años. A juicio de la CCD deberían desempeñarse por un período de 6 años a los efectos de no coincidir con los cambios de autoridades políticas.

Se advierte además de la inexistencia de instancias y organismos destinados a promover la participación social en los medios públicos. En ese sentido la CCD propone que se incluya en la futura ley un consejo asesor con participación de diversos actores vinculados a la comunicación para los medios públicos y recursos para su funcionamiento.

- *Defensoría del público (Ombudsman)*

Las organizaciones de la CCD saludan que el proyecto de LSCA coloque la defensoría del público en el ámbito de la INDDHH. Sin embargo, advierte que el proyecto de ley debe incorporar los instrumentos para hacer posible el ejercicio efectivo de esa tarea.

Uno de los puntos centrales es la complejidad y extensión que tendrá esta Defensoría, lo que haría impracticable que el Consejo Directivo de la INDDHH asuma en forma directa la prestación de esta tarea, cuando debe abordar la promoción y custodia de todos los derechos humanos.

Se propone que la ley incorpore en forma explícita, que en el ámbito de la INDDHH, exista un **Relator especial para la libertad de expresión, el derecho a la información y la defensoría del público**, así como los recursos necesarios para que la tarea de promoción y defensa de los derechos de las audiencias se pueda hacer efectiva.

También se propone desarrollar en el texto las atribuciones y obligaciones de la Defensoría. Establecer claramente, entre otras obligaciones, que la Defensoría del Público debe obligatoriamente convocar a instancias de seguimiento (audiencias públicas, consultas, etc.) que contemplen la participación directa del público.

Por ejemplo, en materia de promoción y protección de los derechos de las mujeres y la diversidad sexual, se propone incluir a texto expreso las siguientes obligaciones:

- a) Promoverá la participación efectiva de las mujeres y colectivos LGTB en los SCA: i) en la producción de los contenidos ii) en la conducción de los programas que no sean de ficción, y iii) representados en los personajes de los programas de ficción y en la publicidad.
- b) desarrollará planes de educación sobre diversidad sexual y género para el personal de los SCA.
- c) promoverá la realización de investigaciones, cursos, seminarios y otros para abordar la relación entre medios y diversidad sexual/género.

d) desarrollará mecanismos de acceso a fondos públicos para la producción de contenidos audiovisuales y aplicaciones interactivas de calidad especializadas en erradicar la violencia de género y la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

e) estimulará las buenas prácticas de responsabilidad social empresarial y la creación de mecanismos de autorregulación de los medios para la promoción y protección de los derechos de la diversidad sexual y de las mujeres.

- *Derechos de las personas e intolerancia*

La Coalición saluda que el proyecto de LSCA incluya un capítulo destinado a garantizar y proteger los derechos de las personas sin distinción frente a la comunicación.

Hay que subrayar que el proyecto contiene un balance razonable entre la protección y garantías para ejercer la libertad de expresión y un número limitado de excepciones destinadas a proteger los derechos de la niñez, la mujer y otros grupos minoritarios e históricamente discriminados. Las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos, y todas las democracias consolidadas, admiten estas restricciones taxativas y puntuales.

También considera un avance el hecho de que un artículo en particular refiera a la protección de los colectivos históricamente discriminados en distintos medios de comunicación.

No obstante, la redacción del artículo 27 que se proyecta es demasiado ambigua y requiere de precisiones para adecuarse a los estándares de libertad de expresión y las convenciones para prevenir y combatir la discriminación contra las mujeres y los colectivos LGTB.

Se propone el siguiente texto alternativo, que reúne los deberes del Estado frente a los medios de comunicación, de acuerdo a la recientemente aprobada Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013):

“Los servicios de comunicación audiovisual deben abstenerse en sus emisiones de difundir mensajes que justifiquen o inciten al odio o a la intolerancia por cualquier forma de discriminación contra personas por motivos de sexo, género, orientación sexual o identidad de género, sin perjuicio de la información sobre los hechos.

Los servicios de comunicación audiovisual deben contemplar en su programación, expresiones y acciones afirmativas e inclusivas a favor de personas o grupos sujetos de discriminación e intolerancia.”

V. Condiciones para la prestación de los servicios de comunicación

- *Arrendamientos, cesiones e indelegabilidad*

En relación con la prestación de los servicios de comunicación audiovisual de carácter comercial el título VII contiene la regulación del sector y las condiciones para el uso de las frecuencias.

