

URUGUAY

INFORME 2016

Regulación y políticas
públicas para la TV digital

**Uruguay, regulación y políticas públicas
para la televisión digital / Informe 2016**

Actualización y edición a mayo de 2016 realizada por Ana Bizberge de OBSERVACOM, con la colaboración de Gustavo Gómez en base al informe redactado por Juan Piaggio en 2014 a partir de documentos elaborados en el marco del proyecto [Mapping Digital Media](#).

Montevideo, Uruguay
Mayo 2016

OBSERVACOM
www.observacom.org

REGULACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA TV DIGITAL

1. Marco legal para la TV digital

El marco regulatorio de la transición hacia la TV digital abierta se desarrolla a partir el [Decreto 73/012 de Marzo de 2012](#), donde se identifica la banda de UHF para el despliegue de los canales TDT del 20 al 41 (512-638), los siguientes 10 canales de TV para abonados (42 a 51 o 638-698 MHz) y del 52 al 69 para servicios móviles de 4ta. Generación (698-806 MHz). También en ese Decreto se determina la limpieza de la Banda de 700 MHz (Dividendo Digital) y se encomienda a la URSEC la elaboración y aprobación de planificaciones para los despliegues de los citados servicios en dicha banda.

En el mismo año, por los [decretos 153 y 437](#) de 2012, el Poder Ejecutivo planifica los servicios de TDT para todo el país distinguiendo en el AMM (Área Metropolitana de Montevideo) y el interior del país, canalizando los mismos, dividiendo el espectro y los canales a asignar para servicios comerciales, públicos (dentro de ellos, se adjudicaron directamente 2 canales para TNU (Televisión Nacional del Uruguay) y uno para el MEC (Ministerio de Educación y Cultura) para su uso en compartición de horarios) así como para TV comunitaria.

Se generan las bases para los nuevos modelos de licencias de TDT previendo la entrada de nuevos operadores tanto para Montevideo como para el interior, se determinan los pliegos y condiciones para el procedimiento de asignación de las nuevas licencias tanto para los entrantes como para los existentes y se fijan los plazos de los procedimientos y también la fecha del apagón analógico (decreto 153, [art. 18](#)) que se fijó, inicialmente, para el 21 de Noviembre de 2015.

Es de resaltar que la nueva normativa, refrendada luego con la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, cambió de forma importante las condiciones en que se otorgaron las licencias o autorizaciones anteriormente ya que consagra un procedimiento competitivo para los nuevos entrantes y a su vez, coloca plazos para las licencias (hasta el momento todas las autorizaciones de radio y TV eran precarias y revocables, sin plazo) con posteriores procedimientos para su posible renovación. También consagra un nuevo servicio que hasta ahora no existía que es el de operador de red, en este caso la empresa de telecomunicaciones ANTEL y la televisora pública (TNU) quienes pueden transportar a señales de concesionarios de televisión, abaratando considerablemente los costos de la emisión digital.

Durante el 2015, se fueron derogando algunas normativas sancionadas en la gestión de Mujica. A través de un fallo del TCA de junio de 2015, se declaró la nulidad del decreto 153/2012 que se comentó anteriormente en referencia a las condiciones de las licencias. De este modo, el tribunal dio la razón a Cablevisión (grupo Clarín) que había interpuesto la medida porque la normativa le quitaba parte del espectro para sus servicios de TV para abonados, para destinarlo al uso de TV digital abierta.

Previamente, en febrero de 2015, el Ministerio de Industria sancionó el [decreto 83/2015](#) y el [decreto 82/2015](#) por medio del cual se atribuye la banda de 698-806 Mhz para telecomunicaciones móviles, la banda 512-698 Mhz para el despliegue de la TDT y la banda 602-698 Mhz para el servicio de TV por abonados en el sistema de UHF. Estos decretos reemplazan al decreto 73/2012 que había quedado nulo por la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo (TCA).

En noviembre de 2015 se sancionó el [decreto 305/2015](#) por el cual se establece un nuevo plan de transición a la TV digital

y se define la fecha del encendido digital. En este sentido, se confirma la asignación de los canales 21 a 36 y 38 a 41 de UHF para TDT (excepto el 35, 36 y 38 al 41 reservados en su área de cobertura para las empresas del Grupo Clarín (Bersabel y Visión Satelital). En el área de Montevideo se determina la reserva de 4 canales para TV pública (uno de los cuales será para TV regional), 5 canales para TV comercial y 5 canales para el sector comunitario y otros sin fines de lucro. En el resto del país se prevé la reserva de espectro en cada localidad para 3 canales públicos, 3 comerciales y 3 comunitarios y sin fines de lucro. En el artículo 6 del decreto se establece el inicio de las transmisiones digitales antes de abril de 2016 en las capitales departamentales y antes de abril de 2017 en el resto del país.

