



Proyecto de Ley de Asignación de la Publicidad Oficial

Aportes y consideraciones de AMARC Uruguay

El presente documento contiene aportes de la Asociación Mundial de Radio Comunitarias sección Uruguay (AMARC – Uruguay) al proyecto del ley de asignación de publicidad oficial que está a consideración del Parlamento Nacional.

Los derechos y los negocios se van por la misma senda

El 10 de agosto de 2015 el Partido Independiente, representado por Iván Posada, el Partido Colorado, por Ope Pasquet, el Partido Nacional por Pablo D. Abdala, y el Frente Amplio por Alejandro Sánchez, presentaron un proyecto de ley elaborado por CAInfo¹.

El articulado, que regula la Publicidad Oficial, se encuentra a estudio de la Comisión de Constitución, códigos, legislación general y administración de la Cámara de Diputados.

La exposición de motivos comienza afirmando: *“En atención a las mejores prácticas y estándares internacionales en materia de libertad de expresión y buena gobernanza, así como para promover un gasto más eficiente de los recursos públicos, resulta necesario aprobar una legislación específica que regule la distribución y asignación de publicidad oficial y que establezca criterios claros, objetivos, profesionales y transparentes para la asignación publicitaria. La norma propuesta se sustenta, entre otros, en principios de publicidad y transparencia de los actos de gobierno, rendición de cuentas, no discriminación y máximo respeto a la libertad de expresión y de información. En particular, tiene el objetivo de prevenir que la asignación de la publicidad oficial se convierta en una forma indirecta de censura...”*

(...)

“Finalmente, se pretende superar la fuerte asimetría en la distribución nacional de la publicidad oficial, estableciendo, junto con los nuevos criterios técnicos propuestos, un piso mínimo que debe observarse en la adjudicación de publicidad oficial de los organismos de alcance nacional en medios de comunicación, programas o producciones informativas o periodísticas de exclusiva realización y producción local que estén radicados en localidades del interior, sean éstos comerciales o comunitarios, y que tengan como área de servicio o distribución exclusivamente dichas localidades.”

Entre otras opiniones que ha recogido la Comisión, el 6 de julio de 2016 la representación de la Cámara Uruguaya de Agencias de Medios (CUAM) explicó: *“En nuestra Cámara somos siete agencias, que representamos a más del 70% de la inversión publicitaria de los anunciantes del mercado, y hay alrededor de cuatrocientas personas trabajando en las empresas. (...)*

La transparencia no debería estar dada por la obligación a los medios de comunicación, agencias de publicidad y centrales de medios a que informen de manera detallada los montos y

1 Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública.

características de la pauta publicitaria oficial. Entendemos suficiente la exigencia a los organismos públicos contratantes. (...)

Generalmente los costos de estas investigaciones (encuestas) son pagados por las agencias de publicidad y por las agencias de medios, que son los que compran estos insumos a las empresas encuestadoras para ofrecer esta información a nuestros anunciantes y, a partir de allí, determinar las estrategias de medios y de comunicación eficientes y eficaces para alcanzar las audiencias que los anunciantes requieren para comunicar sus productos y hacer posible su negocio; esto tiene un objetivo de lucro. Alcanzar el objetivo es alcanzar el lucro que las empresas han planificado obtener.”

Por su parte los representantes de Mediciones y Mercado aportan: *“Las agencias no ofrecen todos los servicios, sino los que contratan. Cuando una agencia se presenta a una licitación del Estado, tiene en su cartera ciertos servicios que contrata. Si el anunciante público no exige que la agencia pauté en un medio del interior, probablemente no tenga en su menú de análisis información que le lleve a pensar que tiene que hacerlo.*

(...) Como muchas agencias de publicidad tienen como principales clientes a empresas multinacionales, compra ciertos servicios multinacionales; por lo tanto, ofrece a los organismos públicos solamente esos servicios. Su cartera no cuenta con otros servicios, con lo cual el monopolio tiende a reproducirse.”

La publicidad es un negocio importante y la Publicidad Oficial una parte importante del negocio. La lógica del “mercado” determina una alta concentración de los ingresos por publicidad en pocas empresas, sea cual sea su papel en el sistema de comunicaciones.

Pero el sistema de comunicaciones brinda (o debería hacerlo) un servicio a la sociedad que es muy importante. Las comunicaciones satisfacen (o deberían hacerlo) derechos humanos esenciales para la democracia. Posibilidad de tener buena información, entretenimiento de calidad, difusión y formación cultural... Por otra parte es también un derecho humano buscar y difundir información, entretenimiento, cultura, opiniones... La libertad debería ser algo más que el derecho a manejar el control remoto, girar la perilla, leer o no una nota mientras medios, agencias, centrales, asesores... reciben una buena porción de “la pauta publicitaria”.

El contraste de la realidad, con el “deber ser” democrático es brutal.

Para servicios esenciales la lógica del mercado no funciona bien. Atender derechos es bien distinto de ocuparse de “nichos de mercado” y “demandas efectivas”. Necesitar algo, querer algo (bienes o servicios) es indiferente a la lógica del capital: hay que tener con qué comprar.