Si bien el capítulo recoge buena parte de las recomendaciones realizadas por el CTC que elaboró las bases de la ley, algunos de sus artículos no cumplen con las mejores prácticas en la materia y su formulación hace peligrar la eficacia de la política regulatoria que se pretende implementar.

La práctica de arrendar total o parcialmente la programación e incluso de ceder la prestación del servicio a terceros por parte de los titulares de las frecuencias es una realidad extendida en distintos puntos del país. La regulación de esta práctica que busca maximizar la renta sin generar ningún valor público, a partir del uso de un bien público de carácter cultural, es clave para generar transformaciones reales en el sector comercial de la comunicación.

En particular queremos llamar la atención sobre la redacción del artículo 93 del proyecto. Si bien la disposición enuncia el principio general de que la prestación de los servicios de comunicación debe ser realizada directamente por el titular de la licencia o autorización, bajo un plan comunicacional (art. 94), y no podrá ser delegada o arrendada, **en el mismo artículo se invierte el principio permitiendo la delegación en un amplio porcentaje de la programación** mediante venta, cesión o arrendamiento de espacios.

De hecho, el inciso a) de ese artículo **permite vender o ceder hasta el 75% de la programación**, lo cual es a todas luces un exceso y una contradicción flagrante con el espíritu de este capítulo y de toda la ley, cual es que los titulares de las frecuencias desarrollen un plan comunicacional y presten el servicio en forma directa.

La CCD sugiere armonizar los porcentajes mínimos de cesión, subarriendo y delegación de la programación con el principio general de indelegabilidad. En ese sentido **proponemos reducir a 40% la posibilidad de ceder o arrendar espacios del total de la programación y un máximo de 20% a un mismo tercero.**

- *Duración de las autorizaciones y llamados para otorgar licencias*

La regulación de los plazos que propone el proyecto LSCA para hacer uso de las frecuencias es uno de los puntos sensibles de una ley de este tipo. Los plazos son de los más extensos del derecho comparado (15 años para el primer período y renovaciones por un período de 10 años). Establece además la posibilidad de practicar una renovación automática por otros 10 años (art. 118), aunque existan otros interesados en la misma área geográfica, previa evaluación de la gestión de la autorización y el cumplimiento del proyecto comunicacional.

En este caso la propuesta de la CCD es aplicar el mismo criterio para todas las renovaciones, incluyendo la primera de ellas. Para ello eliminar esta excepción y mantener que “todas las renovaciones serán concedidas siempre que no exista una evaluación negativa del cumplimiento del plan comunicacional y siempre que no existan nuevos interesados pre-calificados para los cuales no queden disponibles canales dentro de los reservados.

Se llama la atención sobre el plazo de cinco años que impone el artículo 122 al regulador para realizar llamados en una misma localidad o área de cobertura. Un plazo tan extenso genera un obstáculo en los hechos a la posibilidad de acceder a los recursos necesarios para fundar medios de comunicación y establece reservas de mercado para los operadores incumbentes.

- *Requisitos para ser titular de frecuencias y sus excepciones*

Se comparten plenamente los requisitos que exige el proyecto de ley a las personas físicas o jurídicas para ser titular de una frecuencia. En particular, para el caso de personas físicas, las limitaciones derivadas de incompatibilidades con la calidad de juez, legislador, policía o militar en actividad, desempeñar cargos políticos o de particular confianza. Asimismo, se comparten las exigencias impuestas a las personas físicas y jurídicas para prevenir la concentración por lazos familiares o societarios, la vinculación con sociedades extranjeras, prevenir el dominio societario de capitales extranjeros, etc.

Sin embargo, se advierte de la preocupante ambigüedad que establece el artículo 99 del proyecto denominado “*excepciones a los requisitos de las personas jurídicas*”.

Textualmente el artículo establece que las principales condiciones establecidas para los titulares de servicios de comunicación “*no serán aplicables a aquéllos servicios de comunicación cuyos titulares hayan obtenido la autorización o licencia correspondiente con anterioridad a la vigencia de la presente ley*”.

La finalidad de este artículo parece ser reconocer que varios de los actuales permisarios no cumplen con las condiciones que impondrá la nueva ley. Aunque esta sea una idea razonable, así como está, la redacción producirá el efecto –suponemos que no deseado- de exonerar a los actuales permisarios de cumplir con todas estas condiciones durante toda la vigencia futura de su licencia o autorización.