Como marco más amplio de la regulación audiovisual, en diciembre de 2014 se sancionó la [Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual](#) (SCA). Pero casi inmediatamente se presentaron distintos recursos, entre ellos, el de la empresa de TV satelital DirecTV y de medios locales, para impugnar la normativa.

2. Objetivos de la transición digital

De la nueva normativa desarrollada, se pueden ver claramente varios objetivos que se desprenden:

- La disposición de que los habitantes puedan disfrutar de nuevas tecnologías de TV, incluyendo fuertemente mayor calidad de sonido y de imagen, desde el Dolby 5.0 a la Alta Definición en imágenes con lo que se desprende una orientación clara a la mejora de los servicios de TV a los habitantes.
- Una constante posición de integración regional a través de una moderna tecnología de radiodifusión de televisión, impulsada en la región por Brasil con la casi totalidad de Sudamérica alineada bajo el mismo estándar, con las consiguientes ventajas de economías de escala y de I&D+i regionales.
- Se desprende una intencionalidad de aumentar los operadores que dan servicios de Televisión Abierta, o sea, aumentar la oferta de señales y de avanzar en la diversidad de propietarios.
- Transparentar adjudicación de licencias a través de procedimientos competitivos, públicos y fácilmente auditables.
- Al ser las licencias por plazo, se generará una evaluación de los compromisos asumidos al presentar la propuesta por lo menos al final de la misma. Los operadores actuales y los nuevos entrantes deberán presentar una programación para ser evaluados en el procedimiento que verificará su cumplimiento para se habilitados a una prórroga, previa audiencia pública.
- Distribución equitativa de las capacidades espectrales entre emprendimientos comerciales, públicos y comunitarios (en aplicación de la [Ley 18.232 art. 5t](#)).
- Creación de la figura del operador de red (definida inicialmente por decreto y luego ampliada por la Ley SCA) que posibilita la transición de los actuales operadores así como la instalación de emprendimientos con mucho menores recursos económicos, tales como los emprendimientos comunitarios, o públicos regionales o locales comerciales. De este modo el abanico de la oferta puede no estar limitado fuertemente a las importantes inversiones, tanto iniciales como de mantenimiento del servicio.
- La promoción y apoyo a la generación y transmisión de señales de contenido nacional.

3. Estándares técnicos

El Uruguay fue uno de los países pioneros en América Latina en la elección de la norma de TDT a través de la resolución del Poder Ejecutivo N°315/007 de agosto de 2007 donde se elige el estándar europeo DBV-T (y el DBV-H para los terminales móviles).

Sin embargo, a fines del 2010 el Poder Ejecutivo cambia [la norma por el estándar Nipo-Brasileño ISDB-T_Br](#) sin mediar un debate público previo. El Presidente Mujica sostuvo que el cambio se debió a motivaciones geopolíticas, para alinear al Uruguay con el estándar adoptado por países vecinos, especialmente Brasil, que había desarrollado un fuerte trabajo de lobby en ese sentido. Los críticos objetaron que este cambio no era conveniente: el estándar europeo ya había sido seleccionado, tenía ventajas técnicas sobre el ISDB-T y los fondos aportados por Europa como resultado de tal decisión ya habían sido entregados y estaban siendo ejecutados.

4. Plazos y etapas de la transición digital

El encendido digital se realizó con la habilitación de las transmisiones digitales experimentales de la emisora pública (Televisión Nacional del Uruguay – TNU) en agosto del 2012, tanto en Montevideo como en la ciudad de Colonia, al suroeste del país con equipos donados por Japón.

Los operadores de servicios de TV digital (incumbentes o entrantes) tienen actualmente un plazo máximo para el “encendido digital” fijado el 30 de abril de 2016 para los instalados en la capital, y hasta el 30 de abril de 2017 para los ubicados en el resto del país. Los adjudicatarios de las nuevas autorizaciones otorgadas por Uruguay debían haber emitido al año de haberles otorgado el permiso, pero ha habido dos postergaciones hasta fijar la fecha antes mencionada.

