

Gobierno del Frente Amplio y políticas de comunicación 2010-2014

Libertad de expresión y regulación de medios audiovisuales en la era Mujica

**Gustavo Gómez (coordinador),
Edison Lanza, Paula Baleato, Gabriel Kaplún,
Martín Prats, Fabián Werner**

JUNIO DE 2015

- El presente trabajo es el primer y más completo esfuerzo por relevar y analizar las principales decisiones gubernamentales sobre TV digital, medios comunitarios y concentración de medios, la relación entre medios y niñez, y la regulación de los servicios de comunicación audiovisual durante el segundo periodo de gobierno del Frente Amplio (2010-2014).
- La administración de José “Pepe” Mujica será recordada por sus iniciativas políticas para lograr la democratización de los medios de comunicación y, en particular, por la aprobación de nuevos marcos regulatorios para la transición de la TV digital y la reforma de la legislación vigente sobre radio y televisión —gran parte originada en dictadura— a través de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.
- Los análisis de Edison Lanza, Paula Baleato, Gabriel Kaplún, Martín Prats y Fabián Werner identifican aciertos y errores de estas políticas, a la vez que señalan lo que quedó por hacer, o se necesita corregir o profundizar. Trata de convertirse, así, en un ejercicio que observa críticamente lo hecho pero sin perder la capacidad de mirar en perspectiva, desde su compromiso con la libertad de expresión y el derecho a la información, planteando valiosos insumos para las nuevas políticas a implementar por el tercer gobierno del FA.



Índice

■ Introducción	5
■ Las políticas de comunicación del gobierno del Frente Amplio y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual	7
Políticas públicas	8
Largo camino	9
Protección de los derechos de la infancia	10
Asignación de frecuencias	11
Concentración y normas antimonopolios	12
Órgano de control y defensoría de las audiencias	12
La transición a la Televisión Digital Terrestre	14
■ Infancia, Derechos y Medios de Comunicación: una agenda en construcción	15
La promoción y protección de los derechos de niños y adolescentes en el Uruguay: una materia con rezago	15
Regulación de medios y niñez: la agenda 2010 - 2014	17
Un capítulo especial: derechos de la niñez, libertad de expresión y medios de comunicación	18
Prioridades 2015 - 2020: innovación, institucionalidad, universalidad	21



■ ¿TV o no TV? El gobierno progresista y la televisión digital en Uruguay	24
Posibilidades técnicas, decisiones políticas	24
La indecisión política del primer gobierno	25
El marco regulatorio de los medios audiovisuales y las propuestas de cambio	25
El marco regulatorio para la Televisión Digital Terrestre	27
Los llamados públicos de 2013 y después	29
La agenda que viene	30
■ Referencias	32
■ 2010-2014. Evaluación de la normativa y política pública desarrollada para la Radiodifusión Comunitaria	33
Antecedentes	33
Cambios normativos y nueva institucionalidad	34
Condiciones para el desarrollo del sector	36
Avances y logros	37
Asignación de TV digital comunitaria	38
Obstáculos e incumplimientos	39
Perspectivas	40



■ Propiedad de los medios de comunicación y los desafíos del tercer gobierno del Frente Amplio	42
El marco conceptual	42
Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.....	43
Pases de manos.....	45
Concentración en el Interior	46
Digitalizar para diversificar	47
Una agenda para consolidar la democratización.....	49



Introducción

El presente trabajo “Libertad de expresión y políticas de comunicación en la era Mujica” es el primer y más completo esfuerzo por relevar y analizar las principales decisiones gubernamentales sobre estos temas durante el segundo periodo de gobierno del Frente Amplio (2010-2014).

La administración de José “Pepe” Mujica será recordada por sus iniciativas políticas para lograr la democratización de los medios de comunicación y, en particular, por la aprobación de nuevos marcos regulatorios para la transición de la TV digital y para reformar la legislación vigente sobre radio y televisión -gran parte originada en dictadura- a través de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Es un proceso que se inicia con la aprobación de las leyes de Radiodifusión Comunitaria (2007), de Acceso a la Información Pública (2008) y de despenalización de los llamados “delitos de comunicación” (2009) y un decreto que modifica los procedimientos de adjudicación de las concesiones de radio y televisión, aprobados durante la presidencia de Tabaré Vázquez (2005-2009).

A partir de estos avances, el Programa del Frente Amplio para las elecciones de 2009 aprobó continuar con el “proceso de democratización de la comunicación, fortaleciendo los medios de comunicación públicos, generando en el sector privado una efectiva libre competencia y participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas de comunicación”.

