

Aportes para una política de comunicación democrática

1ª. Edición. Montevideo: Coalición por una Comunicación Democrática y Fesur
© Derechos reservados: Coalición por una Comunicación Democrática y Fesur

Los contenidos de este trabajo pueden ser reproducidos siempre que se respete el derecho de cita.

Impreso en Uruguay

Diseño: Matías Casanova
Impresión: Draco Arte Gráfica / Zelmara Michelini 1214 / 2 903 27 73
11200 Montevideo, Uruguay

Aportes para una política de comunicación democrática

Coordinación de esta compilación: Edison Lanza, José Imaz y Walter Sena

Participaron en la elaboración de los materiales que se compilan en esta guía:

Alejandro Albarracín, Diego Sempol, Tania Da Rosa, Lilián Celiberti, José Imaz, Edison Lanza, Ruben Hernández, Carlos Pereyra, Fernando Gelves

La Coalición para una Comunicación Democrática es una coalición de organizaciones de la sociedad civil que trabaja en la defensa de los derechos a la libertad de expresión, comunicación e información de todos los ciudadanos y promueve políticas públicas participativas y democráticas en materia de comunicación.

San José 1330 (Asociación de la Prensa Uruguaya)

11100 Montevideo, Uruguay

+598 29087980

Lista de las organizaciones de la sociedad civil que integran la coalición:

Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), Grupo Medios y Sociedad (GMS), Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO), COTIDIANO MUJER, Sociedad Uruguaya de Actores (SUA), Red Especial Uruguay, Colectivo Ovejas Negras, Mujer y Salud en Uruguay (MYSU), Comisión Nacional de Seguimiento (CNS Mujeres), Agrupación de Trabajadores de TeVe Ciudad (ATTC), Licenciatura de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República (LICCOM), PIT-CNT, Colectivo Árbol, Teatro El Galpón, Consumidores y Usuarios Asociados (CUA), Federación Uruguaya de Teatros Independiente (FUTI), Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Uruguay (AMARC), Agencia de Comunicación de Niñez y Adolescencia Voz y Vos - El Abrojo, Comité de los Derechos del Niño-Uruguay, Causa Común, SERPAJ, IELSUR, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Idas y Vueltas, Atabaque, Institución Federada Afroumbandista del Uruguay, La Barca del Sur.

Índice

Prólogo. Un comienzo para la democratización del espacio que ocupan los medios audiovisuales.....	7
Principios básicos de una Comunicación Democrática	9
Documento I. 16 Principios para una Comunicación Democrática	13
Documento II. Asignación de frecuencias, regulación, controles y sanciones	25
Documento III. Concentración, diversidad, libre competencia	27
Documento IV. Los medios públicos merecen un futuro mejor que el presente	30
Documento IV.I. Sector público de medios audiovisuales	36
Documento V. Derechos ciudadanos	37
Documento VI. Sector social comunitario	43
Documento VII. Autoridad independiente y Defensoría del Público.....	45

Prólogo

Un comienzo para la democratización del espacio que ocupan los medios audiovisuales

El presente trabajo fue concebido y desarrollado en conjunto por cerca de 30 organizaciones de la sociedad civil que en el primer semestre de 2010 acordaron embarcarse en la construcción de una Coalición por una Comunicación Democrática¹, con el propósito de incidir con una voz más robusta en el proceso de construcción de una política pública de comunicación.

Aunque varias de las organizaciones que decidieron dar este paso trabajan desde hace años en la defensa y promoción de los derechos en juego en el espacio comunicacional, la decisión del actual gobierno de convocar a un proceso participativo de discusión para elaborar las bases para una futura Ley de Comunicación Audiovisual catalizó la conformación de este espacio. El nuevo director Nacional de Telecomunicaciones (Dinatel), Gustavo Gómez, lanzó públicamente el pasado 25 de julio un programa de actividades para desarrollar una nueva legislación para los medios audiovisuales.

Desde junio de 2010 el trabajo de la Coalición, es decir de las organizaciones y personas que las representan, ha sido incansable, productivo y efectivo.

La convocatoria de Dinatel incluyó la presentación de un texto denominado “Aportes para la revisión y reforma de la Ley de Radiodifusión en Uruguay” en un marco de garantías a la diversidad y el pluralismo. En el mismo acto, se anunció la constitución de un Consejo Técnico Consultivo (CTC), integrado por expertos y personalidades vinculadas a distintas áreas y sectores de la comunicación –entre ellos los medios e integrantes de la sociedad civil-, al que se le encomendó producir los lineamientos básicos sobre los cuales trabajará luego el Poder Ejecutivo para diseñar la ley.

¹ Lista de organizaciones: Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), Grupo Medios y Sociedad (GMS), Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO), COTIDIANO MUJER, Sociedad Uruguaya de Actores (SUA), Red Especial Uruguaya, Colectivo Ovejas Negras, Mujer y Salud en Uruguay (MYSU), Comisión Nacional de Seguimiento (CNS Mujeres), Agrupación de Trabajadores de TeVe Ciudad (ATTC), Licenciatura de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República (LICCOM), PIT-CNT, Colectivo Árbol, Teatro El Galpón, Consumidores y Usuarios Asociados (CUA), Federación Uruguaya de Teatros Independiente (FUTI), Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Uruguay (AMARC), Agencia de Comunicación de Niñez y Adolescencia Voz y Vos - El Abrojo, Comité de los Derechos del Niño-Uruguay, Causa Común, SERPAJ, IELSUR, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Idas y Vueltas, Ataque, Institución Federada Afroumbandista del Uruguay, La Barca del Sur.

La Coalición para la Comunicación Democrática aportó e incidió en este espacio de construcción de una política pública de comunicación, que se abrió a toda la sociedad. Hubiera sido imperdonable que, luego de reclamar durante décadas la democratización de la comunicación, las organizaciones y personas interesadas en el tema –aunque esta temática importa a todos los ciudadanos por las implicancias que tiene en la democracia y en la reproducción cultural- se mantuvieran ausentes del debate.

Por ello los documentos que se incluyen en esta publicación, tienen el propósito de aportar insumos al desarrollo de una masa de contenidos por parte de la sociedad civil, de modo que la participación de los representantes de las organizaciones en los ámbitos de discusión de una nueva ley esté acompañado de fundamentos y propuestas serias. En buena medida este objetivo se cumplió. Los documentos de la Coalición fueron motivo de debate y discusión en el CTC y en muchos casos sirvieron de base para soluciones consensuadas.

En otros casos las propuestas de la Coalición fueron realmente de avanzada, y suponen animarse a visualizar un cambio de paradigma en la administración del espectro radioeléctrico y en las garantías necesarias para un completo ejercicio de la libertad de expresión, la existencia de pluralidad y diversidad en el panorama de los medios.

Por primera vez la sociedad civil está sentada a la mesa de negociación y elaboración de nuevas reglas de juego para los medios, con el Estado y con los sectores empresariales de la radio y la televisión, por ello era imperioso que estuviera acompañado de análisis y argumentos que hagan sustentables los cambios que se proponen.

Algunas de las soluciones que se propusieron provienen de un camino que el país ya ha emprendido en la reforma del marco jurídico de la libertad de expresión y el derecho a la información, otras del derecho comparado y de otras experiencias. La Coalición por una Comunicación Democrática también logró elaborar propuestas sobre temas delicados como la armonización de los derechos a la diversidad y de sectores vulnerables con la libertad de expresión. Buscando en definitiva un modelo que se adecue a la idiosincrasia de la sociedad y los medios de Uruguay.

Una ley de medios incluye aspectos sectoriales, pero requiere un abordaje integral y un sentido claro, sobre todo porque busca garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información, al tiempo de promover otros derechos y valores en los medios de comunicación.

El cuaderno que la Coalición presenta aquí, incluye todos los documentos producidos y presentados en el CTC y también da cuenta de todo el trabajo que precedió a la construcción y presentación de los 16 Principios para una Comunicación Democrática. Un documento, presentado el día 3 de diciembre de 2010 en el Palacio Legislativo, que con el tiempo se valorará como un marco adecuado para un sistema de medios más democrático, más plural, más diverso y promotor de la producción nacional.

En gran medida, los trabajos que se presentan aquí son fruto del trabajo colectivo de los representantes de las organizaciones que conforman la Coalición. No obstante, no podrían haber sido publicados y divulgados sin la valiosa colaboración de la Fundación Friedrich Ebert (Fesur), que apoyó la conformación de este espacio en los momentos clave.

Principios básicos

de una Comunicación Democrática

De cara a un proceso de participación y debate sobre las bases de una nueva ley de medios audiovisuales, la Coalición por una Comunicación Democrática promueve los siguientes estándares y principios para una Ley de Medios Audiovisuales:

I.- Libertad de expresión y derecho a la información a través de medios audiovisuales.-

Cualquier regulación sobre medios audiovisuales debe respetar los estándares de libertad de expresión establecidos en los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que consagran el derecho a la libertad de expresión e indica que este derecho puede ejercerse por cualquier medio.

En efecto, el artículo 13 de la CADH establece que el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole puede ejercerse “oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. En tanto, los principios 1 y 6 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconocen que toda persona tiene el derecho a contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación. ⁽¹⁾

Declaración de Principios de la Libertad de Expresión (párrafo 7º) adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad e imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión, tal como está reconocida en los instrumentos internacionales.

Neutralidad del Estado ante los contenidos y garantías a las audiencias. Una legislación de medios debe ser especialmente cuidadosa en no establecer mecanismos de intervención en los contenidos que tengan el objetivo de “imponer modelos”, dado que no le corresponde al Estado legislar la moralidad.

¹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe anual a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, /año 2009).

Lo contrario sería ingresar en un camino contrario a los principios de la libertad de expresión consensuados en la región por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Sin perjuicio de este principio la legislación tiene que contener garantías explícitas y claras para la participación y defensa de las audiencias.

Es por ello que, en consonancia con el documento base de este debate, sugerimos incluir en la nueva los principios de libertad de expresión ya consagrados en el Art. 29 de la Constitución y las leyes 16.099 (de Prensa) y 18.232 (del Sector Comunitario), que garantizan el ejercicio de la libertad de expresión sin restricciones y por cualquier medio, y la libertad para fundar medios, como extensión de ese derecho.

Establecido esto, la ley deberá también incluir en su declaración de principios aquellos que aseguren la participación de los ciudadanos, la promoción de la diversidad a través de los medios, del respeto a la igualdad, los valores democráticos, los derechos humanos, la observancia de la paz y la no discriminación (Ley 17817).

Dentro del alcance de la Ley debe establecerse que comprende a todas las emisiones que se emiten en territorio nacional, así como las generadas en el exterior cuando sean retransmitidas o reproducidas en él.

II.- Alcance, neutralidad tecnológica y acceso universal. La actividad de los medios de comunicación audiovisual debe declararse de interés público, esencial para el desarrollo humano, social y cultural de la población. Una definición similar ya recoge la ley 18.515 que modificó los delitos de comunicación, habría que repetirla en esta norma.