La propiedad social, la cooperación, son herramientas idóneas para escapar del corsé que significa la lógica pura y dura del poder y el capital. ahora

En este contexto debería analizarse las radios y televisoras comunitarias, el periodismo de proximidad, todo eso que intenta escapar de la lógica del mercado. En la exposición de motivos está presente este enfoque. Es de esperar que en el debate parlamentario tenga una presencia fuerte y decisiva. La Democracia merece y necesita un sistema de medios mejor, mucho más democrático y plural. Menos concentrado en el dinero y más preocupado por las personas.

Diversidad en el sistema de medios

Uno de los pilares de un sistema democrático radica en la diversidad de su sistema de medios. En los últimos años Uruguay ha avanzado notoriamente desde el punto de vista legislativo, con la aprobación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria N° 18.232 en el año 2007, que fue reconocida y referencia a nivel internacional, y recientemente con la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 19.307 en el año 2014, que también es una referencia a nivel internacional, aunque el Poder Ejecutivo aún no la ha hecho cumplir.

La ley 18.232 se aplica parcialmente, porque no se han desarrollado políticas de promoción serias hacia el sector por parte del gobierno, no se ha llegado a adjudicar el 30% mínimo del espectro que mandata la ley, y tampoco se realizan los llamados y adjudicaciones de frecuencia en los plazos que la misma estipula.

A partir de la ley el sector se encuentra con la presión de cumplir con todos los requisitos de cualquier otro medio de radiodifusión, pero discriminado en forma casi absoluta en el acceso a la publicidad oficial, y casi la totalidad de radios comunitarias tienen autorizados 30W de potencia y 30m de antena, lo que significa una limitante al momento de comunicar y también de medir audiencias. A esta situación se suma que hay proyectos de radio que están trancados porque el Ejecutivo no realiza los llamados o adjudicaciones correspondientes.

A pesar de esta situación, es contundente la contribución del sector comunitario a la diversidad de voces en el sistema de medios, ya que teniendo menos del 30% del espectro radioeléctrico (mínimo exigido por la ley 18,232), las radios comunitarias con frecuencia adjudicada por URSEC son el 31% a nivel nacional, como muestra la tabla 1. Este porcentaje tiene una distribución heterogénea en el país con casos excepcionales como Canelones con 60% de radios que son comunitarias, Florida y Salto con 47 y 43% respectivamente, y en el otro extremo Soriano y Paysandú con 8 y 13% respectivamente.

DEPARTAMENTO	PORCENTAJE POR SECTOR		
	COMERCIAL	COMUNITARIA	PÚBLICA
ARTIGAS	60%	30%	10%
CANELONES	40%	60%	0%
CERRO LARGO	71%	21%	7%
COLONIA	73%	23%	4%
DURAZNO	64%	29%	7%
FLORES	57%	29%	14%
FLORIDA	47%	47%	6%
LAVALLEJA	64%	29%	7%
MALDONADO	72%	20%	8%
MONTEVIDEO	56%	35%	9%
PAYUSANDÚ	80%	13%	7%
RÍO NEGRO	73%	20%	7%
RIVERA	60%	35%	5%
ROCHA	73%	19%	8%
SALTO	52%	43%	5%
SAN JOSÉ	62%	23%	15%
SORIANO	85%	8%	8%
TACUAREMBÓ	61%	28%	11%
TREINTA Y TRES	67%	25%	8%
TOTAL	62%	31%	7%

Tabla 1: Porcentaje de radios por sector (en base a datos del sitio web de URSEC el 28/04/2016)

Además de la contundencia de estos datos, desde el punto de vista cualitativo el sector comunitario es determinante en la diversidad de medios, incluyendo a medios que atienden a comunidades de intereses específicas como los trabajadores y trabajadoras con el primer canal de televisión comunitario del Pit-Cnt y la salud mental a través de Vilardevoz, como comunidades donde son los únicos medios como Montes, Toledo, Sauce y Joaquín Suarez en Canelones, Ismael Cortinas en Flores, Ombúes de Lavalle en Colonia, Fray Marcos en Florida, Cerro Pelado y Masoller en Rivera y Valizas en Rocha, o barrios de Montevideo a los que les llegan las radios que tienen más potencia asignada, pero no están sus voces, sus problemáticas y su cultura en las mismas, por poner algunos ejemplos: La Teja, El Cerro, Pajas Blancas, Nuevo París y Peñarol.

Concentración de medios y publicidad vs. diversidad de medios

Es sabido que la concentración de medios atenta contra la diversidad de voces, contra la pluralidad, es decir contra la democracia.

En el caso de medios de radiodifusión, la concentración de medios que tienen gran potencia, genera concentración de audiencias. Es decir, que si la distribución de publicidad oficial se basa principalmente en la audiencia, una radio con 30W jamás va a poder competir por publicidad oficial con una radio que tiene 2000W, por más que toda la comunidad escuche a la radio de 30W, pero el costo de funcionamiento básico de ambos medios difiere solo en la energía eléctrica y el mantenimiento del equipamiento de transmisión.

