

POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN EN URUGUAY: AGENDA PENDIENTE Y AGENDA PÚBLICA

Gabriel Kaplún*

RECIBIDO: 28 de noviembre de 2010

ACEPTADO: 15 de diciembre de 2010

CORREO ELECTRÓNICO: kaplungabriel@gmail.com

* Educador y comunicador, Maestro en Educación (CIEP-IDRC), Doctor en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador). Docente e investigador universitario, Profesor Adjunto de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República de Uruguay, donde tiene a cargo el Seminario Taller de Comunicación Educativa y Comunitaria.

PALABRAS CLAVE | Políticas de comunicación, Uruguay.

KEYWORDS | Communication Policy, Uruguay.

RESUMEN

El primer gobierno de izquierda en la historia uruguaya no colocó en su agenda prioritaria cambios importantes en las políticas de comunicación, aunque existía una elaboración programática previa que podía servirles de guía. Al finalizar su primer periodo se registraron avances interesantes en este terreno, y también una agenda pendiente importante. Analizaré aquí el programa de democratización de las comunicaciones elaborado en 2003-4, algunas de las razones para la baja presencia del tema en la agenda gubernamental del 2005-9, los avances que en varios terrenos se produjeron sobre aquel programa previo, la agenda pendiente y lo que parece ser un impulso más decidido de transformaciones en el segundo gobierno de izquierda, iniciado en 2010. Estas eventuales transformaciones ocurren en un marco de creciente convergencia tecnológica, lo que puede tanto potenciarlas como volverlas inocuas, dependiendo de las estrategias que se sigan y de su implementación.

ABSTRACT

This article focuses on the process of the communication policy in Uruguay, in the context of the left governments (first government, from 2005 to 2009, second from 2010 to 2014). The starting point of the analysis is the previous existing program for the democratization of communications, produced between 2003 and 2004 that, even its importance, did not impact on the political agenda of the first left government. However, some progress was made in different fields, which must impulse to the second left government for a real transformation of the communication policy, taking into account the framework of the digital convergence.

¿COMUNICACIÓN POLÍTICA O POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN?

Para efectos de este trabajo entenderemos por políticas de comunicación las “estrategias y prácticas de ordenamiento, regulación, gestión, financiamiento y formulación de planes y prospectivas relativas a las info-comunicaciones” (Becerra: 2005, 128). Así entendidas, refieren tanto a lo que se ha llamado tradicionalmente telecomunicaciones (telefonía fija y móvil, por ejemplo) como a los medios de comunicación (radio y televisión, por ejemplo). Aquí me concentraré inicialmente en el segundo aspecto, sin desconocer que la separación se hace cada vez menos clara, en tanto la llamada convergencia tecnológica hace que ambas áreas se solapen crecientemente; por ejemplo, en terrenos como la televisión digital, los variados usos de Internet o los servicios combinados de telefonía, televisión e Internet (el llamado *triple play*).

El debate en torno a estos temas ha sido casi siempre débil en nuestro país. Ni las propuestas de un Nuevo Orden de la Información y la Comunicación (McBride, 1980) ni los intentos de reforma del sistema de medios de comunicación que vivieron varios países de América Latina en las décadas de los años setenta y ochenta (Fox, 1988) tuvieron repercusión ni equivalente en el nuestro. La dictadura militar (1973-1984) ubicó este tema en el marco de la doctrina de la “seguridad nacional”, practicando una censura informativa férrea pero sin tocar la estructura básica del sistema de medios. Los gobiernos democráticos posteriores, salvo algún tímido intento, tampoco impulsaron cambios de fondo.

En la izquierda uruguaya la elaboración programática sobre políticas de comunicación tiene antecedentes relativamente recientes. El tema apareció con cierta fuerza en el programa de gobierno de 1994 y fue retomado en 1999. Posteriormente, se produjeron conflictos y debates que mostraron diferencias no menores en varios puntos. En 2003, la Comisión Integrada de Programa del Encuentro Progresista-Frente Amplio optó por separar el tema en dos áreas, una referida a las telecomunicaciones y otra para los medios de comunicación, creando Unidades Temáticas diferentes para cada una de ellas. Lo anterior condujo a elaboraciones programáticas más especializadas, aunque no siempre compatibles entre sí. Se estableció también alguna –débil– coordinación con el trabajo en torno a las políticas culturales, lo cual también parecía necesario, porque en un sentido amplio las políticas de comunicación son, o bien parte de aquellas o, al menos, tienen una zona común muy importante (Martín-Barbero, 2001).

En cualquier caso, el trabajo de estas unidades se concentró en cuestiones referidas a lo que suele llamarse “políticas de Estado”, dejando un lugar menor a las cuestiones de comunicación política, evitando en lo posible entrar en temas que habían sido, precisamente, motivo de diferencias previas. Lo importante no era, entonces, la discusión sobre cómo se comunica y cómo debe comunicarse el gobierno con la ciudadanía y, menos aún, cómo debe hacerlo la fuerza política. La elaboración programática se refería principalmente a cuestiones tales como el desarrollo de las infraestructuras, la asignación de frecuencias, la protección y promoción de la libertad de expresión o los estímulos a la producción nacional de contenidos. Es decir, temas que se encuadran en la definición inicial sobre políticas de comunicación.

Sin duda, ambos aspectos –políticas de comunicación y comunicación política– tienen puntos de contacto importantes, pero se priorizó el primero de ellos. Esta distinción, sin

embargo, parece haber sido poco comprendida en la dirigencia, la militancia y la ciudadanía de izquierda. Así, con frecuencia, al convocarse a debates sobre políticas de comunicación, el interés se centraba más bien en la comunicación política.