La legislación no debe legislar sobre soportes técnicos, sino sobre las garantías para ejercer la libertad de expresión y las condiciones para acceder a frecuencias para brindar una oferta estable de contenidos. Las redes comunicacionales son un soporte para el ejercicio de derechos humanos.²

Se deberá reconocer como una política de interés público el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a través de los servicios audiovisuales.

III.- Objetivos y principios a incorporar a texto expreso.-

Establecer en la futura ley de servicios audiovisuales los siguientes objetivos y principios a cumplir por parte de todos los sectores y operadores de los servicios de difusión audiovisual:

- Garantizar el derecho de toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir información (art. 13 CADH, art. 19 Declaración Universal y art. 29 de la Constitución).
- El respeto y la promoción de los derechos, deberes y garantías reconocidos por la Constitución nacional. El respeto de la persona humana y de los derechos personales.
- El ejercicio de todos los habitantes del derecho de acceso a la información pública y a los más diversos contenidos, promoviendo la incorporación de tecnologías para el acceso a la comunicación de personas con discapacidad.

² Como señala el profesor argentino Damián Loretí, "ni las leyes de Radiodifusión, en general, ni la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual entran en debates de tipo tecnológicos: que norma técnica se utiliza, una banda, dos bandas, un multiplex o varios, porque sino cada vez que cambie la tecnología tendrían que cambiar la ley. En este planteo, la ley es tecnológicamente neutra, lo que tiende a plantear son regulaciones de criterios de mínimos de cuotas y de principios en función de garantías de libertad de expresión, pluralismo y de diversidad".

- La programación de los servicios previstos en esta ley deberá promover contenidos que no inciten tratos discriminatorios basados en la raza, etnia, sexo, orientación sexual, identidad de género, el idioma, el origen nacional o social, la posición económica, el aspecto físico, la presencia de discapacidades o todo aquello que menoscabe la dignidad y la integridad humana.
- Garantizar el pleno acceso a los servicios audiovisuales a pluralidad de corrientes de opinión, entendido como pluralismo filosófico, religioso, político, cultural y social, asegurando igualdad de oportunidades a todos los habitantes y asociaciones de la República.
- La actuación de los medios audiovisuales bajo principios éticos que deberán ser explícitos y ajustados a la legislación nacional e internacional de derechos humanos, el reconocimiento del derecho a la accesibilidad de las discapacidades y la ley 17 817. Estos mecanismos de autorregulación deberán ser conocidos por todos los habitantes de la República y serán un requisito obligatorio al momento de conceder la adjudicación.
- Promover y fomentar el desarrollo de una industria nacional de contenidos que preserve y difunda el patrimonio y la diversidad cultural tanto a nivel local como nacional.
- La administración del espectro radioeléctrico en base a criterios democráticos y republicanos que garanticen una igualdad de oportunidades en su acceso para todas las personas y asociaciones de personas por medio de asignaciones públicas, transparentes, participativas y competitivas.
- El reconocimiento y la promoción de tres sectores en la radiodifusión definidos como privado-comercial; público y social-comunitario. Todos estos sectores deben incorporar en su práctica y emisiones el cumplimiento de todos los objetivos y principios incluidos en el presente capítulo.
- El reconocimiento de la independencia de los medios de comunicación y de sus trabajadores.
 - o Quedará prohibida la asignación de publicidad oficial arbitraria, y su regulación estará sujeta a una regulación legal específica.
 - o La ley debe establecer que no podrán ser titulares de frecuencias quienes ocupen cargos electivos o de particular confianza política.
 - o Los periodistas y los trabajadores de la comunicación en general tendrán derecho a mantener independencia de opinión y estética, respecto a la línea editorial de las empresas titulares de licencias.

La ley garantizará la protección de la propiedad intelectual de los trabajadores de la comunicación, remitiéndose y blindado la protección que ya existe para la obra intelectual periodística.

16

Documento I

Principios para una Comunicación Democrática

1 Respeto a los derechos humanos

Cualquier iniciativa de democratización de los medios de comunicación debe guiarse por el respeto a los derechos humanos. La misma debe garantizar y promover la libertad de expresión, el derecho de acceder y de emitir información, y el derecho de acceder y de producir cultura. Para todos los ciudadanos sin exclusión.

2 Rol democratizador del Estado

El Estado protagoniza la implementación de políticas públicas para una comunicación democrática pero se mantiene al margen de cualquier intención de establecer modelos, de determinar qué información puede o no hacerse pública. El Estado no tendrá potestad de imponer ningún tipo de censura, como tampoco lo tendrá ningún grupo humano o económico.

3 El espectro radioeléctrico es un bien público

La Unión Internacional de Telecomunicaciones, organismo especializado de las Naciones Unidas, reconoce al espectro radioeléctrico que hace posible las comunicaciones de radio y televisión como patrimonio de la humanidad (como ya lo hace la Ley de Radiodifusión Comunitaria). Por lo tanto el Estado es un administrador y regulador del mismo. Las ondas electromagnéticas que surcan la atmósfera son de todos y de nadie, el Estado solo arbitra.

4 Convivencia equitativa de tres tipos de medios de comunicación

La reserva de porcentajes justos del espectro para todos los tipos de medios es una garantía de democracia. De esta manera los medios de comunicación comerciales, los públicos y los comunitarios tienen garantido su lugar y los ciudadanos asegurado su derecho de acceder y de emitir informaciones por aquellos que libremente crea conveniente hacerlo.

5

Autoridades con autonomía del poder político y los gobiernos

Una comunicación democrática debe contar con organismos de aplicación de la ley y de fiscalización independientes de los vaivenes del poder político. Estos deben asegurar estabilidad, competencia e imparcialidad a la hora de administrar, y deben intermediar entre los derechos ciudadanos y los medios de comunicación. Estos organismos son la garantía para 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.

6

Independencia de los medios y de los trabajadores

Tanto los medios de comunicación como los profesionales que en estos se desempeñan deben contar con garantías para poder desarrollar su actividad con la más plena libertad, a salvo de cualquier intento de presión de organismo público o privado alguno. Y por su parte deberán actuar en el marco del respeto a las Convenciones Internacionales, la Constitución Nacional y la ley.

7

Diversidad y pluralidad

Una comunicación democrática promueve y asegura el acceso a los medios a los más diversos grupos sociales que conforman la sociedad. Fomenta la equidad entre hombres y mujeres, el respeto a las diferencias étnicas y religiosas, y a las opciones sexuales. También asegura el pluralismo informativo, brindando espacios equitativos a organizaciones y personas con ideologías y opiniones diferentes sobre los asuntos que se abordan. Nadie, por ningún motivo, es excluido ni discriminado.

8

Protección e integración de los más vulnerables

Es fundamental que se establezcan consideraciones particulares en los medios de comunicación respecto a los sectores más débiles y vulnerables, en particular para las minorías. Es necesario que se creen mecanismos que impulsen la integración de las personas con discapacidad y disposiciones que protejan y promuevan los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Participación y control ciudadano

La participación de la ciudadanía en los diversos ámbitos de gestión del espectro radioeléctrico aproxima las decisiones de los administradores a los fines de servicio público que se reconocen a los medios de comunicación. Esta funciona como un mecanismo más de contralor que certifica que se cumplan las orientaciones y metas que la sociedad estableció en la asignación y explotación de las frecuencias. Es de especial importancia algún grado de participación de la ciudadanía y de la sociedad civil organizada en la gestión de los medios públicos.

Ombudsman o defensoría de las audiencias

Con larga tradición en Europa las defensorías de las audiencias son un mecanismo que recoge y canaliza las preocupaciones de los telespectadores y radioescuchas ante los excesos de los medios sometidos exclusivamente a criterios de mercado, y también frente a los abusos de los poderes públicos.

Códigos de ética e información a la vista del ciudadano

La autorregulación supone una vía para que los medios de comunicación, periodistas y empresarios ejerzan su libertad de expresión con responsabilidad. Estos deberán poner a disposición del público información sobre la línea editorial y orientación del medio, el manual de ética periodística y publicitaria, e información acerca de la empresa, sus propietarios y sus trabajadores.

Asignación de frecuencias de radio y televisión por concurso

La asignación de frecuencias de radio y televisión debe ser realizada a partir de concursos, con audiencias públicas y control social. La titularidad de las frecuencias luego de asignadas deben ser indelegables, por lo que debe limitarse su cesión o venta. Los permisarios directos serán quienes deban realizar la explotación de las señales de radio o televisión. Deben establecerse plazos para la explotación de las frecuencias asignadas por parte de los particulares, terminado el cual se vuelva a licitar la frecuencia. En caso de existir renovación del permiso debe ser por única vez y con rendición de cuentas.

Principios
para una
Comunicación
Democrática

13

Límites a la concentración de la propiedad

Una comunicación democrática debe desarrollar políticas que limiten la concentración de la propiedad de los medios en el entendido que ésta coloca en riesgo a la democracia, la libertad de expresión, el derecho a la información, y supone limitaciones a la diversidad y el pluralismo. En este sentido deben establecerse normas contra los monopolios y oligopolios, y limitarse el número de medios que pueden estar en manos de empresas o de particulares.

14

Límites a la titularidad de frecuencias

No podrán ser titulares de frecuencias de radio y televisión personas que ocupen cargos en los poderes ejecutivo y legislativo, nacional y departamental, integrantes de las Fuerzas Armadas. Tampoco podrán serlo comprobados violadores de los derechos humanos por causas judiciales.

15

Promoción de la producción nacional, local e independiente

Se establecerán mecanismos que promuevan la producción y difusión de contenidos audiovisuales nacionales, locales e independientes.

16

Medios de comunicación públicos, independientes del gobierno

Los medios públicos, como la misma palabra que los nombra afirma, son públicos y no del Estado o de los gobiernos. Los mismos deben situarse en la órbita del derecho público, con estatutos que le aseguren financiación sustentable y regida a partir de organismos independientes del gobierno. Los mismos deben tener alcance universal, es decir, deben llegar a todo el territorio y a todos los habitantes del país.

Preguntas de sentido común

(el ABC del asunto)

¿Qué es democratizar la comunicación?

Establecer reglas más justas para que todos accedan a los medios

La libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho a la comunicación son derechos humanos. Su ejercicio ha estado limitado porque los medios de comunicación a partir de los cuales los mismos pueden hacerse realidad han estado en manos de pocos propietarios. Estos pocos favorecidos han determinado quién habla, de qué tema se habla, cuánto se habla frente a las cámaras y a los micrófonos. Y también han decidido quién no habla y de qué tema no se habla. El criterio de selección que han usado no siempre ha respondido al bien público. En muchos casos priman los intereses particulares, privados: comerciales en primer lugar, pero también políticos e ideológicos. Más allá de la existencia de periodistas y profesionales independientes.