El apagón analógico se determinó inicialmente para el 21 de Noviembre de 2015, tomando en cuenta los posibles avances en la migración digital en todo el territorio nacional y para acompañar a los demás países de la región con posibilidad de su revisión de acuerdo a la evaluación de dichos parámetros.

Sin embargo, el fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) tras el reclamo de Cablevisión (Grupo Clarín) dejó sin efecto el plan de transición digital anterior que determinaba el apagón analógico para esa fecha. Por el momento, el gobierno de Tabaré Vázquez no fijó una nueva fecha y está en proceso de consulta pública antes de tomar una decisión. Uruguay adjudicó dos canales comerciales más en Montevideo: a VTV y al consorcio Giro. Por el momento, ninguno de los dos comenzó a emitir y obtuvieron diversas prórrogas a pesar de que en el pliego de adjudicación se especificaba que tenían que comenzar a hacerlo antes de los 12 meses de otorgados los pliegos (contando desde el 26/10/2013).

5. Transición de los operadores de TV analógica

Los actuales permisionarios de radiodifusión de TV analógica, según la reglamentación citada anteriormente (decreto 153, [art. 6](#)), podían optar por una licencia automática pero solamente para una señal en SD en un canal compartido con otros operadores comerciales, que se correspondería con la transmisión de una señal de TV digital analógica originalmente autorizada. De esta manera mantendría el contrato vigente y, por tanto, en las mismas condiciones originales (sin plazo, sin contraprestaciones, etc.), además de no tener que presentarse al procedimiento para obtener nuevos canales radioeléctricos ajustados a la nueva reglamentación de autorizaciones o licencias.

De pretender acceder al uso de un nuevo canal completo de 6 MHz con capacidad de multiprogramación, deberían participar de un concurso abierto y público procedimiento y firmar un nuevo contrato, esta vez con plazos y condiciones de uso y exigencias de contraprestaciones (programación nacional, campañas de bien público gratuitas, programas accesibles para discapacitados, etc.). Todos los operadores actuales optaron por este procedimiento, lo que permitió modificar las privilegiadas e injustas condiciones previas.

Estos operadores podrían optar por disponer de su propia estructura de transmisión o alquilar la capacidad de los operadores públicos de red.

El fallo del TCA aludido, aunque modificó el decreto que motivaba estos cambios no logró modificar esta nueva situación en tanto desde diciembre de 2014 están vigente la Ley SCA que convirtió en ley formal lo que ya disponía este decreto presidencial.

6. Acceso para nuevos operadores de TV digital

Como se indicó anteriormente, en el conjunto de nueva normativa aplicable, se ve una clara tendencia a que se aumente la oferta de señales y el ingreso de nuevos operadores de TV digital. No solo se espera que ingresen al mercado nuevos operadores sino también aumentar importante la cantidad de señales disponibles para la población.

El plan de implementación de la TV digital implicó la apertura a nuevos operadores comerciales (tanto en Montevideo como el Interior), públicos y comunitarios, que existen por primera vez en el sistema de medios de Uruguay. De esta manera, la capital del país pasa de tener tres emisoras comerciales y una pública, a tener cinco operadores comerciales (dos nuevos), dos públicos (uno nuevo: la Intendencia Municipal) y una TV comunitaria (otorgada a la central de trabajadores PIT-CNT). Como la tecnología digital admite varios operadores compartiendo un canal radioeléctrico, el modelo regulatorio uruguayo habilita la formación de asociaciones que permiten reducir fuertemente los costos por empresa con la nueva figura de operador de red que permite concentrar en el mismo toda la inversión técnica requerida para la transmisión de señales de modo de mejorar fuertemente la economía de escala y posibilitar emprendimientos más modestos que solo utilicen la infraestructura de transmisión del Operador de Red como una modalidad del estilo “servidumbre de paso”.

7. Políticas públicas para cobertura universal

A este respecto, la normativa ([decreto 437/012, pliego de condiciones, art.36](#)) obliga a los actuales a mantener su nivel de señal de cobertura de su servicio analógico y que se le autoriza a ampliarlo al Área Metropolitana Ampliada. En cuanto a los nuevos entrantes, la cobertura mínima es la misma y también se les autoriza a la ampliada.