A mi juicio esta confusión es uno de los factores que contribuyó a que las políticas de comunicación no entraran en la agenda prioritaria de la fuerza política que, finalmente, llegó al gobierno en 2005. Aunque entre 2003 y 2004 las Unidades Temáticas mencionadas elaboraron varios documentos programáticos sobre estos temas, la referencia en los principales documentos de difusión pública y en el discurso de los principales dirigentes fue escasa y el tema ocupó luego un lugar relativamente marginal luego en la agenda del gobierno, absorbido, por otra parte, por otras prioridades.

El modo como la izquierda ha entendido tradicionalmente el papel de la comunicación y de los medios en la sociedad puede ayudar también a pensar el problema. La izquierda no parece escapar al predominio de un paradigma informacional, donde comunicación e información se asimilan. Desde esta perspectiva la comunicación es entendida principalmente como la transmisión de mensajes y los medios como aparatos de transmisión, cuyos efectos se suponen directos y automáticos. Quien domina los medios, domina entonces la comunicación y es capaz de influir decisivamente en los receptores.

Esta concepción ha sido largamente discutida, cuestionada y revisada en el campo académico. Por un lado, incorporando concepciones de comunicación que incluyen la interacción y el diálogo y no exclusivamente la transmisión (Kaplún, 1998; Téliz, 2008). Por otra parte, con una mirada sobre los medios más compleja, que incorpora el papel de las mediaciones sociales en los procesos de comunicación (Martín-Barbero, 1987). Pero ello no obsta para que el paradigma informacional siga teniendo un gran peso más allá del mundo académico. A ello han contribuido también los discursos dominantes en torno a la llamada sociedad de la información (Mattelart, 2002) que, en buena medida, han venido a reforzarlo.

Desde esta perspectiva la preocupación por las políticas de comunicación se concentra entonces en el control de la información y los medios, para lo cual las estrategias pasan principalmente por la generación de medios “propios” y/o el control, cooptación o neutralización de los “ajenos”, lo que realimenta la con-fusión entre comunicación política y políticas de comunicación. Convengamos en que una concepción de este tipo tiene poco lugar en el discurso público de la izquierda uruguaya, permeado también por el paradigma de los derechos humanos, donde la libertad de expresión juega un papel relevante. Pero creo que la tensión entre ambos ayuda a entender las dificultades para construir orientaciones políticas claras en este campo, oscilando, por ejemplo, entre el enojo con los medios por el modo como informan sobre las acciones del gobierno y un cierto grado de negociación con ellos. En esta disputa la sociedad sólo aparece como espectadora y las políticas de comunicación pasan a ser cuestión de gobierno y no de Estado.

Un factor institucional contribuyó también a las dificultades para abordar el tema. No existía en Uruguay un organismo estatal importante de diseño de políticas en este terreno. Como veremos luego, el tema se encontraba disperso en varios espacios, ninguno de los cuales tenía competencias ni capacidades adecuadas para ello. A diferencia de otros temas, como el de la salud, donde es fácil identificar un agente estatal claro como núcleo generador de políticas, no había aquí a quién “encargarle” la tarea. Tampoco se llegó a visualizar la necesidad de generar un espacio nuevo, como sí ocurrió para otras áreas priorizadas, como las políticas sociales o la

investigación científica, para las cuales se crearon nuevos organismos durante este periodo de gobierno.

Desde la sociedad civil o desde el mundo académico, por otra parte, no existía una fuerte acumulación histórica en torno al tema. Quizás el punto más alto lo constituyó, en este sentido, el Foro de Comunicación y Participación Ciudadana (2004) que integraba a organizaciones gremiales, sociales y académicas, aunque no había logrado ni logró después una gran visibilidad pública. Su carta fundacional contenía el germen de un programa posible, aunque no llegaba a desplegarlo en el grado en que lo hicieron otras experiencias similares (como la Coalición por una Radiodifusión Democrática, de Argentina, o el Foro por la Democratización de las Comunicaciones, de Brasil). En todo caso, aún con sus debilidades, de un modo informal este espacio seguiría operando en los años siguientes y muchos de sus integrantes tuvieron un papel activo en el impulso a una serie de medidas que significaron avances importantes en la democratización de las comunicaciones entre 2005 y 2009.

LAS APUESTAS DE 2004

Admitiendo las debilidades políticas mencionadas, vale la pena repasar la elaboración programática realizada antes de la elección de 2004. En los documentos elaborados por la Unidad Temática de Medios de Comunicación (UTMC, 2004), en aquel momento se planteó una estrategia de democratización de las comunicaciones basada en cuatro ejes principales.

- **Fortalecimiento de los actores público-estatales.** Potenciación de la radio y la televisión en manos del Estado, tradicionalmente débiles, con problemas de calidad técnica y comunicacional, baja cobertura y audiencia. Profesionalización de la comunicación del gobierno; racionalización y mayor transparencia en la asignación de publicidad oficial. Una presencia mayor y más activa del Estado en el diseño de las políticas y la regulación, aspecto que retomaremos luego.
- **Apertura, regularización y promoción del sector social-comunitario** de medios y de la producción independiente, eliminando trabas legales y potenciando los mecanismos de estímulo. Aquí había referencias especialmente a las radios comunitarias surgidas en los años noventa pero mantenidas en la ilegalidad hasta ese momento. También a la potenciación de financiamiento de la producción audiovisual, que debía incluirse en una ley largamente reclamada por quienes trabajaban en este sector emergente en el país.
- **Disminución de la concentración en el sector privado-comercial**, favoreciendo una mayor competencia y estimulando la calidad de sus contenidos. Aquí se tocaba el núcleo más difícil del problema y el que más resistencias previsibles podía generar, dado el alto grado de concentración del sistema de medios del país (Becerra y Mastrini, 2009), con un pequeño grupo de empresas propietarias de diarios, radios, canales de televisión abierta y de paga. Para ello se proponía aplicar legislación "dormida", preparar un nuevo marco regulatorio que superara las muchas carencias del vigente que, en buena medida, pervivía de la época de la dictadura militar. También se proponían políticas de estímulo a la diversidad cultural y a las industrias creativas locales, como ya mencionamos.