Se trata entonces de restablecer el acceso equitativo a los medios de comunicación de todos los integrantes de la sociedad, para que los asuntos que estos consideren cuenten con radios y pantallas donde divulgarse y hacerse públicos. La meta es que los derechos a la libre expresión, a la información y a la comunicación no sean derechos de unos pocos dueños de los medios, sino que sea un derecho ejercido por todos los ciudadanos y ciudadanas.

¿Por qué ahora y no antes?

Las nuevas tecnologías lo exigen y las sociedades lo reclaman

El injusto mapa de las comunicaciones a nivel mundial y nacional que hasta hoy existe se estructuró paralelo al desarrollo de la sociedad de masas, las grandes ciudades y los medios de comunicación, promediando el siglo XX. Ya en los años 70 y 80 del siglo pasado las sociedades del planeta, a partir de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), intentaron modificar este estado de cosas, pero fracasaron. Hoy, el desarrollo de una nueva generación de tecnologías de comunicación, hace que los medios hasta ahora conocidos, como la radio y la televisión, se encuentren en un punto común con otros medios como la Internet y la telefonía. Las llamadas convergencia tecnológica y digitalización de las comunicaciones obligan a las sociedades a repensar y decidir sobre un nuevo mapa para esta original realidad. Además, las razones de la democratización son tan fuertes que han ganado terreno frente a quienes se oponen a esta.

¿Cuál es el camino para la democratización?

Formular nuevas políticas públicas y nuevas legislaciones

Tal como los Estados de todo el planeta desarrollan políticas públicas de educación, de salud, de seguridad, de energía, también lo hacen respecto a la comunicación, la información y la cultura. Para darles validez institucional desarrollan normas que los parlamentos aprueban en representación de la voluntad ciudadana. El primer paso en el camino entonces es legislar. Es decir, establecer las reglas para que en la cancha de las comunicaciones todos tengan oportunidad de jugar y todos sepan a qué se juega. La razón más elemental lo marca. También las organizaciones internacionales de derechos humanos. Y todos los países del mundo las establecen. En nuestro país hasta el presente las leyes sobre comunicación han sido insuficientes, parciales, incompletas, débiles. Ha primado la idea que la mejor manera de regular es no hacerlo, de acuerdo a la concepción que considera más importante a la libertad del mercado, de las empresas, que la libertad de expresión de los ciudadanos. La exigua legislación actual ha favorecido a los menos en vez de favorecer a los más. Se trata entonces de llenar los vacíos legales, de ampliar y perfeccionar las normas al servicio del derecho a la comunicación y de la democracia.

¿Cuál dimensión de la comunicación se regula y cuál no?

Los medios de comunicación electrónica se regulan, los medios de prensa no

Las nuevas reglas alcanzan a las telecomunicaciones o comunicaciones electrónicas, no a los medios de prensa escrito. Tampoco regulan el universo de Internet, que por su alcance transnacional trasciende la órbita específica de los Estados. Se llama comunicación electrónica a toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos e informaciones de cualquier naturaleza, realizada por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.

Si bien es un único asunto – sin uno no existe el otro – a la hora de regular se consideran dos dimensiones: Por un lado los servicios audiovisuales y las producciones culturales que ingresan diariamente a nuestros hogares: los programas de radio y televisión, las películas, la música, la publicidad, los contenidos de Internet. Por otro lado las infraestructuras tecnológicas que permiten la transmisión de esos contenidos: los satélites, las antenas, las redes de cables de diferentes naturalezas, las plataformas de transmisión de las comunicaciones inalámbricas.

¿Sobre qué aspectos deben establecerse nuevas reglas?

Sobre múltiples cuestiones.

La principal: el acceso equitativo a las frecuencias

En el terreno de los servicios audiovisuales:

- Deben establecerse garantías para el acceso universal a los medios audiovisuales a todos los habitantes del país en todo el territorio nacional.
- Deben reservarse frecuencias de radio y televisión para diversos tipos de medios: privados, públicos y comunitarios (hoy la mayor parte de las frecuencias están en manos de particulares). De manera de garantizar a todos los sectores de la sociedad la difusión de sus ideas masivamente.
- Deben determinarse criterios transparentes y objetivos para el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión.
- Deben instaurarse límites contra la concentración de la propiedad de radios y canales, contra los monopolios y oligopolios.
- Deben implementarse medidas para la promoción de la producción de radio y televisión nacional.
- Debe reglamentarse la emisión de contenidos para niños, niñas y adolescentes.
- Deben definirse disposiciones para la inclusión de personas con discapacidad en los medios de comunicación audiovisuales.
- Deben definirse condiciones para la emisión de la publicidad en defensa de los consumidores acordes además con las normas que rigen las relaciones de consumo.
- Deben fijarse estímulos y promoción a la producción de contenidos no discriminatorios que promuevan la equidad de género y generacional, la diversidad étnica, sexual y religiosa.
- Debe establecerse un nuevo marco de funcionamiento para las radios y televisiones
- Públicas (radios del Sodre, Televisión Nacional de Uruguay y tevé Ciudad).
- Debe edificarse una nueva organización institucional, con organismos competentes y especializados, con atribuciones claramente establecidas.

¿A quién corresponde discutir y decidir estos asuntos?

Todos los ciudadanos tenemos el derecho y el deber de participar

Los gobernantes, integrantes del poder ejecutivo y del legislativo, fueron mandatados por la ciudadanía, justamente, para llevar adelante las políticas de educación, salud, seguridad y también comunicación. Pero en todos estos ámbitos, y específicamente en el de la comunicación, hay muchos otros actores involucrados que entienden sobre los mismos, que tienen el mismo derecho a opinar y a expresar su punto de vista. Por lo tanto discutirán y decidirán estos asuntos las muchas dependencias del Estado; los grupos y empresas de comunicación; los profesionales de la comunicación y el periodismo; las gremiales de trabajadores; las empresas anunciantes; las universidades y escuelas de comunicación; los medios de comunicación alternativos y comunitarios; las organizaciones sociales que representan los intereses de los ciudadanos y consumidores, las mujeres, las minorías étnicas, las personas con discapacidad, los niños, niñas y adolescentes; las agencias internacionales de las Naciones Unidas; el sistema público y privado de enseñanza; los ciudadanos y ciudadanas.

Servicio Público

La columna vertebral de la renombrada BBC – ejemplo de radiodifusión de calidad – es la idea de servicio público que también guía estos Principios por una Comunicación Democrática. De acuerdo a la BBC esto implica: pensar el sistema de comunicación y la radiodifusión como un todo, y regular sobre el mismo; la existencia de una radiodifusión pública, independiente del go-

bierno y de intereses creados; el acceso universal a los medios públicos a todos los ciudadanos, en cualquier rincón del territorio nacional; la difusión de contenidos en los medios públicos para todos los ciudadanos, no para segmentos de la sociedad (universalidad de apelación); un financiamiento directo por parte del total de la población, que le asegure a los medios públicos la libertad de los humores de la política y de los intereses del mercado publicitario y el rating.

Convergencia tecnológica

Nuevos desarrollos de las tecnologías de la comunicación hicieron que lo que antes iba por vías diferentes hoy recorra un único camino. La separación que había en el siglo XX entre la radio y la televisión, la telefonía, y en los últimos años Internet, quedó atrás. Hoy todos estos medios utilizan un único sistema de transmisión de información que compone una única red de infraestructura de comunicación a nivel mundial. El planeta tiene satélites a su alrededor, cables que cruzan océanos y ríos, que recorren ciudades, antenas que cada vez hacen menos necesarios a los cables, transmisores de diversos tipos de señales que nos permiten ver televisión abierta en línea en nuestro celular sentados en una plaza mientras mandamos una foto por SMS a una amiga.

Regulaciones en el mundo

- Directiva de Televisión sin Fronteras (Unión Europea)
http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24101a_es.htm
- Federal Communication Commission (Estados Unidos).
<http://www.fcc.gov/cgb/spanish/>
- Consejo Nacional de Televisión (Chile)
<http://www.cntv.cl/link.cgi/>
- Ley General de Comunicación Audiovisual (España)
<http://www.boe.es/boe/dias/2010/04/01/pdfs/BOE-A-2010-5292.pdf>
- Canadian Radio Television Commission (Canadá)
<http://www.crtc.gc.ca/>

Espectro radioeléctrico

El espectro radioeléctrico es un recurso natural limitado compuesto por el conjunto de ondas electromagnéticas que se propagan por el espacio transportando energía de un lugar a otro sin necesidad de un soporte físico. El mismo comenzó a ser utilizado por las sociedades humanas en el siglo XIX para la transmisión de información a distancia con el telégrafo. Y más tarde con la radiodifusión, la televisión y los servicios de telecomunicaciones.

Digitalización

La digitalización es el proceso mediante el cual cualquier información (sonido, imagen, texto, color, película) se codifica en una sucesión de impulsos eléctricos, equivalente a una guirnalda inmensa de lamparitas encendidas (representadas por el número 1) y apagadas (por el número 0). Es lo que se conoce como código binario por implicar solo 2 posibles valores. Estos dígitos son los llamados bits (0/1). De esta manera, toda información se transforma en ceros y unos y puede almacenarse en una computadora personal o transmitirse como impulsos por una red adecuada (hilo telefónico, microondas, fibra óptica, cable coaxial, etc.) El código digital o binario es la base del tratamiento informático y de la tecnología de la información que usamos en nuestro cotidiano en la actualidad.

Banda ancha

Se llama Banda Ancha al sistema de transmisión de información que mediante una combinación de recursos y tecnologías (entre las que se hallan las ondas electromagnéticas), consigue mayor capacidad de conexión y mayor velocidad que los sistemas anteriormente usados (de 2 a 5 mil veces más amplio y rápido). Esta nueva tecnología modifica los hábitos de los usuarios de todo el planeta, permitiendo que los ciudadanos estemos siempre conectados. A través del teléfono celular, de Internet y de equipos cada vez más sofisticados, accedemos al mismo tiempo a radio, televisión, juegos, música, películas y demás producciones culturales. Las potencialidades que la Banda Ancha plantea de acceso igualitario al conocimiento - como antes lo presentó la telegrafía, la telefonía y la radiodifusión - vuelve a colocar sobre la mesa el principio de acceso universal que ha primado en la regulación de las telecomunicaciones a nivel mundial. Tanto el Plan Ceibal como el incipiente Plan Cardales están guiados por esta idea de acuerdo a la cual las telecomunicaciones deben ser accesibles a todos los ciudadanos del país.

Qué es la Coalición por una Comunicación Democrática?

La Coalición es un importante actor ciudadano

La Coalición Comunicación Democrática es un colectivo de organizaciones de la sociedad y de ciudadanos y ciudadanas de los 19 departamentos, que se han unido para hacer escuchar su voz en el proceso de democratización de las comunicaciones que se desarrolla en el país. La amplia gama de organizaciones que la integran es representativa de los más diversos intereses que conviven en la sociedad y garantía de que todos estos serán tomados en cuenta a la hora de definir el nuevo mapa de las comunicaciones en Uruguay. Bajo el gran titular de democratización de las comunicaciones, la Coalición se propone defender y promover el pleno ejercicio de derechos ciudadanos insuficientemente valorados, como el derecho a la libre expresión, el derecho al acceso y a la producción de cultura, y el derecho a la información y la comunicación.