Por ello, postulamos la necesidad de eliminar este artículo y, en su lugar, establecer una disposición transitoria que permita al CCA entregar una licencia en forma automática a los nuevos permisarios, sin perjuicio de su adecuación a las condiciones, obligaciones que prevé la ley, en el plazo de cinco años que establece la propia norma proyectada.

VI. Regulación de la publicidad



En materia de regulación de la publicidad la CCA avanza en algunos aspectos, pero mantiene espacios de publicidad demasiado extensos.

La CCD propone un máximo de publicidad de 15 minutos por hora, pero incluyendo en ellos la auto publicidad o promoción de su programación, y en el caso de la publicidad no tradicional (chivos), que sean contabilizados dentro de esos 15 minutos todos los que superen los 10 segundos, en lugar de los 15 segundos que propone el proyecto.

Establecer la facultad de que el CCA pueda ir descendiendo gradualmente los minutos de publicidad por hora hasta un mínimo de 12 minutos por hora.

También consideramos urgente avanzar en la protección del trabajo de niños, niñas y adolescentes en publicidad. El artículo 33 (Publicidad por niños, niñas y adolescentes) refiere a la aplicabilidad de los artículos 184 y 185 del Código de la Niñez y Adolescencia (ley 17823) procurando preservar los derechos del niños. No obstante, en el ámbito de la producción publicitaria, hay que preservar a niños, niñas y adolescentes de la explotación económica, de la explotación laboral y de la explotación moral. Es conocido que actualmente varias productoras “utilizan” esta situación amparada por la falta de controles sobre el trabajo de los niños en publicidad, como una ventaja competitiva en la región para vender sus servicios.

También se propone incluir una disposición que permita erradicar la publicidad que presente a las mujeres de modo vejatorio o la discriminación por cualquier motivo.

Al respecto se propone incluir la siguiente disposición en la LSCA, siguiendo los ejemplos de las leyes similares aprobadas en España y Argentina:

Se declara ilícita la publicidad que presente a las mujeres de forma vejatoria o discriminatoria contraviniendo lo dispuesto en las leyes N° 15.164 (ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ante ONU); N° 16.735 (ratificación

de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra la mujer, OEA) y N° 18.104 (Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República). Se considerará, de igual forma ilícita, la publicidad que lesione la dignidad de las personas al promover o incitar su discriminación o vejación por su raza, étnica, religión, nacionalidad, clase, presencia de discapacidades, orientación sexual, identidad de género, en concordancia con el fundamento de la ley N° 17.817 (Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación).

Otro capítulo importante lo constituye la publicidad. Si bien se incluye una propuesta de regulación de su emisión, en ningún caso se hace referencia al origen y condiciones de su producción y realización. En este sentido ya existe legislación en Uruguay pero sin embargo no ha tenido hasta la fecha una correcta aplicación y muchos menos el adecuado contralor. El decreto 734/78 en su artículo 28, por ejemplo, **establece claramente que el 80% de la publicidad emitida en los medios debe ser de producción nacional, pero sin embargo esta normativa no es respetada ni cuando el auspiciante es el propio Estado. Debiera volver a incluirse este porcentaje en la ley y establecer que el Consejo encargado de aplicar la ley controle dicha norma.**

Además, en la producción publicitaria en ningún caso se cumple con el contrato formal de trabajo artístico establecido por la ley 18384 (Estatuto del Artista). Sería conveniente que este proyecto hiciera una referencia expresa a la legislación ya existente si es que no se plantea un nuevo abordaje de esta temática.

VII. Producción nacional



La producción nacional de contenidos y en particular de ficción, dada su importancia simbólica y las enormes dificultades que deben sortearse para su concreción, requieren de un marco regulatorio e incentivos para hacerlo viable.

La desregulación en la materia ha tenido como consecuencia una tasa de producción de ficción local que apenas ha superado, en su mejor momento, el 1 % de la ficción emitida. Esta situación nos coloca como el mayor importador de ficción extranjera del continente, con el perjuicio que esto significa para la producción local.

Valoramos la inclusión de un capítulo (capítulo II del proyecto LSCA) destinado a fomentar la producción nacional, sobre todo en el ámbito de la ficción, la diversidad cultural como un derecho humano esencial y a la promoción de valores múltiples y propios de nuestra sociedad.

Compartimos el espíritu del referido capítulo que supone un incremento de aproximadamente 600 horas de producción nacional en materia de ficción.