- **Promoción de una participación creciente de la ciudadanía en las decisiones** sobre el tema, mediante acciones educativas, mecanismos consultivos y estímulos a la intervención ciudadana. Se mencionaba la creación de un Consejo Nacional de Comunicación y eventualmente Consejos por áreas específicas y para los medios públicos, con participación de la sociedad civil, la academia, el Parlamento y el gobierno, así como el estímulo a veedurías, observatorios u otros mecanismos de control e intervención ciudadana. Se proponía también un plan nacional de educación para la comunicación, que abarcara todo el sistema educativo y los espacios no formales y medidas para garantizar la independencia y contra la precarización laboral de los trabajadores del sector.

La estrategia propuesta apuntaba entonces a generar un nuevo equilibrio en el sistema de medios que favoreciera una mayor diversidad, fortaleciendo el sector público y comunitario, estimulando una mayor competencia en el sector privado comercial y una participación social más activa. El objetivo central de esta estrategia se definía como una “democratización de la comunicación en un marco de construcción de ciudadanía”, articulando las dimensiones tecnológicas y culturales de la comunicación.

La Unidad Temática propuso también un conjunto de medidas de corto plazo que concretaban estas líneas generales e incorporaban otros aspectos más específicos referidos al acceso a la información pública, los delitos de prensa, etcétera. En general, puede decirse que había poca elaboración referida a los problemas derivados de la convergencia tecnológica, más allá de menciones a la necesidad de estudiar la televisión digital, el impulso al *software* libre y los usos comunitarios de Internet

Un tema que mereció un capítulo especial fue el de la *estructura institucional*. Los temas vinculados a las políticas de comunicación en Uruguay han estado dispersos en varios organismos, como el Ministerio de Educación y Cultura y el Sodre, la Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel) y la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC), que desde la época de la dictadura militar permanecía en la órbita del Ministerio de Defensa. Un paso de modernización importante había significado la creación, en 2000, de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC). A pesar de ser un organismo regulador había asumido también algunas funciones de elaboración y diseño de políticas. La Unidad Temática de Medios de Comunicación (UTMC) planteaba la necesidad de crear un organismo específico para ello, reubicando la Dirección Nacional de Comunicaciones en el Ministerio de Educación y Cultura o creando uno específico.

Esta última alternativa fue motivo de polémicas durante la campaña electoral. Actores políticos y medios de comunicación se apresuraron a calificar la idea de un Ministerio de Comunicaciones como un anuncio de censura o control gubernamental sobre los medios. Visto en perspectiva, el incidente es un buen indicador de las resistencias que la idea misma de una política explícita de comunicación podía despertar (Viscardi, 2008). En efecto, para las corrientes dominantes hasta ese momento en el escenario político y en los medios, “no hay mejor política de comunicación que la que no existe”, aun cuando la intervención estatal ha sido clave en Uruguay para la preservación de situaciones oligopólicas, que no se hubieran mantenido exclusivamente por la acción libre del mercado, como se vio, por ejemplo, en la asignación de licencias para televisión de paga en los años noventa.

INERCIAS Y CAMBIOS, DESDE ARRIBA Y DESDE ABAJO

El balance del periodo 2005-2009 muestra cambios que apuntan en muchos sentidos en la dirección planteada en aquel programa de 2003-4 y en otros terrenos no previstos o poco planteados en el mismo. También muestra zonas que permanecieron incambiadas, así como algunos traspiés importantes.

Sector público-estatal. Hubo un claro fortalecimiento técnico y comunicacional de los medios del Estado, que ganaron tanto en cobertura territorial como en audiencia. El servicio de radio pública delineó mejor su perfil, con cuatro emisoras bien diferenciadas y el canal de televisión apuntó primero a fortalecer su carácter informativo y luego diversificó su programación, con producción propia e importada de buena calidad.

Varios organismos del Estado incorporaron profesionales de la comunicación a sus plantillas y comenzaron a desarrollar una labor más amplia que la tradicional de prensa y relaciones públicas, aunque ésta sigue siendo un área deficitaria en muchos casos. En general, la publicidad oficial dejó de ser un instrumento de premio, subsidio encubierto o presión hacia los medios, pero está pendiente la adopción de criterios claros para su asignación, aunque hubo un proyecto de ley presentado al Parlamento por iniciativa de organizaciones de la sociedad civil.

Se aprobaron en el periodo otras leyes importantes, también impulsadas desde la sociedad civil. En particular, la Ley de Acceso a la Información Pública, la cual obliga al gobierno a transparentar su gestión y facilitar la información de que dispone a los ciudadanos. También modificaciones a Ley de Prensa, dando mayores garantías a los periodistas en el ejercicio de su profesión, al sacar de la órbita penal varios delitos y eliminar otros.

Sector social-comunitario y producción independiente. Al no producirse la regularización por vía administrativa que esperaban los medios comunitarios, un grupo de organizaciones de la sociedad civil y la Universidad optaron por la presentación de un proyecto de ley que, tras una larga discusión, fue aprobado en el Parlamento. Se trata de una "ley modelo" en el contexto latinoamericano y a nivel nacional (Gómez y Aguerre, 2009), aunque su aplicación, que comenzó en 2008, no ha estado exenta de problemas y aún está por completarse una primera etapa de regularización. La ley prevé reservar un tercio de todas las frecuencias de radio y televisión para el sector, establece criterios de asignación y control y un mecanismo de aplicación en el cual tiene un papel clave el Consejo Honorario Asesor, con participación de diversos actores vinculados al tema.