Integran la Coalición:

Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), Grupo Medios y Sociedad (GMS), Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO), COTIDIANO MUJER, Sociedad Uruguaya de Actores (SUA), Red Especial Uruguaya, Colectivo Ovejas Negras, Mujer y Salud en Uruguay (MYSU), Comisión Nacional de Seguimiento (CNS Mujeres), Agrupación de Trabajadores de TeVe Ciudad (ATTG), Licenciatura de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República (LICCOM), PIT-CNT, Colectivo Árbol, Teatro El Galpón, Consumidores y Usuarios Asociados (CUA), Federación Uruguaya de Teatros Independiente (FUTI), Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Uruguay (AMARC), Agencia de Comunicación de Niñez y Adolescencia Voz y Vos - El Abrojo, Comité de los Derechos del Niño-Uruguay, Causa Común, SERPAJ, IELSUR, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Idas y Vueltas, Atabaque, Institución Federada Afroumbandista del Uruguay, La Barca del Sur.

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

“Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuánto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que aseguran el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.”

Referencias de consulta obligatoria

- UNESCO. París. Octubre de 2005. Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. <http://portal.unesco.org/culture/es/>
- Informe Mundial de la UNESCO Invertir en la Diversidad Cultural y el Diálogo Intercultural. París. 2009. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001847/184755s.pdf>
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de derechos Humanos. Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. (2009) <http://http://www.cidh.org/pdf%20files/Estandares%20para%20radiodifusion%20incluyente.pdf>
- Relatores Especiales de Libertad de Expresión (ONU, OEA y CADHP). Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión.(2007)
<http://legislaciones.item.org.uy/files/Declaraci%C3%B3n%20sobre%20Diversidad%20en%20la%20Radiodifusi%C3%B3n.pdf>
- Artículo 19. Principios sobre la normativa de libertad de expresión y la regulación de la difusión de radio y televisión. (2002) <http://www.article19.org/pdfs/standards/access-to-the-airwaves-sp.pdf>
- Asociación Mundial de Radios Comunitarias. Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual. (2009) http://legislaciones.amarc.org/40Principios/40_Principios_diversidad_pluralismo_libro.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (2001). <http://www.cidh.oas.org/Relatoria/showDocument.asp?DocumentID=19>

Convención Americana de Derechos Humanos

Artículo 13

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y 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.”

Recomendamos acceder a estos documentos que se presentaron como aportes al CTC.

Los encuentran en la web de DINATEL, <http://www.miem.gub.uy>

Más específicamente en la Consulta Pública: <http://consultapublica.info/>

También pueden ver aquí todas las actas del CTC y el informe final entregado al ministro de Industria, energía y minería el pasado 10 de diciembre de 2010

Documentos:

Bases Ley de Radio y TV

Exposición Gustavo Gómez Germano

Aportes:

Aportes Personales

Consideraciones sobre la televisión pública - Sr. Diego Fernández

Medios y Niñez: Clasificación Indicativa Audiovisual - Sra. Paula Baleato

Ley Radio Televisión - Sr. Mario Handler

Uruguay y la televisión digital - Sr. Gabriel Kaplún

Televisión digital: elementos para la toma de decisiones - Sr. Gabriel Kaplún

10 razones por las cuales es necesario un ombudsman de medios - Cr. Gabriel Barandiaran

RTSP Radio Televisión de Servicio Público 2 - Sr. Mario Handler

Aporte del Sr. Roque Faraone

Aporte ASOPROD

Aportes de la Asociación de Productores y Realizadores de Cine y Video

Ponencia Comisión Senado

Aporte Sociedad Uruguaya de Actores

Aporte de la Sociedad Uruguaya de Actores

Aporte AMARC

Aportes para la discusión 1

Aportes para la discusión 2

Aporte Círculo de la Prensa del Uruguay

Nota

Aporte RAMI - Asociación de Radios del Interior

Declaración Final

Aporte ANDEBU

Evacúa Consulta Pública

Aporte CUTA

Informe CUTA

También pueden ver otros materiales relevantes:

Legislación internacional o propuestas de cambios a leyes en distintos países

Ley 26.522 Argentina

http://164.73.168.210/conspublica/images/stories/documents/ley_argentina_26522.pdf

Ley 7/2010 España

http://164.73.168.210/conspublica/images/stories/documents/LEY_GENERAL_DE_LA_COMUNICACION__AUDIOVISUAL____BOE-A-2010-5292.pdf

Indicadores Desarrollo Mediático UNESCO

<http://164.73.168.210/conspublica/images/stories/documents/Indicadores%20Desarrollo%20Mediatico%20UNESCO.pdf>

Asignación de frecuencias, regulación, controles y sanciones

El siguiente es el documento elaborado y aprobado por la Coalición por una comunicación democrática como un nuevo aporte al Comité Técnico Consultivo (CTC) que discute las bases de una nueva Ley de Servicios Audiovisuales:

Criterios para la asignación de concesiones. Modificar los criterios vigentes para la asignación de concesiones y licencias necesarias para operar medios de comunicación audiovisual.

i) Incorporar para el sector comercial los principios de concurso, audiencia pública y control social establecidos para el sector comunitario en la Ley del Servicio de Radiodifusión Comunitaria (Nº 18.232). Para el sector comercial la asignación de frecuencias, sin excepciones, deberá ser por concurso público, abierto, periódico y sometida a audiencia pública para la zona de alcance geográfico del servicio.

Se comparte la necesidad de establecer criterios objetivos para desarrollar los concursos públicos para asignar frecuencias, como lo proponen las "Bases para una nueva ley...", citando como referencia el decreto 374/2008.

ii) Las frecuencias comerciales serán asignadas a personas físicas o sociedades anónimas nominativas. Serán intransferibles por acto entre vivos o sucesión y los permisarios deberán desarrollar la explotación en forma directa, quedando prohibido el arrendamiento, cesión o retransmisión como mecanismo principal de explotación comercial. La ley deberá establecer a texto expreso los porcentajes o límites de explotación a través de terceros y de su modalidad. En todos los casos el titular de la licencia mantendrá la responsabilidad editorial de los contenidos emitidos a través de terceros.

iii) Establecer un plazo razonable para la vigencia de la licencia, al término del cuál no podrá practicarse una renovación o refrendo administrativo y automático. La licencia deberá concursarse nuevamente y el licenciatario sólo debería tener prioridad –por una única vez- en el caso de igualdad de ofertas. El concurso deberá ser abierto y la adjudicación previa audiencia pública en el área de prestación respectiva.

Las licencias, serán otorgadas por localidad o área de prestación, las condiciones técnicas serán las necesarias para que la recepción sea óptima en la localidad o área de prestación. Las licencias otorgadas para determinada localidad o área de prestación no podrán ser trasladadas a otra localidad o área de prestación y sus parámetros técnicos no podrán sufrir variación con el objeto de ampliar o variar su área de prestación, la administración podrá modificar los parámetros técnicos, por motivos de mejor utilización del espectro.

iv) Quedarán exceptuados del procedimiento de concurso los medios públicos, aunque estos no podrán acaparar más frecuencias que las necesarias para asegurar la pluralidad en un estado democrático y republicano. Se entiende por medios públicos aquellos de carácter Estatal, Municipal y Universitarios. Este requisito deberá establecerse a nivel nacional, departamental y local.

v) No podrán ser titulares de frecuencias quienes ocupen cargos electivos o de particular confianza política. Tampoco aquellas personas que la justicia determine que participaron en violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar.

vi) Transición digital. A los actuales licenciatarios de frecuencias analógicas se le garantizará una señal espejo, para acceder a una señal que les permita mantener su actual programación. Para acceder a una multiplicidad de señales en una sola frecuencia, deberán concursar y presentar planes adecuados a la nueva normativa, sin perjuicio de las preferencias que se puedan establecer por la antigüedad, nivel de inversión etcétera.

La ley, a título de disposición transitoria, debería establecer que al finalizar el plan de transición a la tecnología digital deberán retornar al dominio público las frecuencias ocupadas en tecnología analógica. Se deberá establecer un porcentaje razonable para considerar culminada la transición. Las nuevas adjudicaciones deben cumplir además con las limitaciones que disponga la ley para prevenir la concentración.

vii) Las frecuencias son un recurso público y, por lo tanto, quienes hagan usufructo del mismo deberán abonar una contraprestación, que deberá ser progresiva y gradual en relación con la zona de alcance geográfica y las audiencias involucradas. Los fondos recaudados con el gravamen deberán destinarse al organismo de aplicación y a un fondo fomento de la producción audiovisual.

Sanciones y controles.- La ley deberá incluir un capítulo con la tipificación de las faltas en las que pueden incurrir los licenciatarios ante eventuales incumplimientos a las normas de asignación y de explotación de las señales de servicios audiovisuales, así como las sanciones progresivas que correspondan en cada caso.

Documento III

Concentración, diversidad, libre competencia

Pluralidad y Diversidad

La pluralidad supone una garantía al efectivo goce de la libertad de expresión y el derecho a la información. Esto supone contemplar su ejercicio activo o emisor, como su recepción libre.

La nueva ley deberá garantizar la diversidad cultural, el acceso a los medios de grupos sociales y políticos que representen expresiones democráticas y garantizar carreteras neutrales para que las audiencias puedan expresarse.

“El alcance democrático de la libertad de expresión reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos, implica tanto la facultad de cada persona de expresar sus pensamientos, como la de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, ya sea en forma oral, impresa, a través de medios masivos de comunicación o cualquier otro medio de su elección. Este alcance democrático de la libertad de expresión reconoce entonces una dimensión colectiva que incluye el derecho del público a recibir y el derecho de quien se expresa mediante un medio de comunicación a difundir la máxima diversidad posible de información e ideas”.

Asegurar el pluralismo informativo y la promoción y protección de los derechos humanos por parte de todos los licenciarios. Incluye promover una imagen equilibrada de las relaciones de género y garantizar voz a las diversas minorías étnicas, opciones sexuales, y contemplar las distintas discapacidades.

En particular se propone la adopción de medidas que garanticen a las personas con discapacidad acceso a la televisión mediante la implementación en los programas de contenido nacional de distintos recursos: subtítulo oculto, audio-descripción y lengua de señas. Asimismo, se deberá exigir que se respete este tipo de modalidades en los programas extranjeros que ya cuentan con estos recursos pero que, sin embargo, las retransmisiones nacionales no incorporan.

En consecuencia, la regulación debería tender a garantizar una mayor seguridad para expresarse en libertad sin miedo a ser sancionado o estigmatizado por ello y, al mismo tiempo,

promover una mayor igualdad de condiciones en el ejercicio de la libertad de expresión, entendida ésta en una triple acepción: pluralidad de voces, diversidad de las voces y no discriminación.