Para el Interior del país la política es la misma ([decreto 145/013](#)), los actuales, que mantengan la cobertura como la de la señal analógica y la autorización a ampliarla y para los entrantes, las mismas condiciones en principio, sujetas al cálculo de interferentes (sobre todo en frontera) que pueden, en algunos casos, determinar emisiones de menor potencia.

8. Políticas públicas de acceso a receptores de TV digital

Aunque existen planes en elaboración, hasta el momento no hay planes concretos para contribuir con el acceso a receptores por parte de la población de menos recursos.

9. Políticas públicas para diversidad de contenidos

El Ministerio de Industria Energía y Minería a través de su Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual está promoviendo la generación de contenidos audiovisuales, con la creación y la instalación de la “mesa de Videojuegos” con la que se generaron convocatorias para premiar videojuegos tanto en el 2013 como en el 2014 como también las convocatorias Audiovisuales (por ej. para proyectos de generación de ficción, no ficción, animación, orientado fundamentalmente a niñas y niños, etc.). También se han hecho importantes convenios específicos con la Agencia Nacional de Investigación Desarrollo e Innovación del Uruguay donde la DINATEL financia un importante número de llamados a proyectos específicos de generación de contenidos Audiovisuales como por ejemplo el “Programa I+D+i TVD interactiva” que se realizó en 2014.

10. TV digital pública

El decreto 305/2015 estableció la reserva de cuatro canales para la TV pública (uno de ellos reservado para el desarrollo de la TV regional pública) en el área metropolitana de Montevideo y de tres canales (uno de ellos para TV regional) en cada localidad del resto del país. A su vez, en el artículo 4 se confirma la asignación directa al Sistema Público de Radio y Televisión de un canal de los tres reservados establecidos por localidad para televisión digital a nivel nacional (los canales privados tienen alcances por localidad).

Mediante concurso público se autorizó a Tevé Ciudad (señal de la Intendencia de Montevideo ya existente en los servicios de TV para abonados) a tener una licencia de TV digital abierta cubriendo el área metropolitana de la capital. También sucedió lo mismo con otros 12 canales públicos regionales de señal digital —llamados “canales de proximidad”— en áreas departamentales a través del país (Artigas, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Florida, Paysandú, Río Negro, Rivera, Salto, San José, Soriano y Tacuarembó).

Los principales logros de la digitalización de las estaciones administradas por el Estado serán la cobertura y alcance nacionales, y la oportunidad de diversificar la programación gracias a la asignación automática de frecuencias digitales por parte del gobierno. TNU inició en agosto de 2012 la transmisión piloto de la señal de televisión digital en el área metropolitana de la ciudad de Montevideo con equipos donados por Japón. El lanzamiento de este servicio fue cubierto por la estación y por los medios de comunicación en el país, lo cual he tenido un impacto significativo en generar conciencia entre el público sobre el proyecto.

11. TV digital comunitaria

Como hemos mencionado anteriormente, a través de la [ley 18.232](#) y todos los decretos mencionados (el decreto 305/2015

establece la reserva de cinco canales para el sector comunitario en Montevideo y de tres en las localidades del resto del país), se han identificado canales para emprendimientos de señales de TDT comunitarias en concordancia con la reserva de espectro a tales fines, consagrada por ley (al menos un tercio de todas las frecuencias en cada banda de radiodifusión). Se desprende de la política general llevada adelante que existe una tendencia a fomentar el desarrollo de emprendimientos comunitarios originales y sobre todo, que sean sustentables en el tiempo.

Se realizó en el 2014 un llamado para Montevideo para el desarrollo de señales de TDT comunitarias donde se presentaron dos emprendimientos de los cuales se autorizó y asignó canal radioeléctrico a uno de ellos a nombre de la central de trabajadores, el PIT-CNT.

12. Regulación de la concentración y TV digital

En este punto, en la normativa sobre TV Digital se dispone que los operadores analógicos no podrán aumentar la cantidad de concesiones: no se autorizarán nuevos postulantes que tengan ningún tipo de relacionamiento, directo o indirecto, con los actuales titulares, tanto para Montevideo ([art. 12 del decreto 153/012](#) y [art. 8 del decreto 437/012](#)) como para el Interior ([art. 8 del decreto 145/013](#)).