La CCD propone incorporar las siguientes precisiones para el mejor desarrollo de una política pública de producción nacional:

- a. Dotar de una mayor precisión al concepto de Programa de Producción Nacional presentado en el artículo II (Definiciones). Se entiende por Programa de Producción Nacional aquel realizado total o parcialmente en nuestro territorio con mayoría de técnicos y artistas residentes o ciudadanos uruguayos. No es lo mismo una producción de ficción donde sus protagonistas, diseñadores y directores de área sean extranjeros, aunque la mayoría simple de artistas y técnicos del total no lo sean, que una producción con uruguayos en los principales roles de una producción. **En ese sentido, al menos debieran establecerse cuotas en los rubros principales o fijar un porcentaje de trabajo nacional más allá de la simple mayoría (algunas legislaciones lo ubican en el 80%).**

- b. En el capítulo II Promoción de la Producción Audiovisual Nacional (art. 51), se establecen porcentajes para la producción. Se plantea que un mínimo de dos horas por semana deberán ser estrenos de “ficción televisiva y/o películas cinematográficas”, agregando poco después que se deberá programar como mínimo dos “películas cinematográficas” al año, cuadruplicándose, en este último caso, la contabilización del tiempo pantalla. Entendemos que **debe precisarse que esa bonificación por exhibir cine nacional sólo se aplicará a “estrenos cinematográficos”** y por un período de transición. De lo contrario, si dentro del espacio de ficción se emitieran películas cinematográficas esto implicaría el cumplimiento de la cuota de dos horas por tres semanas aproximadamente atendiendo que una película de 90 minutos de duración se contabilizaría como 360 minutos. Cabría la posibilidad de cubrir la cuota mensual con la emisión de una película uruguaya al mes.
- c. Estimamos que lo que debería verdaderamente promoverse –y en todo caso bonificarse– es la nueva producción cinematográfica. Esto sin desmedro de que se programen al año al menos dos películas pero sin que necesariamente esto implique una exoneración de tiempo pantalla en ficción. Los tiempos de bonificación deberían plantearse en tanto se genere un valor extra en las ficciones de producción nacional o en la emisión de ficciones extranjeras (por ejemplo doblaje realizado en el país como está estipulado en varias naciones como medida proteccionista del trabajo local).
- d. Establecer al menos un mínimo de productos a estrenarse durante el año por ejemplo una serie de 13 capítulos, una telenovela, un programa de humor y una serie de unitarios , como manera de garantizar un piso y reducir los riesgos de que las “cuotas” puedan ser cubiertas fuera del espíritu de este proyecto de ley.
- e. En el artículo 52 (Promoción de la producción nacional de radio) se establece obligatoriedad de difusión de música nacional en un 30% desatendiendo otras expresiones culturales. Sería conveniente incluir en la grilla de las radios un tiempo destinado a la agenda cultural así como también espacios destinados a niños, adolescentes y a ficción. (Existen ya experiencias en todos estos terrenos).
- f. En lo que respecta a la creación del Fondo de Promoción del Sector de Comunicación Audiovisual según establece el artículo 54 habrá que ver en su oportunidad su distribución y aplicación atendiendo a que la producción necesita una importante inyección económica para asegurar su concreción. Sería conveniente coordinar los diferentes mecanismos de fondeo a la actividad además de la reglamentación del acceso a las ayudas de manera de potenciar desde le MIEM y el MEC los objetivos perseguidos.

VIII. Cláusula de conciencia.

Para proteger a los periodistas de la manipulación el proyecto incluye una norma que habilita al periodista a retirar su firma de un artículo suyo que haya sido modificado en sus contenidos.

Sin embargo, no se incluye una salvaguarda para aquellos casos que pretendan ejercer los dueños de los medios se establece un despido especial ante un cambio de línea editorial de la empresa comunicacional, que afecte en forma grave su integridad profesional o ética. También incluye el derecho a no firmar una producción propia que ha sido manipulada.

Al respecto se propone mejorar el artículo referido a la cláusula de conciencia con el siguiente texto:

Los y las periodistas tendrán derecho en el ejercicio de su cláusula de conciencia a negarse, motivadamente, a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios éticos del

periodismo. Este derecho incluye el de no acompañar con su firma un artículo, reporte o informe de su autoría que ha sido sustancialmente modificado por la empresa editora.

Cualquier despido ocurrido en los medios de comunicación, que no respete el ejercicio por parte de los y las periodistas de la cláusula de conciencia precedente, dará motivo, a elección del accionante, a la reinstalación del comunicador y el mantenimiento de la relación laboral o a una indemnización equivalente a seis salarios nominales, adicionales a la indemnización por despido común.