Profundizar los cambios institucionales que faciliten micrófonos a las organizaciones civiles, educativas, gremiales. Mantener la reserva de un tercio del espectro establecida en la Ley de Radios Comunitarias, así como las demás disposiciones de la mencionada norma que aseguran la existencia del sector comunitario.

Prevenir que el poder de los principales grupos establecidos, obstaculice la entrada de otras voces y de posibles competidores.

Política anti-monopolio y concentración

Una democracia plural requiere de reglas para impedir las concentraciones desmedidas de medios de comunicación. Los monopolios y la concentración son un peligro para la comunicación.

La legislación vigente en Uruguay ha permitido alcanzar un grado de concentración, en algunos lugares de carácter oligopólico en la radiodifusión, muy por encima de los estándares internacionales. Cuando como ocurre en Uruguay la oferta es muy poco diversa, resulta un grave peligro para la democracia, la libertad de expresión, el derecho a la información y una limitación a la diversidad y la pluralidad.

Uruguay se ubica entre los países con niveles más altos de concentración, dónde los tres primeros operadores del mercado televisivo concentran más del 90% del share, como informan distintos autores.

La nueva legislación deberá prevenir las prácticas monopólicas y la concentración con medidas concretas y no con una simple enunciación.

La especial configuración del sistema de medios privados en Uruguay, consolidado a través de sucesivas asignaciones de licencias para operar en diversas tecnologías, y la sucesiva aprobación de medidas de protección de esos operadores, requiere medidas concretas para limitar el crecimiento y consolidación de este esquema.

Algunas disposiciones de una futura ley deberían incluir las siguientes medidas:

Establecer un estándar para que el regulador pueda definir cuáles grupos o personas jurídicas se encuentran en situación de "operador dominante" a nivel local, departamental y nacional, de acuerdo a las licencias que tiene en titularidad y las audiencias que acapara. Las políticas de prevención de acaparamiento de audiencias son usuales en otras jurisdicciones que establecen un límite máximo: EE.UU 45%, Alemania 30% e Inglaterra 15% (p. ej).

La ley debe establecer un plazo a término para la caracterización, vía una auditoría externa, de operador dominante, bajo estándares objetivos. Esto debería desencadenar un proceso de transición con medidas para limitar la expansión del operador dominante: por ejemplo, no podría participar de nuevos llamados y concursos para un nuevo punto del espectro.

Desde el vamos la ley debería establecer un máximo de señales y/o licencias en manos de un mismo grupo empresarial o de un mismo grupo de personas a nivel local, regional o nacional. No hablamos en este caso de contenidos, sino sobre cosas tan básicas como número de licencias que puede controlar cada grupo mediático por tipo de medio, límites a la propiedad cruzada entre modalidades de servicios audiovisuales, etcétera.

También se deberá prohibir que los prestadores de servicios de telecomunicaciones brinden servicios audiovisuales para abonados.

La ley deberá dotar a la administración del poder investigativo necesario para prevenir la concentración y la formación de oligopolios a través de testaferros y el dominio de unas empresas por otras.

Los medios públicos merecen un futuro mejor que el presente

Alejandro Albarracín

Las políticas orientadas a los medios audiovisuales, ante el nuevo panorama que plantea la digitalización, la convergencia tecnológica y la coyuntura de parto normativo, merecen una revisión que oriente un marco conceptual de las mismas, y una perspectiva estratégica que las proyecte por sobre los gobiernos en beneficio de la sociedad, del “sistema de culturas nacional” del que habla Hugo Achugar ⁽¹⁾.

En todo caso vale reafirmar en términos generales, el sentido de los medios públicos. De acuerdo a Barbero-Rey-Rincón su objetivo primordial “reside en contribuir explícita y cotidianamente a la construcción del espacio público en cuanto escenario de comunicación y diálogo entre los diversos actores sociales y las diferentes comunidades culturales”. A su criterio la misma debe representar “la elaboración audiovisual de las bases comunes de la cultura nacional, sobre las que se articulan las diferencias regionales y locales”; y debe ofrecer “una imagen permanente de pluralismo social, ideológico y político, abriendo espacios a las voces más débiles, como las minorías culturales y los creadores independientes”. En esta misma dirección se subraya la dimensión cultural, en el sentido antropológico, de los medios públicos ⁽²⁾.

Informar, entretener, educar son los tres aparentemente simples principios y objetivos, que éstos se plantean en el mundo occidental.

Existe cierta confluencia de opiniones acerca de algunos tópicos que las sociedades deben discutir y tomar opciones a la hora de repensar los medios públicos.

1) Universalidad de acceso

El Estado como administrador del espectro debe asegurar el desarrollo de infraestructura en telecomunicaciones, y el acceso a los servicios de radio y televisión a todos los ciudadanos del país. De la misma manera que debe garantizar el acceso a educación, a la salud, a la seguridad, al agua.

¹ Achugar, Hugo. Ponencia: Hacia la Asamblea Nacional de la Cultura Uruguaya. Asamblea de la Cultura. Marzo 2006.

² Barbero-Rey-Rincón Televisión Pública, Cultural, de calidad. Revista Gaceta N°47. Bogotá, Colombia. Diciembre 2000.

2) Diseño institucional

Los medios públicos actualmente se encuentran bajo la órbita de dependencia estatales, concretamente del poder Ejecutivo, Ministerio de Educación y Cultura (Radios del SODRE y Televisión Nacional de Uruguay) y de la Intendencia Municipal de Montevideo (tevé Ciudad).

En función de la ampliación de canales que permite la digitalización y del objetivo de democratizar el acceso, debe pensarse en un abanico más diverso de medios públicos: televisiones abiertas, radios AM y FM, televisiones por cable u otro soporte; de alcance generalista/multitemática o segmentada (con canales educativos, informativos, culturales, parlamentarios, universitarios).

De acuerdo al documento La idea de servicio público en la radiodifusión británica el camino para definir el carácter de la institucionalidad es la consecución del consenso acerca del carácter de bien público de la radio y la televisión. Entendiendo por público el espacio que se encuentra fuera del Estado y en el cual los actores privados de la sociedad se reúnen e interactúan con el objetivo de debatir y convencerse entre sí mediante un discurso argumentativo racional⁽³⁾.

De ahí debe considerarse la creación de una Dirección de Medios Públicos.

Esta línea de pensamiento que viene de la experiencia paradigmática de la BBC y también de la Public Broadcasting Services (PBS) norteamericana, así como de cierto consenso en los intelectuales latinoamericanos, promueve que la misma sea no estatal, independiente del poder ejecutivo, con un directorio con respaldo parlamentario (este siempre es más estable que el ejecutivo lo que auspicia la posibilidad de desarrollar planes y proyectos más duraderos y coherentes).

En Gran Bretaña y Chile por ejemplo las máximas autoridades de televisión y radiodifusión pública son autónomas y de integración colectiva, representando la pluralidad de opiniones del colectivo social.

3) Estructura organizativa y recursos humanos

El distanciamiento del estado puede auspiciar el abandono de formas de gerenciamiento y organización de oficina pública. La definición de una clara y racional estructura de funcionamiento, alejada de la dinámica burocrática, emerge como el punto de partida casi obvio a la luz de las deficiencias históricamente presentes en la administración estatal de los medios públicos

Valerio Fuenzalida habla de la necesidad “una fuerte modernización administrativa empresarial”⁽⁴⁾.

Las televisiones y radios públicas deben contar con una Dirección de carácter profesional y no político (como ha sido históricamente en nuestro país), elegida por concurso de oposición y méritos por jurados que aseguren competencia e imparcialidad (¿extranjeros?), con independencia administrativa, y de armado de programación, que responda a los lineamientos estratégicos definidos por la Dirección de Medios Públicos.

Deben establecerse formas transparentes de ingreso a las estructuras de los canales como vacu-
na contra el clientelismo/amiguismo/nepotismo (léase concursos verdaderos y transparentes con jurados competentes que brinden garantías de imparcialidad); claros organigramas de funcionamiento; sistemas de formación y capacitación permanentes; sistemas de evaluación verdaderos que premien a los más competentes. Fuenzalida se expresa a favor de “un personal con capa-

³ Habermas, Jurgem. Mudanca Estrutural da Esfera Pública, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1984.

⁴ Fuenzalida, Valerio. Chasqui 64, diciembre 1998

cidad profesional, con movilidad laboral, removable por desempeño y con salarios competitivos en la industria”⁽⁵⁾.

4) Re mapeo y descentralización

En el caso de la televisión pública, puede evaluarse un re mapeo conceptual y territorial de la misma, con una Televisión Nacional de Uruguay que puede tener señales con perfil generalista y/o segmentado, y con operativa y producción descentralizada.

Dominique Wolton argumenta en favor de la televisión generalista mencionando el carácter democrático de esta: “todos saben que los programas están allí, visibles, y que si desean pueden mirarlos, sin dejar de saber que los demás también los miran simultáneamente, lo cual es una de las formas de comunicación constitutivas del vínculo social”⁽⁶⁾. De acuerdo a esta concepción la idea de programación, inherente a la televisión de masas obliga a concebir una programación para todos los públicos.

De cualquier manera hoy puede pensarse en señales públicas generalistas y en señales segmentadas por ámbito de abordaje o por temática, como se expresó antes, a partir de canales educativos, informativos, culturales, parlamentarios, universitarios.

En tanto no existen hasta hoy y hasta el apagón digital varias señales públicas, la opción generalista con perfil hacia lo cultural artístico histórica de la Televisión Nacional de Uruguay - interrumpida en 2006 cuando se convirtió en el canal de la información, y retomada a partir de 2009 -, así como la elección por un perfil cultural artístico de *tevé Ciudad*, en alguna medida, contravienen lo que para el servicio de televisión británico es uno de sus principios constitutivos, la universalidad de apelación: “el propósito fundamental es proporcionar programas con una amplia gama de diversidad, en un razonable períodos de tiempo para prácticamente toda clase gustos, para amplios y pequeños grupos”⁽⁷⁾.

Respecto al perfil cultural artístico Wolton afirma que se presenta a la tv cultural como el medio capaz de evitar que la cultura media margine a la cultura minoritaria. Pero en general cuando se habla de cultura no se no se considera las diversidades identitarias que la forman.

En cuanto a lo territorial debe reflexionarse acerca de la posibilidad de descentralización operativa y de producción de una Televisión Nacional de Uruguay, con un nodo central en la capital y con nodos con una mirada local en cuatro regiones: *tevé Ciudad* puede ser sede de la Región Sur y Metropolitana, y de esta manera crearse similares en el este, oeste y norte.

5) Financiamiento

Además de ser independientes del gobierno y de los partidos políticos los medios públicos deben ser independientes de los grupos económicos. Esto implica que los mismos accedan a recursos económicos estables y presupuestos propios, sin tener que depender de los humores del gobierno ni del mercado publicitario para su sustento.