A esto se suma que para las agencias de publicidad tiene menos costos publicitar en pocos medios de gran potencia, en lugar de publicitar en una cantidad de medios con alcance más acotado, pero que igualmente cubren el territorio objetivo de la publicidad.

La Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (ANDEBU) en el documento entregado a la Comisión el 4 de mayo de 2016 cuando hace referencia a la exclusión de publicidad en períodos electorales reconoce que el Estado es “... *uno de los principales, sino el principal contratante de publicidad ...*”, explicando que los **ingresos de los medios de comunicación** se verían muy comprometidos. ¿A qué conclusiones se puede arribar sobre la sostenibilidad de medios que son absolutamente discriminados en el acceso a la publicidad, como lo es el sector comunitario?

La distribución de publicidad oficial se debe hacer con criterios técnicos, bien definidos y transparentes, pero con criterios que sean justos para asegurar la diversidad del sistema de medios, la diversidad de voces de la sociedad y la diversidad de audiencias, ya que se debe garantizar que la publicidad oficial llegue a la totalidad de la población y no solo a una mayoría relativa.

Principales propuestas

Con los criterios establecidos en el artículo 9 del proyecto de ley no es suficiente para que la distribución de la publicidad oficial sea justa con el sistema de medios y promueva una distribución más democrática. El criterio A) *relación entre información o campaña y la población objetivo*, tiene buenas intenciones, pero no asegura que la publicidad no se concentre en pocos medios de gran potencia o tiraje.

Es por esto que creemos imprescindible la existencia del artículo 10 del proyecto que garantiza que los medios del interior no sean discriminados, y la inclusión de un nuevo artículo, similar al 10, específico para que los medios comunitarios dejen de ser totalmente discriminados como hoy en día, que siendo más del 30% de los medios de radiodifusión, reciben el 0% de la publicidad oficial. En este sentido entendemos que es razonable exigir un piso mínimo de al menos un 15%. Entendemos razonable este piso muy modesto del 15%, porque significa el 50% de la cantidad de medios comunitarios que hay actualmente, y también el 50% del espectro que se debe asignar al sector por ley.

Además entendemos que en el artículo 23 se debe agregar una cláusula que estipule que el 50% del Fondo para la Promoción de la Diversidad de Medios de Comunicación Audiovisual se se destine a medios comunitarios.

Entendemos que la totalidad de la información relativa a la publicidad oficial debe ser pública y esta debe ser una condición que deben aceptar las empresas y medios que escojan libremente acceder a la publicidad oficial, lejos del concepto que dicha obligación significa un daño comercial, como han expresado representantes del sector empresarial en el Parlamento.

Por último se entiende que la unidad para la asignación de la publicidad oficial no puede depender de la AGESIC, ya que no tiene que ver con sus cometidos, y si debería depender de la Agencia de Compras Estatales, y además de los controles que realice esta unidad, se debe incluir esta normativa en el control e intervención cotidiana que hace de los gastos de los organismos públicos el Tribunal de Cuentas de la República .

Propuestas concretas sobre los artículos del proyecto

Artículo 17 - Cometidos específicos de la UAPO

En los incisos A, B y C, se debe agregar el alcance municipal a las encuestas anuales, para considerar, justamente, las audiencias y públicos objetivos de los medios locales. Se propone que queden redactados de la siguiente forma:

A) *Encuestas anuales de alcance nacional, departamental y municipal sobre lectorías, cobertura y penetración de los medios gráficos.*

B) *Encuestas anuales de alcance nacional, departamental y municipal sobre cobertura, audiencia y penetración de los medios radiales.*

C) Encuestas de alcance nacional, departamental y municipal sobre audiencia de servicios de comunicación audiovisual en sus distintas modalidades y plataformas tecnológicas.

Artículo 23 - Promoción de la diversidad de medios de comunicación

El último párrafo se propone que tenga la siguiente redacción:

La asignación de recursos se realizará mediante concursos públicos, abiertos, transparentes y no discriminatorios, en el que al menos el 50% será destinado medios comunitarios.

Artículo nuevo - Distribución en medios comunitarios

Fundamentado en el porcentaje de medios comunitarios que hay actualmente (31%) y los que deberían haber a la brevedad, de cumplirse la asignación del espectro (30%) establecido en la ley 18.232, se propone un nuevo artículo con el siguiente texto:

Sin perjuicio de la aplicación de los criterios establecidos en los artículos 9° y 10° de la presente ley y descontado el porcentaje a asignar a medios públicos dispuesto por el artículo 17° de la Ley 17.904 en los casos que corresponda, deberá destinarse al menos un 15% (quince por ciento) del monto total asignado de la publicidad oficial de los organismos públicos en medios de comunicación comunitarios, estén estos radicados en el Interior o en la Capital del país.

Todos los organismos obligados deberán informar los referidos porcentajes a la UAPO la cual, una vez controlados, los publicará en su página web.

AMARC Uruguay

Julio de 2016