También siguió un largo camino la Ley de Cine, que potencia y se complementa con varios mecanismos de estímulo a la producción independiente: fondos concursables, *clusters*, etcétera. Esta producción sigue encontrando, sin embargo, dificultades importantes en el terreno de la distribución, sobre todo en la televisión abierta.

Sector privado-comercial. Una ley aprobada en 2005 impide adjudicar frecuencias un año antes y seis meses después de cada elección, para evitar el uso clientelar de estas adjudicaciones como ocurrió en el pasado. Un decreto de 2008 estableció criterios más claros para la asignación de frecuencias, instaurando una Comisión Honoraria de Asesores con participación de las empresas del sector, la sociedad civil y las universidades.

En algunos casos se aplicó con mayor rigor la legislación vigente en la materia, lo que llevó a revocar algunas adjudicaciones de frecuencias. Pero la concentración de medios en pocas empresas no sólo no se alteró sino que incluso se acrecentó, como en el caso del empresario mexicano Ángel González, quien compró varios medios mediante testafierros, sin que la URSEC ni el gobierno actuaran, a pesar de contar con normas que podían impedirlo.

Sobre el fin del periodo se planteó también, en este caso desde el gobierno, un mecanismo de estímulo a la distribución de contenidos nacionales en los medios –tanto públicos como privados– mediante un proyecto de ley que establece cuotas mínimas de espacio para este fin. El proyecto no llegó a aprobarse en el periodo pasado.

Participación ciudadana. En este terreno se produjeron dos experiencias puntuales, mediante organismos asesores para la asignación de frecuencias de radiodifusión comunitaria y comercial, como ya fue dicho. Un mecanismo similar se instauró para la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública. Funcionó también una Comisión Consultiva previo a la toma de algunas decisiones sobre televisión digital. Comenzaron a realizarse audiencias públicas previas a la adjudicación de frecuencias y otras decisiones importantes. No se avanzó, en cambio, en otros terrenos más amplios (Consejo Nacional) ni para los medios públicos, como se había propuesto. Sí hubo, en los hechos, intervención de distintas organizaciones de la sociedad civil y la academia en el impulso a varias de las iniciativas que se concretaron, por ejemplo, a través de leyes (Radiodifusión Comunitaria, Acceso a la Información Pública, Prensa, etcétera). Aunque faltó un impulso mayor desde “arriba”, hubo entonces un empuje “desde abajo” que encontró un relativo eco en el gobierno o en el Parlamento.

En cambio, no hubo avances significativos en la educación para la comunicación en el sector formal, pero sí en otros ámbitos, con iniciativas como los centros MEC o las Usinas de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura. Entre las prioridades sectoriales del *Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación* se incluyeron las industrias creativas y la producción audiovisual (Rubio, 2009).

En cuanto al *diseño institucional*, no se siguió ninguno de los caminos propuestos en 2004. Se sacó a la DNC del Ministerio de Defensa y se creó la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (Dinatel) en el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). Pero su directora no fue designada hasta 2008, no se la dotó de recursos significativos para su tarea y no llegó a tener mayor incidencia en las políticas sobre el tema. Estas siguieron en parte diseñándose desde la URSEC, pero entrando en frecuentes contradicciones con decisiones tomadas en otros ámbitos del gobierno, con marchas y contramarchas como las producidas en torno a la televisión digital,¹ los sistemas de triple *play* o la autorización para el ingreso y expansión de empresas extranjeras en el sector (el caso más conocido fue el de la televisión de paga de Multicanal, de Grupo Clarín, de Argentina).

Lo que sí hubo fue una nueva institución creada en el periodo, vinculada a las políticas del área: la Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el

¹ Quizás la más llamativa se produjo el 27 de diciembre de 2010, cuando el gobierno anunció que abandonaba la opción por la norma europea y se pasaba a la nipo-brasileña, una decisión que muestra no sólo las presiones políticas ejercidas por Brasil sino, sobre todo, la inutilidad de una decisión técnica adoptada en 2007 sin establecer una política clara sobre el tema ni un marco regulatorio para las nuevas adjudicaciones de frecuencias (Kaplún 2008).

Conocimiento (AGESIC). En su órbita opera, además, la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública y el Consejo Asesor respectivo.

Junto a la expansión creciente del acceso a la banda ancha, es en el terreno de las llamadas nuevas tecnologías donde se produjo quizás una de las acciones políticamente más exitosas: el Plan Ceibal, el cual distribuyó una computadora por niño en todas las escuelas públicas del país. Este aparece como una política educativa y de inclusión social en la Sociedad de la Información y el Conocimiento, aunque tampoco está exenta de problemas y polémicas a su alrededor, especialmente en lo que se refiere a los aspectos pedagógicos (Rivoir, 2009; Garrido, 2009; Kaplún, 2009). Para la implementación del Plan Ceibal, que no figuraba en ningún programa ni plan de gobierno, se generó una estructura especial, con fuerte apoyo de la Presidencia de la República y liderada por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), que aparece así como un nuevo actor en este terreno.