⁵ Fuenzalida, Valerio. Chasqui 64, diciembre 1998

⁶ Wolton, Dominique. Elogio del gran público. Gedisa Editorial. 1992. p.117

⁷ La idea de servicio público en la radiodifusión británica. Principios fundamentales. Broadcasting Research Unit. 1988.

El modelo de la BBC promueve la universalización de la financiación por parte de los usuarios, que en su caso se da a través del pago de una tasa por aparato, "libre de intervención directa del gobierno o de intervención comercial, una especie de contrato entre los ciudadanos y los radiodifusores" ⁽⁸⁾. De acuerdo a esta visión contraria a la financiación comercial la misma produce "discriminación irracional entre diferentes integrantes de la sociedad" ⁽⁹⁾, mientras la financiación pública es garantía de que se cumplan los fines sociales de la misma.

La diversificación de las fuentes de financiamiento es propuesta como una alternativa que puede expresarse de diferentes maneras, una de las cuales es la adoptada con diversos resultados por las radios y televisiones públicas (con financiación estatal y privada a través de la comercialización de espacios y de publicidad). Otra alternativa es el camino seguido por la PBS norteamericana que se financia gracias a suscripciones individuales, el aporte de corporaciones privadas, aportes federales, estatales y locales, y de universidades públicas y privadas ⁽¹⁰⁾. La Tv Cultura de San Pablo si bien recibe fondos del Estado, también accede a financiación privada a través de las acciones de la Fundación Padre Anchieta, la organización de derecho privado que la gerencia y administra.

La libertad de rating aparece como un elemento a tener en cuenta, del mismo modo que la consecución de una estabilidad y sustentabilidad que permita pensar a largo plazo.

6) Control y participación ciudadana

En el sentido de consolidación de esta esfera pública que antes mencionamos se promueve un pacto de proximidad de la televisión con la ciudadanía a través de ciertas instancias de participación de la sociedad. Inexistentes hasta el momento tanto en las radios del SODRE como en Televisión Nacional y Tévé Ciudad, los mismos apuntan a garantizar la representación de la diversidad social en los contenidos producidos y emitidos de los canales, y a la hora de definir políticas de programación. En este sentido fue la propuesta realizada por el Grupo Asesor de Tévé Ciudad al Intendente de Montevideo en 2006, de constitución de un Consejo Asesor Permanente.

7) Promoción de la producción audiovisual nacional.

Se parte de la premisa que la radio y televisión pública tienen un papel que cumplir como dinamizadoras y potenciadoras de la producción audiovisual nacional e independiente que aún no ha desarrollado.

La relación de Televisión Nacional de Uruguay con los productores independientes, por ejemplo, es desde siempre meramente económica, ya que estos pagan por un espacio para emitir sus contenidos generalmente valuados por su rentabilidad comercial.

⁸ La idea de servicio público en la radiodifusión británica. Principios fundamentales. Broadcasting Research Unit. 1988.

⁹ Ibidem

¹⁰ Radakovich, Rosario. Territorios televisivos. De la ciudad imaginada a Tévé Ciudad. Ed. Cal y Canto / Facultad de Humanidades y Ciencias. P.30.

Tevé Ciudad por su parte se desarrolló a partir de una perspectiva que contemplaba su misión de articuladora si bien esta poco se llevó adelante. El nacimiento simultáneo del Fondo Nacional del Audiovisual (FONA), como parte del acuerdo fundacional del canal fue en este sentido, si bien el mismo progresivamente se perfiló para la financiación de proyectos cinematográficos y dejó de lado las iniciativas para televisión. El surgimiento y desarrollo del proyecto Árbol, que apoya desde 2005 la producción audiovisual descentralizada es un excelente ejemplo de lo que se puede realizar exitosamente en este terreno.

De hecho algunas de las maneras de que este lineamiento se haga realidad en la televisión pública es la de establecer cuotas de pantalla para la producción nacional e independiente; la instrumentación de mecanismos licitatorios transparentes para la adquisición de contenidos audiovisuales nacionales; la articulación interinstitucional para co producción y/o difusión con los Fondos de Fomento a la Producción Audiovisual (Ley de Mecenazgo, FONA, Fondos Concursables, etc.). Esto puede apuntar a la vez a la dinamización de la industria televisiva nacional y a la generación de un catálogo de contenidos de calidad que promueva e incentive la exportación de los mismos a nuevos mercados.

8) Calidad de producción

En el caso de la televisión el brasileño Machado habla de calidades: 1) concepto técnico donde se enfoca el buen uso de los recursos expresivos de la televisión: la calidad de la fotografía, el audio, la construcción escénica, el guión, las interpretaciones de conductores y actores, el vestuario y la indumentaria, la edición, la post producción gráfica. 2) competencia para explotar los recursos de lenguaje en una dirección innovadora también desde el punto de vista estético. 3) capacidad para crear modelos edificantes y constructivos de valores y conductas que la televisión puede promover. 4) poder de movilización, participación, conmoción nacional en torno de grandes temas de interés social. 5) Abordaje que valoriza las diferencias, las individualidades, las minorías, los excluidos en vez de la homogeneización y el estímulo al consumo. 6) Apertura de oportunidades para el más amplio abanico de experiencias diferenciadas ⁽¹¹⁾.

Barbero/Rey/Rincón afirman que en la televisión pública “la calidad responde a una concepción multidimensional de la competitividad: profesionalidad, innovación y relevancia social de su producción”, “...aúna capacidad técnica con competencia comunicativa...”, tiene un “alto sentido de la diversidad, tanto social como ideológica y cultural”, se basa en una “propuesta peculiar de programación y de diseño visual y expresivo”, y en la “articulación de géneros y configuración de franjas no solamente horarias o por edades sino temáticas y discursivas” ⁽¹²⁾.

El mejor ejemplo de lo cercana que se encuentra esta posibilidad es la propia Tevé Ciudad, que si bien parece haberse estancado en los tres últimos años, produjo en la década de su existencia un respetable número de programas de buena calidad, en el área documental (Golpe de Estado, Vivir en Rojo, etc.), periodísticos (La lupa, Dos veces uno, etc.), musicales (La Puerta Grande, etc.) y culturales (Está servido, etc.).

¹¹ Ibidem

¹² Barbero-Rey-Rincón Televisión Pública, Cultural, de calidad. Revista Gaceta N°47. Bogotá, Colombia. Diciembre 2000.

9) Información independiente

La formación de equipos periodísticos verdaderamente independientes del poder político se coloca como garante de la pluralidad y el derecho ciudadano a la información. En esta área es especialmente conveniente la realización de concursos para el ingreso, en particular para los cargos de dirección.

Esta independencia auspicia la búsqueda de una agenda informativa propia, independiente de la agenda gubernamental, nacional y departamental, y de la coyuntura política diaria. A través de la misma el servicio informativo de los canales tiene la posibilidad de romper con la centralidad de lo político y priorizar el abordaje de otras temáticas relevantes para la ciudadanía: ciencia y tecnología, naturaleza y medio ambiente, actividades productivas, cultura, arte, medios de comunicación, etc. También queda abierta la posibilidad de desarrollo de nuevos formatos de radio y televisión informativos, con nuevas narrativas audiovisuales.

Documento IV.I

Sector público de medios audiovisuales

Establecer un estatuto para garantizar que los medios estatales sean públicos y libres de la injerencia gubernamental.

La radio y televisión pública deberá tener un estatuto propio que asegure su financiación e independencia.

Deberán proveer una amplia variedad de programación informativa, educativa, cultural, de ficción y de entretenimiento garantizando la participación ciudadana.

En todos los departamentos del país se destinará una o más frecuencias a la recepción gratuita del canal de TV pública nacional y de Radio Nacional.

Los servicios de la radiodifusión universitaria constituyen un sistema público de gestión autónoma y se reservará no menos de una frecuencia de radiodifusión a cada una de las Universidades con alcance nacional.

Promover mecanismos de autorregulación en los medios. promoción y obligación a medios audiovisuales de contar con códigos de ética explícitos. Mecanismos de incentivo, coordinación con las autoridades de la educación, generar.

Documento V

Derechos ciudadanos

Un Estado moderno tiene la responsabilidad, entre otras, de garantizar a sus habitantes dos principios constitucionales como son la libertad y la igualdad. ¿Cómo avanzar legislativamente en una articulación que permita preservar la libertad de expresión y al mismo tiempo garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos de las personas más desfavorecidas?

Durante más de un siglo la lucha por la libertad de expresión ante un Estado que censuraba contenidos y frenaba el acceso a la información fue decisiva (y sigue siéndolo aún en muchos países) para los medios masivos de comunicación y los derechos de las audiencias. Pero en las últimas décadas, debido a la politización de la cultura y a la incipiente desnaturalización de algunas formas de dominación social, que legitimaban la exclusión y discriminación de grupos socialmente subordinados, se viene superponiendo a este viejo problema un nuevo tipo de conflicto. Owen Fiss¹³ resume esta situación - y los dilemas que genera - como el enfrentamiento, en última instancia, precisamente entre dos valores claves del sistema democrático: la libertad y la igualdad. La concepciones clásicas del liberalismo, agrega Fiss, hicieron priorizar la libertad de expresión por encima de todo el resto, mientras que los defensores de la igualdad pretendieron que la libertad de expresión claudique en algunos aspectos para beneficiar efectivamente la concreción de una igualdad real y sustantiva a nivel social. Fiss pretende superar este pantano teórico que nos obliga a optar y redefine la discusión al prestar mayor atención a las condiciones sociales imprescindibles para lograr que la libertad de expresión sea un derecho efectivo para todos/as los/las ciudadanos/as.

Los medios masivos de comunicación tienen poder para recrear/construir representaciones sociales hegemónicas en la sociedad y concentran recursos sociales, simbólicos y económicos que les permiten lugares de privilegio y de poder dentro del sistema social. Los discursos de odio y discriminación minimizan el valor de sus víctimas, impidiendo de esta forma su participación plena en muchos niveles sociales, y entre ellos, en particular, en los debates públicos. Como señala Fiss, los discursos de odio estimulan en las víctimas el aislamiento y el refugio en sí mismas. El reclamo de intervención estatal en una ley de medios debe estar orientado entonces, a garantizar lo que Fiss llama la "protección de la integridad del discurso público", entendiéndose este como un bien público más, en donde el discurso de los sectores más vulnerables no sea acallado, ni invisibilizado. Fiss propone así concebir las regulaciones estatales del discurso del odio y la

¹³ Owen Fiss. "El efecto silenciador de la libertad de expresión". Isonomía N 4. Abril 1996

discriminación entrelazándolas con la igualdad, pero ahora en el campo mismo de la libertad de expresión. Ya no sería entonces relevante para la discusión, afirma Fiss, si algunas expresiones lesionan o no el estatus social de ciertos grupos, sino la demanda de esos grupos por tener una oportunidad plena y equitativa para participar en el debate público. El Estado debe garantizar esa posibilidad no por su valor intrínseco discursivo sino para preservar la apertura e integridad del debate público; no porque el derecho de expresión de uno sea superior al de otros, sino sólo en función del interés de la audiencia – la ciudadanía– por escuchar un debate pleno y abierto de los asuntos de importancia pública.