En términos del FA el objetivo de “democratización de la comunicación” implicaría “eliminar todo tipo de obstáculos al ejercicio pleno de la libertad de expresión; “continuar en la construcción de un marco regulatorio adecuado en materia de adjudicación de frecuencias de radio y TV y en la asignación de publicidad oficial, impulsando una mayor participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas de comunicación”; “consolidar el reconocimiento de los medios comunitarios y su

rol en la sociedad, implementar políticas activas para su desarrollo”; “profundizar la actualización y aplicabilidad de la normativa existente para garantizar libre competencia e igualdad de oportunidades en el acceso a las ondas” y “promover una efectiva libre competencia en la radiodifusión comercial con reglas justas y transparentes, desfavoreciendo la formación de oligopolios y monopolios”.

El gobierno de Mujica asumió esos compromisos y los llevó adelante. Una vez culminado su gobierno, y lejos ya de las elecciones, es tiempo de ver qué pasó al respecto, abordando la regulación y las políticas públicas aprobadas para concretar los objetivos programáticos comprometidos por la coalición de izquierdas, a través del análisis de cinco de los más reconocidos activistas y expertos uruguayos en la materia.

Las políticas públicas sobre TV digital, medios comunitarios y la concentración de medios, la relación entre medios y niñez, y la ley de servicios de comunicación audiovisual son algunos de los temas que encontrará en esta publicación. Se trata de análisis que identifican aciertos y errores, a la vez que señalan lo que quedó por hacer, se necesita corregir o profundizar.

Trata de convertirse, así, en un ejercicio que observa críticamente lo hecho pero sin perder la capacidad de mirar en perspectiva, desde su compromiso con la libertad de expresión y el derecho a la información, planteando valiosos insumos para las nuevas políticas a implementar por el tercer gobierno del FA presidido por el Dr. Tabaré Vázquez.

Edison Lanza, activo militante social desde CAinfo y la Coalición por una Comunicación Democrática, actualmente Relator Especial para la Libertad de Expresión, realiza un análisis general de las políticas de comunicación, centrándose en el proceso y contenidos de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) aprobada al final del periodo del gobierno de Mujica.

Paula Baleato, de la organización El Abrojo y Directora de la Agencia Voz y Vos, aporta información



y análisis sobre cómo el gobierno del Frente Amplio abordó la tensión entre el reconocimiento de la libertad de expresión de los medios y la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Reconocido experto nacional e internacional en materia de comunicación y quien fuera en su momento presidente del Comité Técnico Consultivo que elaboró las bases de la LSCA, **Gabriel Kaplún** analiza el marco regulatorio aprobado sobre TV digital abierta, uno de los hitos de este gobierno en materia de medios y democratización, así como las principales decisiones para su implementación.

Aprobada en el gobierno anterior, gran parte de la aplicación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria

debió desarrollarse en este periodo. **Martín Prats**, experto en derechos humanos y activo integrante del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), identifica los avances y obstáculos que existieron en el desarrollo de las políticas públicas dirigidas al sector de la radio y la televisión comunitaria.

Por último, el periodista **Fabián Werner**, integrante de CAinfo y del colectivo de investigación Sudestada, realiza un corte transversal de la LSCA y la regulación de TV digital para abordar la cuestión de la concentración de medios en Uruguay, tanto a nivel nacional como departamental, para analizar de qué manera se lo enfrentó y cuáles son los cambios producidos en los cinco años del segundo gobierno del Frente Amplio.

Gustavo Gómez
(*coordinador*)



Las políticas de comunicación del gobierno del Frente Amplio y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Edison Lanza

Evaluar las políticas de comunicación desarrolladas durante un gobierno determinado requiere partir del análisis de un indicador ineludible: cómo esas políticas garantizan el ejercicio de la libertad de expresión, al tiempo de perseguir otros objetivos legítimos. Por supuesto que hay otros indicadores a considerar, tales como la promoción de un espacio público más diverso y plural, el apoyo al desarrollo del periodismo independiente, la promoción de la producción de contenidos nacionales, el respeto en los ámbitos de la comunicación a los derechos de grupos históricamente vulnerados, etcétera. Sin embargo, sin libertad de expresión no hay democracia, por tanto como las políticas de comunicación se relacionan con la libertad de expresión, es el punto de partida cuando se analiza la regulación de las plataformas o medios para hacer uso de ese derecho fundamental.