Con un modelo institucional similar se intentó, sobre el final del periodo, desarrollar servicios de triple *play* con objetivos sociales, a través del Plan Cardales. El mismo buscaba llegar con televisión por cable, teléfono e Internet a los hogares del quintil más pobre. Pero su instrumentación concreta encontró varias resistencias y problemas, quedando finalmente de lado pocos días antes de finalizar el gobierno. Las críticas habían surgido desde varios ámbitos, desde la empresa telefónica estatal cuya supervivencia podía verse afectada con la pérdida del monopolio de la telefonía fija, hasta diversas organizaciones de la sociedad civil que también criticaron la falta de condicionamientos más fuertes en materia de contenidos de televisión. Los usuarios potenciales, además, no encontraron atractiva la propuesta en la experiencia piloto realizada en una localidad del interior.

Sin un fracaso tan claro, pero sin avances como los que se esperaban, había quedado abierto el tema de la televisión digital terrestre. En 2007, tras un breve periodo de consultas, el gobierno terminó tomando una decisión parcial, aprobando sólo la norma técnica a utilizar (optando por el sistema europeo). No se definió, en cambio, el marco regulatorio, clave para la asignación de las nuevas frecuencias, por ejemplo, a pesar de varias advertencias en ese sentido, como la que realizamos desde la Universidad de la República (UDELAR, 2007). Sólo se concretó entonces la reserva provisoria de frecuencias y algunas pruebas piloto. Entre tanto, Uruguay perdió la oportunidad que, aparentemente, se le abría al ser el primer país latinoamericano en optar por la norma europea, con lo cual las inversiones previstas en la materia casi no llegaron a concretarse (Kaplún, 2008). Finalmente, cuando parecía que al menos la televisión pública sí avanzaría en este terreno, las presiones del gobierno brasileño para que Uruguay se sumara a la norma japonesa que ese país ha elegido, volvieron a generar dudas sobre el tema.

AGENDA PENDIENTE, AGENDA POSIBLE

Los problemas en torno a la televisión digital y el Plan Cardales han tenido al menos una virtud: pusieron los temas de las políticas de comunicación en la agenda pública y del gobierno como no había ocurrido en todo el periodo pasado. Así, por ejemplo, a la hora de plantear la detención y revisión del Plan Cardales, se dijo también que la misma debía darse junto al debate de un nuevo marco regulatorio de las comunicaciones en el país. Esto, junto al hecho de que algunas de las nuevas autoridades en esta área tienen una trayectoria previa importante vinculada al

tema, puede compensar la casi nula elaboración programática en la materia que se dio en esta oportunidad, a diferencia de lo ocurrido para la elección anterior. Si tener programa no garantiza que se pongan en marcha políticas, no tenerlo formalmente no impide que ahora se puedan implementar. (Vale recordar lo ocurrido con el Plan Ceibal, que no figuraba en ningún programa...).

Quisiera entonces proponer lo que pueden ser bases para una agenda de políticas de comunicación entre 2010 y 2014. A mi juicio, en este periodo resulta necesario y posible profundizar en algunas líneas ya iniciadas, retomar otras que casi no llegaron a desarrollarse y avanzar en algunas nuevas que tuvieron poco lugar en el periodo anterior.

Desarrollo del sector público-estatal. Para ello es posible apoyarse en tres herramientas: la digitalización de la televisión, ofreciendo nuevas señales para audiencias diversificadas; una asociación fuerte con los productores independientes, los medios comunitarios y las televisoras públicas de la región y la instauración de mecanismos consultivos de participación ciudadana.

También hay que avanzar en la profesionalización de la comunicación del gobierno, pensándola como comunicación pública (Exeni, 1998), diálogo con la ciudadanía e integración entre comunicación interna y externa. Hay que concretar la normativa sobre publicidad oficial, ofreciendo más transparencia en este tema. Hay que monitorear la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública, corrigiendo sus dificultades de aplicación, originadas principalmente en el propio aparato estatal y la persistencia de la "cultura del secreto".

Desarrollo del sector social-comunitario. Es necesario corregir algunos de los problemas de aplicación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria. Ello incluye un plan nacional de frecuencias que posibilite la reserva efectiva de espectro para el sector, con un trabajo a mediano plazo de reasignación progresiva. También la aprobación de la reglamentación de la ley y la dotación de los recursos necesarios al Consejo Honorario Asesor para el estudio de los nuevos pedidos y el seguimiento de los ya adjudicados. También un programa de promoción del sector, que vaya mucho más allá de la sola autorización para funcionar: políticas activas de fomento, capacitación, financiamiento, etcétera. En este terreno está pendiente, particularmente, el desarrollo de experiencias de televisión comunitaria, que no llegaron a autorizarse en el periodo anterior a pesar de existir interesados (especialmente un proyecto de la central de trabajadores y otras organizaciones sociales, con apoyo de la Universidad).

También hay que profundizar en los mecanismos de promoción de la producción nacional de contenidos, aprovechando las ventajas comparativas del país en el terreno digital, con fuertes asociaciones entre el sector de las TIC y el audiovisual.

Nueva regulación del sector privado comercial. Aquí parece necesario comenzar con la aplicación a fondo de algunas de las herramientas normativas actuales que permitirían disminuir la concentración y fomentar la libre competencia. Pero también existen problemas que convendría resolver por la vía de un nuevo marco regulatorio que, entre otras cosas, debe incluir criterios y plazos para la adjudicación de frecuencias, como ya sucede para el sector comunitario.

Asimismo, concretar el proyecto de cuotas mínimas obligatorias de producción nacional, combinándolo con cuotas por áreas y sector (educativo-cultural, producción independiente, etcétera).

Promoción e institucionalización de la participación ciudadana. Habrá que revisar y ajustar las experiencias ya en curso de los Consejos Honorarios Asesores en algunos sectores y extenderlos a otros, como los medios públicos. Y habrá que ir también a una experiencia más abarcadora para el nivel de las políticas nacionales, dentro del nuevo marco regulatorio al que nos referiremos luego. También el estímulo a otras formas de participación ciudadana, como los observatorios y veedurías (Alfaro, 2009).