La neutralidad de contenidos a la que sistemáticamente fue y es confinado el Estado, señala Fiss no debe ser reificada, en la medida que así como nos preocupa que el Estado intervenga en un debate para favorecer un resultado, también debería preocuparnos que particulares usen su poder para inducir resultados específicos en los debates públicos. El Estado debe facilitar y asegurarse que todas las partes sean escuchadas a efectos de garantizar la integridad del debate, y si eso implica silenciar parcialmente a algunos para favorecer la posibilidad de que otros hablen, no debería dudarse en la medida que la libertad de expresión tiene – paradójicamente – un efecto silenciador indudable en la vida social.

En el caso de los niños/as y adolescentes este documento parte de los lineamientos incluidos en el texto *Cómo garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios: aportes para la revisión y reforma de la Ley de Radiodifusión del Uruguay*, de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL,) en donde se subraya que “es necesario contemplar el reconocimiento y la protección de los derechos de quienes no tienen medios frente a estos, en especial de aquellos sectores vulnerables y aquellos cuya protección adquiere un interés primordial, como es el caso de los niños, niñas y adolescentes”.

La regulación de los medios como instrumento de socialización debe incluir el binomio protección-promoción, en la medida que “no debe darse solamente a partir de la idea de que los contenidos audiovisuales presentan eventuales riesgos al desarrollo de la población infantil y juvenil”, sino que también debe prestarse atención a “los beneficios que pueden ser inferidos de la interacción de niños, niñas y adolescentes con los medios”.¹⁴

Precisamente sobre este asunto reflexiona la investigadora sueca Cecilia von Feilitzen en el anuario 2003 de la International Clearing House on Children, Youth and Media, generado en el ámbito de la Universidad de Gotemburgo, Suecia, con el apoyo de la Unesco: “¿el enfoque fundamental está en establecer una relación provechosa de niños, niñas y adolescentes, padres y otros cuidadores con los medios de comunicación y sus potenciales beneficios, o lo está en proteger a niños, niñas y adolescentes de contenidos que puedan suponer riesgos y daños a su desarrollo integral?”.¹⁵

De acuerdo a esta investigadora no existe un único camino a seguir, al tiempo que aclara que la responsabilidad sobre estos asuntos “no se le puede atribuir solamente a la audiencia, a los padres, las escuelas, los medios de comunicación o los políticos, en realidad todos han de cooperar para lograr que haya unos medios de comunicación más democráticos”.¹⁶ Para von Feilitzen, la protección de niños y jóvenes frente a contenidos potencialmente dañinos y ante el abuso y

¹⁴ Regulacao de Midia e Direitos das Crianças e Adolescentes, Uma análise do marco legal de 14 países latino-americanos sob a perspectiva da promocoao e protecao. Pag.5.

¹⁵ Ibidem. Pag.9.

¹⁶ Ibidem.

explotación en los medios, así como la educación de éstos acerca de cómo funcionan, de cómo construyen imágenes de la gente y del mundo, y del impulso de su participación en los medios, son a la vez protección y promoción.

Punteo de medidas concretas:

- 1) La ley incluirá en uno de sus articulados la definición sobre discriminación aprobada por la Convención Interamericana contra el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia, según la cual “discriminación es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la raza, el color, la descendencia, el origen nacional o étnico, el sexo, la edad, la orientación sexual, la identidad y la expresión de género, el idioma, la religión, las opiniones de cualquier naturaleza incluidas las opiniones políticas, el origen nacional, el origen social, la posición socio económica, la condición de migrante, la condición de refugiado, la condición de desplazado interno, el nacimiento, la condición infectocontagiosa estigmatizada, la característica genética, la discapacidad, el sufrimiento psíquico incapacitante, o cualquier otra condición social que tenga el objetivo de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados parte, en cualquier ámbito de la vida pública o privada. Dicho concepto incluye el de discriminación indirecta, que se produce, en la esfera pública o privada, cuando un factor aparentemente neutro, como una disposición, criterio o práctica, no puede ser fácilmente satisfecho o cumplido por personas que pertenecen a un grupo específico, o lo pone en desventaja, a menos que tal factor tenga un objetivo o justificación razonable”.
- 2) Se crea la figura de Defensor de las audiencias, quien estará encargado de controlar el cumplimiento de esta normativa, actuar de oficio y recibir todo tipo de denuncias de la sociedad civil. El Defensor deberá llamar a las partes involucradas y promover la mediación, y expedirse sobre las denuncias referidas a casos graves y en donde exista premura en un plazo de 5 días. Una vez superada esta etapa y de no existir acuerdo entre las partes el Defensor deberá presentar el caso a la Unidad de Aplicación, la que garantizando el debido proceso emitirá un fallo que será administrativamente vinculante.
- 3) La ley preverá el establecimiento de un sistema de multas, que definirá en concreto la futura reglamentación, a aplicar a los medios masivos de comunicación entre las que se considerará como “falta muy grave” aquellas emisiones o coberturas que promuevan contenidos o imágenes violatorios de los derechos humanos, o inciten a la discriminación, violencia, el odio y el desprecio por todas las razones explicitadas en el numeral 1.
- 4) En la medida que los medios masivos usufructúan señales y frecuencias que son públicas deberán difundir en forma gratuita en espacios centrales de audiencia campañas de bien

público que sean representativas de la variedad de actores sociales y temas existentes que reclaman intervenciones de este tipo en la sociedad. Los contenidos de dichas campañas de bien público deberán estar amparados por las mismas garantías que establece este marco legal a la libertad de expresión que ejercen los medios masivos de comunicación.

- 5) La ley deberá garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad a los medios de comunicación y a todos sus servicios a través de soportes y formatos alternativos y apropiados.

Sobre los/as niños/as y adolescentes

En la legislación vigente en nuestro país ya existe normativa relacionada a la infancia. En forma previa cabe considerar el artículo 29 de la Constitución de la República que se refiere a la libertad de expresión, que si bien no nombra específicamente a niños y adolescentes, es importante subrayar que los incluye en cuanto al ejercicio de este derecho.

Para la mayoría de los países, estimular y proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes significa poner en práctica lo acordado en la Convención sobre los

Derechos del Niño. Los artículos que tratan de medios de comunicación e infancia estipulan que los Estados deben garantizar a niños, niñas y adolescentes el derecho de expresar su opinión libremente y de ser escuchados en cuestiones que los involucren, especialmente en los procesos judiciales y administrativos, de acuerdo a las normas del proceso legal (art.12º). Conviene que la libertad de expresión “comprende la libertad de buscar, recibir y divulgar informaciones e ideas”, de forma oral, escrita, artística o por cualquier otro medio (art. 13º). Establecen que los Estados, en reconocimiento de la importancia de los medios de comunicación, aseguren el acceso de los niños a la información y especialmente a aquella que promueva su bienestar social, espiritual y moral. En este sentido impulsan a los Estados a convocar a los medios de comunicación a difundir información de utilidad social y cultural para la infancia y la adolescencia; a llamar a la cooperación internacional a producir y difundir informaciones de esa naturaleza; a promover la producción y difusión de libros para niños y niñas; a invitar a los órganos de comunicación social a tener en cuenta las necesidades lingüísticas de niños y niñas indígenas o de minorías; a favorecer la elaboración de principios adecuados que protejan a la infancia y la adolescencia contra informaciones perjudiciales para su bienestar (art.17).

De cualquier manera, el documento de la Red ANDI llama en este aspecto a no reducir la reflexión sobre la relación medios de comunicación e infancia a los artículos de la Convención que tratan específicamente sobre estos asuntos. En este sentido advierte que los mismos solo pueden ser comprendidos en toda su amplitud cuando se toma en consideración la dimensión completa de la concepción de infancia surgida de esta normativa internacional. En función de esta línea de razonamiento el mencionado artículo 17, por ejemplo, que apunta al desarrollo de medios de comunicación de calidad, se consuma a partir del artículo 29, que propone acciones regulatorias asociadas al concepto de educación. El mismo sugiere: promover el desarrollo de la personalidad

del niño y niña, de sus aptitudes mentales y físicas; inculcar a niños y niñas el respeto por los derechos del hombre y las libertades fundamentales; inculcar a niños y niñas el respeto por los padres, por su identidad cultural, lengua y valores, y por los de las civilizaciones diferentes a la suya; preparar a los niños y niñas para vivir en una sociedad libre, en espacios de comprensión, paz, tolerancia, igualdad entre los sexos y de amistad entre los pueblos; promover el respeto de niños y niñas por el medio ambiente.

Tras diagnosticar que una significativa parte de los países que ratificaron la Convención aún están lejos de lo esperado en cuanto a la configuración de un sistema de medios que “promueva y proyecte la concepción de infancia defendida por el documento”¹⁷, la publicación de la Red ANDI, coloca en foco el papel que tienen en este sentido los relatorios que los Estados deben dirigir cada cuatro años al Comité Internacional de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Y se percata sobre la insuficiente, en muchas ocasiones nula, referencia en estos informes a las acciones emprendidas por los países para alcanzar lo recomendado por el artículo 17 de la norma. Concretamente, en relación a los 14 países latinoamericanos investigados, la publicación menciona que la mayoría de los relatorios presentados por éstos al Comité de los Derechos del Niño, hacen referencia al artículo 17 o a aspectos más amplios de la regulación de los medios, aunque “de manera superficial o poco contextualizada”¹⁸.

También en el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 17.832) hay varias disposiciones referentes a medios de comunicación: el artículo 11 regula la privacidad de niños, niñas y adolescentes y el uso de su imagen; el artículo 96 se refiere a la reserva de la identidad de los menores de edad; el artículo 181 señala que la emisión pública de mensajes e imágenes no puede vulnerar sus derechos ni incitar a su vulneración; el artículo 182 expresa que los programas de radio y televisión en horario con audiencia de niños “deben favorecer los objetivos educativos”, “potenciar los valores humanos” y evitar “la exhibición de películas que promuevan actitudes o conductas violentas, delictivas, discriminatorias o pornográficas...”; el artículo 183 regula los contenidos de la publicidad relacionada a niños; y los artículos 184 y 185 prohíben la participación de niños y adolescentes en publicidades “que promocionen bebidas alcohólicas, cigarrillos...”, como en los que “atenten contra su dignidad o integridad física, psicológica o social”. Dos normativas referidas al instituto rector de la niñez y la adolescencia se refieren a territorios vinculados con los medios de comunicación: la Ley 15.977 que creó el Instituto Nacional del Menor, hoy INAU, lo responsabiliza del contralor “de los espectáculos y de las exhibiciones públicas, cualquiera sea el medio de comunicación utilizado...” (art. 7 literal N); y la Resolución 2526/04 reglamenta la concurrencia de niños y adolescentes a espectáculos públicos. Por su parte el Decreto del Poder Ejecutivo 445/988 establece el horario de protección para los menores de edad en la televisión.