Los y las periodistas también tendrán derecho a solicitar ante los juzgados laborales competentes la rescisión de la relación laboral con la empresa editora del medio de comunicación en el que trabajan cuando, a iniciativa de la empresa, se produzcan cambios en la línea editorial y/o informativa que supongan un perjuicio grave a su integridad profesional y deontológica.

En estos casos, comprobado el cambio y el perjuicio, los y las periodistas tendrán derecho a una indemnización igual a la correspondiente para el despido tarifado de un trabajador mensual o jornalero, según el caso.

Las reclamaciones judiciales fundadas en el ejercicio de la cláusula de conciencia, incluido el cambio en la línea editorial y/o informativa del medio, se tramitarán por el proceso establecido en la ley N° 17.940.

IX. Educación para la comunicación

El proyecto de LSCA incluye algunas disposiciones aisladas sobre educación para la comunicación, lo que constituye una buena práctica. Sin embargo, la Coalición sugiere ampliar estas referencias e incluir, como lo recomendó el CTC, un capítulo referido a Educación, Comunicación y Medios.

La CCD propone incluir *dentro del título IV (Derechos de las personas) o del V (Diversidad y Pluralismo), o bien como un título aparte, a ubicar entre el V y el VI, un capítulo referido a Educación para la Comunicación.*

El Consejo de Comunicación Audiovisual, en coordinación con el Defensor de las Audiencias y el MEC, deberá generar las condiciones para la formulación de planes y programas de educación para la comunicación que comprendan:

a. La formación de los ciudadanos para una comprensión crítica y un uso creativo de los medios de comunicación. Estos planes y programas deben involucrar a todo el sistema educativo formal así como a diversos espacios no formales. Deben articular la alfabetización mediática o educación para los medios con el desarrollo de capacidades para un uso inteligente de las más variadas formas y medios de comunicación. Se plantearán como un contenido específico de los programas educativos y también transversales al resto de los contenidos, aprovechando el impacto del desarrollo de capacidades expresivas en los aprendizajes. Debe incluir también la investigación sobre los medios, su uso y recepción.

b. El estímulo al papel educativo de los medios audiovisuales en sentido integral, incluyendo los géneros y formatos de entretenimiento y ficción, cuyo papel es clave en los procesos de socialización, la conformación de valores, estéticas y sensibilidades, en la percepción cotidiana del mundo y la construcción social de la realidad. Para los espacios específicamente educativos se

promoverá el uso inteligente y creativo de los lenguajes propios de los medios y su articulación con otros espacios educativos. Se preverán incentivos y apoyos para la generación de contenidos educativos de calidad, su difusión a través de los servicios de comunicación audiovisual y su uso dentro de los espacios educativos.

c. La formación de los profesionales de la comunicación. Esta comprende la formación inicial básica a nivel técnico o universitario y la formación continua de los profesionales en actividad, que atienda los cambios constantes que se producen en el sector y las nuevas necesidades que se plantean. Promoverán una fuerte articulación entre la formación y la práctica profesional y la revisión crítica de las modalidades de trabajo y roles profesionales. La Universidad de la República y la Universidad del Trabajo del Uruguay tendrán una especial responsabilidad en este terreno, y se promoverá asimismo el diálogo y articulación de los diversos actores del campo laboral y la formación profesional en comunicación. Requerirá contar con diagnósticos continuamente actualizados sobre la situación y necesidades del campo profesional, de modo de construir los planes y programas de formación sobre esa base.

Estos diversos aspectos se articularán en un Plan Nacional de Educación para la Comunicación, que incluya la alfabetización mediática, el desarrollo de las competencias comunicacionales de todos los ciudadanos, el estímulo al papel educativo de los medios, la formación profesional de calidad y la investigación continua sobre todas estas áreas. Este Plan Nacional buscará la mayor cooperación posible entre actores públicos y privados, medios comerciales y comunitarios, trabajadores y empresarios del sector, educadores e investigadores.

Este plan contará con recursos de la parte administrada por el MEC de los fondos provenientes del precio por derecho a uso de espectro radioeléctrico establecido en el artículo 173 del proyecto de ley, así como de los recursos aportados por todas las organizaciones e instituciones vinculadas al plan. (Ver: **capítulo 9 del informe final del Comité Técnico Consultivo sobre la LSCA**)