Una asignatura pendiente es un plan nacional de educación para la comunicación, que incluya el sistema educativo formal en todos sus niveles y aproveche lo ya avanzado en el sector no formal, promoviendo el desarrollo de las competencias comunicacionales del conjunto de los ciudadanos y sus capacidades de recepción crítica. También la formación profesional y académica y el desarrollo de la investigación en el sector.

Lo agendado hasta aquí desarrolla o profundiza lo ya propuesto en aquel programa del periodo anterior, cumplido sólo parcialmente, en el sentido de diversificar los emisores (públicos, privados y comunitarios), generando un nuevo equilibrio entre ellos y promoviendo la participación ciudadana. Todo ello está en línea con los estándares internacionales sobre la libertad de expresión (CIDH, 2009) y de desarrollo mediático (Unesco, 2008).

Pero también se hace necesario avanzar, al menos, en otras dos direcciones interrelacionadas: la toma de decisiones estratégicas en torno a la convergencia digital y un nuevo marco regulatorio e institucional.

La convergencia y el desarrollo tecnológico de las comunicaciones ponen al país ante una serie de decisiones complejas y difíciles. Hay que decidir, por ejemplo, cuáles serán las apuestas principales o si es posible desarrollar varias a la vez y con qué intensidad. Por ejemplo: ¿apostaremos a la televisión digital terrestre área, a las tecnologías de triple *play* con cable tradicional o a la fibra óptica para banda "súper ancha" directa al hogar? Estas opciones pueden ser compatibles entre sí, pero implican inversiones importantes que pueden llegar a superponerse, fracasando algunas de ellas en términos de mercado, como ya se ha visto en experiencias de otros países (Bustamante, 2008).

Cualquiera de ellas requiere, además, de una serie de condiciones para su buen desarrollo. Por ejemplo, la definición del rol del sector público y privado, nacional y extranjero y sus eventuales alianzas, así como una coordinación lo más estrecha posible con la región, para evitar marchas y contramarchas como las de la televisión digital. También mecanismos de financiamiento que aseguren que los más pobres no queden excluidos, por ejemplo, a través de un fondo de acceso universal con aportes de todas las partes, que subsidie la instalación inicial y/o los costos de acceso posterior.

Requiere, además, un marco regulatorio claro y coherente, que contemple tanto los aspectos tecnológicos como culturales del problema, desde el desarrollo de infraestructuras, la adjudicación de licencias para distribución de contenidos y la producción de esos contenidos. Este marco regulatorio puede diseñarse a través de una o más leyes, pero muy articuladas entre sí. Ya no es posible pensar separadamente las telecomunicaciones y los medios de comunicación cuando la televisión se ve en Internet o en un celular y la interactividad llega al televisor hogareño en su versión digital. En este sentido, es importante evaluar la experiencia de intentos similares en la región, como la reciente Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina.

Requiere, finalmente, de un nuevo marco institucional, capaz de organizar todo este proceso. La figura principal que faltó en el periodo anterior fue la del diseñador de políticas. En el comienzo del segundo gobierno de izquierda (2010-2014), se fortaleció la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y se la respaldó políticamente en un conjunto de iniciativas en varios de los terrenos mencionados antes. Así las cosas, este organismo podría cumplir el papel de diseñador de políticas y la URSEC concentrarse en sus funciones regulatorias. Pero a mediano plazo parece necesario dar un salto mayor, articulando múltiples actores dispersos a lo largo del Estado, al estilo en que el Ministerio de Desarrollo Social ha actuado con las políticas sociales o la Agencia Nacional de Investigación e Innovación en su campo. Siguiendo ese camino puede ser útil generar un Gabinete de la Comunicación, con organismos tales como el Ministerio de Educación y Cultura, la URSEC, empresa estatal de telefonía e Internet Antel, la AGESIC, el LATU y la propia Dirección Nacional de Telecomunicaciones del MIEM. Y trazar desde allí un Plan Nacional de Desarrollo de las Comunicaciones en consulta con múltiples actores, cuya participación debería hacerse permanente.

NUEVO IMPULSO: CONSTRUYENDO AGENDA PÚBLICA

Los primeros meses transcurridos del nuevo gobierno de izquierda muestran una continuidad en políticas ya iniciadas, como las referidas a los medios públicos y el Plan Ceibal –ahora extendido a la enseñanza media–, y una cierta inercia para acelerar o completar otras, como la regularización del sector comunitario.

Las novedades principales empiezan a surgir desde la reforzada y ahora dinámica Dirección Nacional de Telecomunicaciones (Dinatel), la cual ha comenzado a diseñar varios planes en áreas estratégicas, como el despliegue de redes de fibra óptica y el marco regulatorio para la televisión digital que había quedado pendiente el periodo anterior. Su iniciativa más notoria es la presentación de las bases para una nueva ley de radio y televisión (Gómez, 2010) y la convocatoria a un proceso de discusión y consulta pública sobre las mismas, que comenzó a mediados de 2010 y finalizará en diciembre del mismo año.

En rigor, la iniciativa trasciende el sector tradicional de radio y televisión y abarca el conjunto de los servicios de comunicación audiovisual, entendidos como “servicios cuya principal finalidad es proporcionar programas con el objeto de informar, entretener o educar a través de redes de comunicaciones electrónicas, televisión o radiodifusión sonora por medio de una oferta estable y permanente de contenidos, sobre la base de un horario de programación” (CTC, 2010). Prevé así los nuevos sistemas de distribución de contenidos que van surgiendo de la convergencia tecnológica, proponiendo regular los servicios independientemente de la tecnología de soporte utilizada.