Desde esta perspectiva, el gobierno encabezado por José Mujica, y las medidas adoptadas en relación con los medios de comunicación durante su período, se llevaron adelante en un marco de garantías plenas para la libertad de expresión, el derecho a la información y sobre todo, para la existencia de un debate público robusto y desinhibido. Tal vez esto último haya sido un rasgo distintivo del período, debido a la inocultable libertad que existió para opinar, disentir y criticar duramente al gobierno, lo que dio lugar a un tiempo de debates desafiantes sobre los más diversos temas de interés público, muchas veces promovidos por el propio mandatario. Así lo reconocieron las organizaciones internacionales que monitorean el estado de la libertad de expresión en el mundo, como Reporteros Sin Fronteras (RSF) y Freedom House, que en ambos casos colocaron durante los últimos años

a Uruguay entre los países con mayor libertad de expresión en el hemisferio¹.

Sin embargo, dos problemas siguieron presentes en Uruguay en materia de libertad de expresión. La errática jurisprudencia desarrollada por el Poder Judicial y la casi nula incorporación de los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a la hora de resolver asuntos referidos a la libertad de expresión. En los últimos años el Poder Judicial ha generado alguna jurisprudencia que garantiza la libertad de expresión y el derecho a la información, pero otros fallos son preocupantes, como el procesamiento sin prisión por el delito de asonada de cuatro activistas de derechos humanos que protestaban ante la propia Suprema Corte por cuestiones referidas a la justicia transicional en materia de graves violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, o la falta de aplicación de los estándares interamericanos a la hora de resolver demandas ciudadanas por acceso a la información sobre asuntos de vigilancia masiva.

También hay que anotar la apresurada decisión del Parlamento de pasar una reforma a la Ley de Acceso a la Información Pública en 2014, cuya primera versión era notoriamente regresiva, pero que la oportuna acción de la sociedad civil logró neutralizar y, en definitiva, reforzar el marco normativo en esta materia.

El contexto positivo en materia de libertad de expresión es importante y necesario, pero no suficiente para garantizar una sociedad abierta y democrática. Por ello, aquí se analizarán algunas políticas públicas desarrolladas por la gestión del gobierno del Frente Amplio entre 2010 y 2014, en especial, el proceso de discusión, construcción y aprobación de la denominada Ley de Servicios de

1. Reporteros Sin Fronteras (RSF), 2014: http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&cid_rubrique=1054. Freedom House, 2014: <https://freedomhouse.org/article/freedom-press-2014-media-freedom-hits-decade-low#VUa2SNK-SzZv>



Comunicación Audiovisual (LSCA), aprobada en diciembre de 2014².

Políticas públicas

En la última década, Uruguay asistió a un proceso de cambio gradual tanto del marco regulatorio del sistema de medios de comunicación, como en su conformación a partir del reconocimiento de una mayor pluralidad y diversidad de medios. Del mismo modo, se produjo un incipiente debate sobre la calidad periodística y la autorregulación de esa actividad, lo que llevó a la aprobación del primer Código de Ética Periodística por parte de la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) y varias organizaciones de la sociedad civil³.

En materia legislativa, hay que precisar que este proceso comenzó con la aprobación de una serie de normas legales durante el anterior período de gobierno (2005-2010), promovidas en buena medida por la sociedad civil, destinadas a garantizar la libertad de expresión, el acceso a la información pública, y un mayor pluralismo y diversidad en el sistema de medios. En ese período se aprobaron la despenalización parcial de los delitos de comunicación (2008)⁴, la Ley de Radiodifusión Comunitaria (2007)⁵ y la Ley de Acceso a la Información Pública (2009)⁶.

La normativa sobre radiodifusión comunitaria significó la apertura del espectro radioeléctrico al sector sin fines de lucro bajo principios de acceso democrático —mediante concursos en igualdad de condiciones—, respeto a la libertad de expresión y reglas claras para la autorización y uso de frecuen-

cias. Se trató de un hito en la historia de la legislación de medios de comunicación en el país, dado que significó el reconocimiento de un sector (el de los medios social-comunitarios sin fines de lucro), que aún en democracia había sido criminalizado y reprimido.

En la administración Mujica, la necesidad de aprobar una nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual había sido planteada ya desde el programa que llevó al FA a ganar su segundo gobierno. El proceso para la elaboración de esta ley, central para el funcionamiento democrático, se realizó a través de una iniciativa promovida por la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual (DINATEL)⁷, a cuyo frente el gobierno designó inicialmente a Gustavo Gómez, un técnico que había sido director del Programa Legislaciones y Derecho a la Comunicación del capítulo latinoamericano de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC-ALC).