Algunas otras normas tocan indirectamente o en puntuales referencias el espacio común de medios e infancia. La Ley de Procedimiento Policial N° 18.315, de julio de 2008, exige autorización judicial a la policía a la hora de solicitar información al público a través de los medios sobre niños y adolescentes extraviados, fugados o requeridos (art. 71); y de forma tangencial se incluye al universo infantil en la Ley del Cine y del Audiovisual N° 18.284, aprobada en mayo de 2008, que compromete al Instituto del Cine y del Audiovisual del

¹⁷ Regulacao de Mídia e Direitos das Crianças e Adolescentes, Uma análise do marco legal de 14 países latino-americanos sob a perspectiva da promocoao e protecao. Pag.5.

¹⁸ Ibidem. Pag.50

Uruguay que la misma crea, a “promover la incorporación del cine y el audiovisual a la educación formal” (Art 2º. Literal M).¹⁹

Propuestas concretas de regulación

1. Regulación de exhibición de imágenes e identificación de niños, niñas y adolescentes, en medios audiovisuales y también en la prensa.
2. Regulación de las franjas horarias en la radiodifusión: establecimiento de un horario para la emisión exclusiva de programación infantil; y establecimiento de franjas horarias de protección a la infancia.
3. De la mano de la anterior, los servicios de radiodifusión pueden delimitar espacios exclusivos a diversas franjas de edad.
4. Regulación de contenidos potencialmente peligrosos para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes. Éstos pueden incorporar símbolos específicos (gráficos y auditivos) que los identifique.
5. Regulación del tiempo mínimo de transmisión de contenidos específicos socialmente relevantes para la niñez y la adolescencia.
6. Regulación de exhibición de dibujos animados nacionales.
7. Regulación de programación regional que asegure difusión de contenidos de las diversas regiones de los países para niños, niñas y adolescentes
8. Regulación de la publicidad y del merchandising dirigida a niñez y adolescencia mediante la determinación de parámetros de difusión.
9. Regulación que estimula la producción de contenidos de calidad: creación de premios o adjudicación de fondos públicos para contenidos dirigidos al público infantil.
10. Regulación de políticas de educación para los medios, en el sistema educativo formal, y en los propios medios.
11. Regulación del trabajo infantil en los medios.
12. Regulación que structure un diseño institucional de gestión, seguimiento, evaluación y penalización sobre estos asuntos.

¹⁹ Investigación Voz y Vos para Red ANDI: *Regulación de medios y derechos de la niñez y la adolescencia: Un análisis del marco legal de 14 países latinoamericanos sobre la perspectiva de la promoción y protección (inédito).*

Documento VI

Sector social comunitario

La nueva LSCA tiene que incluir un texto que haga explícito que la misma no deroga a la ley 18.232, y que aplica para el sector comunitario en aquellos artículos que son de aplicación general de todos los sectores, también para aquellos artículos en los que se legisle sobre medios comunitarios en otros soportes que no son el espectro radioeléctrico, y en artículos en los que se agreguen elementos no considerados en la ley 18.232 y tengan por objeto mejorarla.

En este sentido se considera fundamental que LSCA tome la definición de medios comunitarios dada por el artículo 4º de la ley 18.232, únicamente sustituyendo el termino “radiodifusión” por “comunicación audiovisual”.

La definición de sector social comunitario tiene que incluir todas las características expresadas en la siguiente frase:

Es el servicio de comunicación prestado por organizaciones sociales sin fines de lucro, que promueve los derechos humanos, la diversidad cultural, la pluralidad de informaciones y opiniones, que no realiza proselitismo político partidario o religioso, ni promueve la discriminación de raza, etnia, género, orientación sexual, religión, edad o de cualquier otro tipo.

Es muy importante el rol que juega la URSEC para garantizar el pleno ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información. En este sentido es importante:

- Que se realice la reserva del tercio del espectro para el sector comunitario previsto en el artículo 5 de la ley 18.232, y mantener actualizada y pública (sitio web) dicha reserva.
- Que hasta tanto no se cumpla con la reserva, al máximo posible para llegar al tercio, no se innove en asignación de nuevas frecuencias, ni ampliación de cobertura en ninguno de los sectores.
- Que existan mecanismos que garanticen un trato equitativo para todos los sectores de SCA. En este sentido debe ser público el protocolo de funcionamiento de la URSEC. Esto es general

para la URSEC, pero en particular, en relación con las inspecciones y las medidas que se toman a partir de las mismas.

- Que existan mecanismos para que la sociedad pueda corroborar la transparencia y equidad respecto a los distintos sectores en el accionar de la URSEC.

Estos puntos quizás no son específicos de la LSCA, pero pueden ser obstáculos a una implementación efectiva de la misma, por lo que es importante que se consideren en esta ley o se establezcan mecanismos para resolverlos.

Sobre lo que legisla el artículo 5 de la ley 18.232, reserva del espectro, es importante que la LSCA, incluya la reserva o mecanismos necesarios, acordes a cada soporte tecnológico, para garantizar la existencia de medios de comunicación comunitarios, sin censura o discriminación previa por la posibilidad de utilización del soporte tecnológico que fuere. La LSCA debe garantizar el acceso de los medios comunitarios a los distintos soportes tecnológicos de comunicación, con al menos las mismas posibilidades de acceso que el sector comercial o público.

Diversos organismos internacionales como la UNESCO, FAO, PNUD, OEA y hasta el Banco Mundial, reconocen el papel de los medios de comunicación comunitarios en el desarrollo, en el fortalecimiento de la democracia, en la construcción de la paz, en garantizar la diversidad cultural o incluso para controlar la gestión del Estado. Organismos de derechos humanos como La CIDH, IELSUR, SERPAJ y Amnistía Internacional reconocen importancia de los medios de comunicación comunitarios para el pleno ejercicio de los derechos humanos. En este sentido el Estado tiene que asumir la promoción de los mismos, facilitando y garantizando su existencia.

En la ley 18.232, el artículo 13 le asigna a la Dirección de Cultura del MEC la promoción y difusión de la libertad de expresión y derecho a la información a través de la comunicación comunitaria. Es importante que la nueva ley le asigne al Estado la responsabilidad de promover y difundir los medios de servicios de comunicación audiovisual del sector social comunitario y garantice los recursos para ejercer este rol.

Es importante que el Estado asuma el rol de garantizar el acceso a las distintas tecnologías y soportes tecnológicos por parte de los medios de comunicación comunitarios.

Es importante que aquellos medios de comunicación comunitaria que hayan accedido a una frecuencia de uso compartido, en el caso de consolidarse el proyecto, puedan pasar a hacer uso de una frecuencia de uso exclusivo, previa opinión preceptiva del CHARC y realización de la audiencia pública correspondiente.

Autoridad independiente y Defensoría del Público

Una política democrática de comunicación requiere revisar el diseño institucional de la regulación de medios audiovisuales en Uruguay. Este ha sido un espacio confuso desde siempre y el Estado ha mantenido una singular debilidad a la hora de ejercer su potestad de control respecto a los asuntos técnicos.

Los controles antimonopolio y para limitar la concentración han sido casi inexistentes, con excepción de un reciente desarrollo de regulaciones que garanticen la competencia, surgidas a raíz de conflictos entre los propios operadores comerciales.

En coincidencia con lo planteado por Gustavo Gómez, director Nacional de Comunicaciones en Uruguay, es necesario diferenciar claramente entre los espacios de diseño de políticas públicas, el fortalecimiento de la facultades, potestades y recursos materiales del regulador técnico, pero también deberá preverse 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.

Este punto parece clave de definir para una propuesta de la sociedad civil.

Debe establecerse una autoridad de aplicación exclusiva para la legislación destinada a medios audiovisuales, separada de la autoridad de telecomunicaciones, que podría conservar los aspectos técnicos de los distintos soportes. Pero el audiovisual y las telecomunicaciones tributan a distintos estándares internacionales. El audiovisual a la Convención de la Diversidad Cultural de UNESCO; las telecomunicaciones a los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.

Esta autoridad sobre el audiovisual debe ser independiente, sus autoridades deben estar por encima de los vaivenes políticos y más allá de partidismos. Debe tener la característica de un pequeño consejo (tres miembros), integrado por personalidades de reconocida trayectoria técnica en la defensa y promoción de los derechos en juego; que deberán además contar con designación parlamentaria por mayoría especial.

Esta autoridad tendrá soberanía para hacer aplicar las normas y para intermediar entre los medios y los ciudadanos.

En un plazo perentorio deberá aprobar por vía reglamentaria los derechos del público, que aplicará en caso de denuncias y reclamos de los ciudadanos. En este punto deberá discutirse la creación de un defensor del televidente que represente a los usuarios ante el Consejo, a los efectos de que el organismo no quede en la situación de juez y parte.

El Consejo deberá garantizar la libertad de expresión, la pluralidad y la diversidad, y promover la autorregulación en los medios audiovisuales. Realizar informes anuales al Parlamento y asesorar al Poder Ejecutivo.

No existe en Uruguay una instancia dónde los ciudadanos, receptores de contenidos, puedan plantear quejas, denuncias o reclamos basados en sus derechos, que de algún modo obliguen a responder a los licenciatarios de radio y televisión.

Esto requiere de un nuevo diseño institucional, que actualmente no existe, separando la regulación técnica del desarrollo de una institución de garantías frente a posibles abusos de los medios contra los derechos de niños, niñas y adolescentes, grupos vulnerables, derechos individuales. La constitución de un consejo asesor honorario o de varios, según la temática, es una de las soluciones a contemplar en el diseño institucional.

La neutralidad y las garantías de las que hablamos requieren de varios instrumentos que la ley deberá articular y que forman parte de otros de los apartados de esta propuesta.

Impreso en Uruguay en diciembre de 2010



Zelmar Michelini 1214 - Tel: 2 903 27 73
dracoimpresos@gmail.com

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), Grupo Medios y Sociedad (GMS), Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO), COTIDIANO MUJER, Sociedad Uruguaya de Actores (SUA), Red Especial Uruguay, Colectivo Ovejas Negras, Mujer y Salud en Uruguay (MYSU), Comisión Nacional de Seguimiento (CNS Mujeres), Agrupación de Trabajadores de TeVe Ciudad (ATTC), Licenciatura de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República (LICCOM), PIT-CNT, Colectivo Árbol, Teatro El Galpón, Consumidores y Usuarios Asociados (CUA), Federación Uruguaya de Teatros Independiente (FUTI), Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Uruguay (AMARC), Agencia de Comunicación de Niñez y Adolescencia Voz y Vos - El Abrojo, Comité de los Derechos del Niño-Uruguay, Causa Común, SERPAJ, IELSUR, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Idas y Vueltas, Atabaque, Institución Federada Afroumbandista del Uruguay, La Barca del Sur.