Por otra parte, se ha preferido separar y dejar para un segundo momento la discusión del marco regulatorio de las telecomunicaciones (telefonía, Internet, etcétera), por razones de fondo y, probablemente, también de oportunidad política. Las de fondo tienen que ver con los diferentes cuerpos normativos que rigen estos campos a nivel nacional e internacional: el de los servicios audiovisuales enmarcado en el derecho a la libertad de expresión y la diversidad cultural (Unesco, Relatorías de Libertad de Expresión de la ONU y la OEA) y el de las telecomunicaciones enmarcados en regulaciones tecnológicas y comerciales (UIT, OMC). Las

razones de oportunidad política refieren a la valoración de los diferentes tipos y pesos de intereses en juego en cada caso, así como de las posibilidades mayores o menores de construir acuerdos amplios sobre cada tema. Esta separación en dos leyes y dos tiempos no ha sido bien comprendida por algunos sectores y especialistas (Perera, 2010), quienes temen que, de ese modo, no logren articularse adecuadamente los distintos factores en juego en un marco de convergencia tecnológica.

En todo caso, el proceso de discusión de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) ha resultado de gran riqueza y ha generado más acuerdos de los que podían preverse inicialmente. El Comité Técnico Consultivo –que me ha tocado presidir– ha estado integrado por personas de primera línea del ámbito empresarial, social, profesional y académico, pero todos actuando a título personal, lo que lo dotó de mayor flexibilidad para buscar acuerdos. Estableció una agenda precisa que abordó en reuniones semanales públicas, invitó a exponer a otras personas e instituciones cuando lo entendió necesario, recibió múltiples documentos y aportes escritos, realizó actas públicas sintéticas pero muy ajustadas (CTC, 2010) y presentará un documento final de síntesis en un foro público amplio. No tenía obligación de encontrar acuerdos y tanto las actas como el documento final expresarán también los desacuerdos. Pero los acuerdos se buscaron permanentemente y se encontraron en muchos temas.

Entre ellos, cabe señalar la admisión de la existencia de tres sectores de medios (públicos, privados y comunitarios); la necesidad de normas transparentes y concursables para la adjudicación de licencias y frecuencias, con un organismo de aplicación independiente con respaldo parlamentario y formas de participación ciudadana más o menos permanentes; la creación de un defensor de las audiencias; la necesidad de un plan nacional de educación para la comunicación y normas de protección y estímulo a la producción nacional de contenidos y su distribución. Se acordaron criterios sobre los medios públicos en el sentido de evitar que se conviertan en medios gubernamentales, asegurarles una gestión ágil y un financiamiento adecuado. También sobre la necesidad ya no sólo de legalizar sino de promover el desarrollo de los medios comunitarios. Hubo un acuerdo respecto de la conveniencia de obligar a contar con códigos de ética y criterios de calidad a disposición pública por parte de los medios, incluidos los comerciales.

Los principales puntos de desacuerdo tienen que ver con los plazos para las adjudicaciones de frecuencias, el establecimiento de cánones y las formas de limitar la concentración. El sector privado en general rechaza los cánones y se resiste al establecimiento de plazos, aunque aceptaría como fórmula intermedia plazos diferenciados según el tipo de medio, de modo de asegurar el retorno de la inversión inicial. También se opone a limitaciones a la concentración sobre criterios de audiencia. Hoy existen límites al número de licencias que puede tener una misma persona, pero se han salteado mediante testaferros, consolidando grupos económicos de mucho peso, una situación que no parece fácil de revertir en el corto plazo.

En este sentido, será clave la regulación de los nuevos despliegues tecnológicos. Éstos pueden ser una excelente oportunidad para democratizar el espectro, por ejemplo, con las nuevas señales digitalizadas. Pero también pueden ser oportunidades para que la concentración se mantenga o incluso se acentúe, saltando por sobre los sucesivos intentos regulatorios. En todo caso, dependerá del tipo de regulación establecida y de los mecanismos de aplicación previstos, así como de los recursos y voluntad política para usarlos.

Esta voluntad también será clave para que la LSCA efectivamente llegue al Parlamento y cuente con el respaldo suficiente para aprobarse. Signos ambiguos desde el gobierno no ofrecen certezas absolutas en este sentido al momento de cerrar este texto,² lo cual no le quita valor al proceso vivido, de intenso aprendizaje y producción social. Un efecto indirecto del mismo ha sido la reactivación del Foro de Comunicación y Participación Ciudadana, ahora reconvertido y ampliado en la Coalición por una Comunicación Democrática (<http://comunicaciondemocratica.blogspot.com/>), la cual ha elaborado un conjunto de planteamientos sólidos y coherentes en torno al tema que, finalmente, parece entrar en la agenda pública como no lo había hecho antes en Uruguay. 