13. Gestión del espectro y acceso a infraestructura

Como ya se indicó, se identificaron 21 canales radioeléctricos de 6 MHz en la banda de UHF para el despliegue de la TDT. Se está continuamente coordinando con nuestros vecinos limítrofes, en el seno del MERCOSUR, estaciones de TDT en frontera, desde el manual técnico de coordinación hasta las protecciones para niveles interferentes y el manejo de denuncias de interferencias. Esto en un país chico como Uruguay es muy impactante ya que una enorme superficie del país está, desde el punto de vista de interferentes radioeléctricos, en la “zona de Frontera” que implica la necesidad de coordinar los posibles canales con el vecino y restringiendo enormemente la disponibilidad de canales radioeléctricos identificados. Se está analizando las posibles interferencias en los canales adyacentes donde haya diferentes sistemas funcionando (TDT, TV digital para abonados y 4G de celulares).

La introducción de la figura del Operador de Red, que de acuerdo al [decreto 153/012 art. 20](#) solo pueden ser las empresas públicas Administración Nacional de Telecomunicaciones ANTEL o la Televisión Nacional del Uruguay TNU, facilita y flexibiliza el acceso a infraestructura necesaria de Transmisión. Dado que también se quiere impulsar señales locales y regionales, se espera, sobre todo en el interior donde la cantidad de población atendida por localidad normalmente no justifica emprendimientos de una sola empresa, que se compartan estudios de producción y producciones entre varios operadores lo que haría posible su realidad.

14. Destino del dividendo digital

Mediante el decreto 82/2015 se atribuye la banda de 698-806 Mhz para telecomunicaciones móviles, la banda 512-698 Mhz para el despliegue de la TDT (canales 21 al 35) y la banda 602-698 Mhz para el servicio de TV por abonados en el sistema de UHF.

15. Participación ciudadana en políticas de TV digital

Durante los últimos cinco años, el gobierno ha establecido mecanismos para la participación ciudadana en la regulación y formulación de políticas públicas para las comunicaciones de varias maneras: la creación de comités de consulta, consultas públicas abiertas tales como indagaciones en línea y audiencias públicas en el proceso de toma de decisiones de la asignación de frecuencias. La creación de comités de consulta fue parte del proceso de redacción del proyecto de ley para servicios de comunicación audiovisual, y fue solicitado por DINATEL.

El producto de este proceso fue la creación del Comité Técnico Consultivo (CTC), compuesto por empresarios de los medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, académicos y representantes de DINATEL. A través de su trabajo, el comité promovió un diálogo entre los actores para identificar acuerdos y desacuerdos.

Antes de su aprobación en octubre de 2011, el decreto estuvo disponible para ser comentado por el público en general y por todos los actores involucrados a través de la página web de DINATEL. Esta agencia también ayudó a crear comités de consulta compuestos por representantes de organizaciones de la sociedad civil y académicos, entre otros, para evaluar proyectos de radio comunitaria y televisión digital.

Un cuarto elemento para desarrollar la consulta pública —y probablemente uno de los mecanismos más revolucionarios de participación en políticas de comunicaciones en el Uruguay hasta la fecha— ha sido el lanzamiento de audiencias públicas para discutir proyectos presentados por postores en licitaciones para el otorgamiento de licencias digitales para medios comunitarios y medios comerciales.

La Ley de Radiodifusión Comunitaria fue un hito para garantizar la participación ciudadana en la aplicación de regulaciones para la operación de radios comunitarias, así como en la definición, implementación y monitoreo de políticas sobre medios de comunicación comunitarios. El Decreto sobre Televisión Terrestre Digital introdujo la idea de participación de la sociedad civil en la asignación de frecuencias. También han sido creados la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI) y otros foros, por ejemplo, un Foro Consultivo con representantes del sector académico y la sociedad civil, entre otros.

El decreto 153/2012 establecía en su artículo 21 la creación del Foro Consultivo de la TV Digital de Uruguay en la órbita del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). El objetivo de este foro sería monitorear, apoyar y promover el despliegue de la TDT en el país a través del intercambio de información, conocimiento y experiencias. Sin embargo, con la derogación del decreto a través del fallo del TCA esta iniciativa perdió vigencia.

Desafortunadamente, aunque organizaciones de la sociedad civil, académicos y actores del sector empresarial han estado involucradas en recientes debates sobre nuevas regulaciones y cambios en el sistema de los medios de comunicación, la población en general conoce poco sobre estas discusiones. Un estudio de 2014 indicaba que sólo el 37 por ciento de la población sabe que el gobierno planea introducir una nueva ley sobre servicios de comunicación audiovisual.