² Al cierre de las sesiones del Comité Técnico Consultivo sorpresivas declaraciones del Presidente de la República dieron a entender que todo su trabajo sería, literalmente, "tirado a la papelera". Posteriormente, varios dirigentes gubernamentales aclararon que no era así; entretanto, no pudo realizarse un foro público en cual se presentaría el informe final del CTC, que sólo fue entregado al Ministro de Industria y a su equipo, el cual se comprometió a elaborar y presentar el proyecto de ley en 2011. Más allá de explicaciones coyunturales, el episodio muestra, una vez más, las dificultades de la izquierda en la comprensión de estos temas, a las que aludíamos al comienzo de este artículo.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro, Rosa María (2009). "El derecho a la comunicación hace que la gente se valore más". Entrevista disponible en: www.ciespal.net/mediaciones
- Becerra, Martín (2005). "Las políticas de info-comunicación ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información". *Quaderns del CAC*, INCOM-UAB, núm. 21, Barcelona. pp. 125-139.
- Becerra, Martín y Guillermo Mastrini (2009). *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en América Latina*. Prometeo, Buenos Aires.
- Bustamante, Enrique (2008). *La televisión digital terrestre en España. Por un sistema televisivo de futuro acorde con una democracia de calidad*. Laboratorio de Alternativas, UCM, Madrid.
- CIDH (2009). *Resumen Ejecutivo del marco Jurídico Interamericano sobre Libertad de Expresión*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría para la Libertad de Expresión. Washington.
- CTC (2010) Actas del Comité Técnico Consultivo para la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Disponibles en: www.dinatel.gub.uy
<http://consultapublica.info/>
- Foro de Comunicación y Participación Ciudadana (2004). *Carta constitutiva*. Disponible en: <http://alainet.org/active/6688&lang=es>
- Fox, Elizabeth (1988). "La política de reforma de la comunicación en América Latina". *Diá-logos de la Comunicación*, núm. 21. Felafacs, Lima.
- Garrido, Fernando (2009). "¿Otra vez el mismo error? OLPC, determinismo tecnológico y educación". En Balaguer, Roberto (comp.). *Plan Ceibal: los ojos del mundo en el primer modelo OLPC a escala nacional*. Prentice Hall, Montevideo.
- Gómez, Gustavo (2010). *Cómo garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios: aportes para la revisión y reforma de la Ley de Radiodifusión en Uruguay*.

Gómez, Gustavo y Carolina Aguerre (orgs.) (2009). *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*. AMARC-ALC, Buenos Aires.

José Luis Exeni (1998). *Políticas de comunicación. Andares y señales para no renunciar a la utopía*. Plural Editores, La Paz.

Kaplún, Gabriel (2007). "Políticas de comunicación: cambios y resistencias". Revista *Fronteiras*, vol. 9, núm. 1, Unisinos, Porto Alegre.

_____ (2008). "Uruguay y la televisión digital: decisiones técnicas, (in)decisiones políticas". Revista *Diá-logos de la Comunicación*, núm. 77, Felafacs, www.dialogosfelafacs.net

_____ (2009). "Uruguay Report". En Alan Finlay (org.) *Global Information and Society watch 2009. Focus on acces to online information and knowlde*. APCHIVOS, Montevideo. pp. 220-222.

_____ (2010). *La nueva ley de Radiodifusión Comunitaria en Uruguay: el largo camino de la democratización de las comunicaciones*. Unesco, París. Disponible en: http://portal.unesco.org/ci/en/files/29749/12701189987Uruguay_community_radio_law.pdf

Martín-Barbero, Jesús (1987). *De los medios a las mediaciones*. Gustavo Gili, Barcelona.

Martín-Barbero, Jesús (2001). "De las políticas de comunicación a la reimaginación de la política". *Nueva Sociedad*, núm. 175, Caracas.

Mattelart, Armand (2002). *Historia de la sociedad de la información*. Paidós, Barcelona.

McBride, Sean (1980). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica, México.

Perera, Gonzalo (2010). "Ley de Telecomunicaciones y Medios de Comunicación". Disponible en: <http://comunicacionypoderuuguay.blogspot.com/search/label/Gonzalo%20Perera>

Rivoir, Ana Laura (2009). "Innovación para la inclusión digital. El caso del Plan Ceibal de Uruguay". *Mediaciones Sociales*, núm. 4, UCM, Madrid.

Rubio, Enrique (2009). *Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Bases y principales lineamientos*. Presentación en Foro de Innovación de las Américas, Montevideo. Disponible en: www.fia.com.uy/materiales/ponencias

Téliz, Ronald (2005). "Conectarse a la sociedad de la información y el conocimiento". En *Seminario Políticas Públicas de Comunicación en el Cono Sur*, Universidad de la República-Felafacs, Montevideo.

Udelar (2007). *Televisión digital: elementos para la toma de decisiones*. Informe de la Unidad Multidisciplinaria de Apoyo a la Gestión de la Representación Universitaria en la Comisión Nacional de Televisión Digital Terrestre Abierta, aprobado por el Consejo Directivo Central. Mimeo, Montevideo.

Unesco-PIDC (2008). *Indicadores de Desarrollo Mediático: marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. Unesco, París.

UTMC (2004). "Hacia una política nacional de medios de comunicación" y "Propuestas de medidas de gobierno e iniciativas política". Unidad Temática de Medios de Comunicación- Comisión Integrada de Programa, Frente Amplio-Encuentro Progresista. En Gómez, Gustavo (2004). *Dossier Información, comunicación y medios*. Fesur, Montevideo. pp. 483-506. Disponible en: <http://legislaciones.amarc.org/CD/Dossier2005.htm>

Viscardi, Ricardo (2008). "La discusión pública de la comunicación en Uruguay". En *Seminario Políticas Públicas de Comunicación en el Cono Sur*. Universidad de la República-Felafacs, Montevideo.

PÁGINAS WEB REFERIDAS

Coalición por una Comunicación Democrática (Uruguay)
<http://comunicaciondemocratica.blogspot.com/>

Coalición por una Radiodifusión Democrática (Argentina) www.coalicion.org.ar

Consulta Pública sobre la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Uruguay)
<http://consultapublica.info/>

Dirección Nacional de Telecomunicaciones (Uruguay) www.dinatel.gub.uy

Foro de Comunicación y Participación Ciudadana (Uruguay) www.forocom.org.uy

Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações (Brasil) www.fn/dc.org.br