El modelo que el gobierno de Mujica siguió para discutir las bases de esta política pública fue innovador en el contexto regional. La DINATEL convocó a un Comité Técnico Consultivo (CTC) para elaborar las bases de la nueva ley para regular los servicios audiovisuales e incluyó a expertos que en buena medida representaban a todos los actores implicados en el sistema de medios: desde el sector empresarial, pasando por los periodistas, los productores audiovisuales, la academia, los sindicatos y la sociedad civil —que además en esa fecha conformó la Coalición por una Comunicación Democrática—.

La discusión sobre la necesidad de dotar de mayor diversidad y pluralismo, así como democratizar el acceso a los medios de comunicación en América Latina, ya estaba produciendo a esa altura disputas y polarización entre los gobiernos y los medios tradicionales. Eso estaba ocurriendo en Argentina, Ecuador y Venezuela. El modelo de CTC o mesa

2. http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2014/12/cons_min_941_parte1.pdf y http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2014/12/cons_min_941_parte2.pdf

3. <http://www.apu.org.uy/codigo-de-etica-periodistica/>

4. <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccessoTextoLey.asp?Ley=18515&Anchor=>

5. <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccessoTextoLey.asp?Ley=18232&Anchor=>

6. <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccessoTextoLey.asp?Ley=18381&Anchor=>

7. Organismo del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)



de diálogo, permitió reducir los niveles de polarización, abrir un debate histórico sobre el rol de los medios de comunicación al tiempo que, luego de tres meses de discusiones, se lograban no pocos acuerdos.

Por supuesto que la posibilidad de avanzar hacia una nueva ley audiovisual (LSCA) produjo duros debates y movimientos debajo de la mesa. Los grupos mediáticos, que durante décadas gozaron de privilegios casi absolutos y concentraron las frecuencias en las principales áreas urbanas, se pronunciaron en contra, acusaron al gobierno de promover una “ley mordaza” y movieron sus influencias.

Ese contexto determinó que la iniciativa de ley se fuera demorando respecto al cronograma presentado inicialmente por el MIEM, lo que a la postre casi haría peligrar la aprobación de la ley.

Largo camino

El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos garantizan la libertad de expresión con amplitud. El artículo 29 de la Constitución de la República también garantiza la libertad de pensamiento y expresión en similares términos. De éste y otros instrumentos se desprende una interpretación constante en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), según la cual “*la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse*” o que “*es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente*”⁸.

El 20 de octubre de 2005 la UNESCO aprobó la *Convención sobre la protección y promoción la diversidad de expresiones culturales*. La carta, ya fue aprobada

por 79 países, incluido Uruguay⁹. En ella se afirma entre otras cosas que la diversidad cultural crea un mundo rico y variado que acrecienta la gama de posibilidades y nutre las capacidades y los valores humanos, y constituye, por lo tanto, uno de los principales motores del desarrollo sostenible de las comunidades, los pueblos y las naciones; y que la diversidad cultural, tal y como prospera en un marco de democracia, tolerancia, justicia social y respeto mutuo entre los pueblos y las culturas, es indispensable para la paz y la seguridad en el plano local, nacional e internacional. Plantea que sólo se podrá proteger y promover la diversidad cultural si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales como la libertad de expresión, información y comunicación, así como la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones culturales.

El objeto regulatorio de la LSCA sigue esta línea de pensamiento. Su objeto consiste en regular bajo estas garantías los servicios audiovisuales, al tiempo que excluye de su ámbito de aplicación a la prensa escrita, lo que constituye un acierto.

La ley también excluyó a los servicios de comunicación audiovisual que se prestan sobre plataformas digitales, como es el caso de Internet. En general, todos los servicios de comunicación audiovisual que ofrecen programación deberían estar sujetos a similar regulación, independientemente de los medios tecnológicos que le sirvan de soporte. Pero en este caso, la falta de acuerdo al interior del gobierno sobre la convergencia entre los medios de comunicación y la política de telecomunicaciones privó al proyecto de disposiciones al respecto.

El principio general de la LSCA es la máxima protección de la libertad de expresión y esto se encuentra expresa y reiteradamente recogido en el proyecto: reconoce el derecho a la libertad editorial y de programación, la independencia de los medios, y prohíbe “*la censura previa, interferencias o presiones directas o*

8. Corte IDH., La Colegiación Obligatoria de Periodistas. Opinión Consultiva OC-5/85.

9. Ley N° 18.068 promulgada el 11 de diciembre de 2006.



indirectas sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier servicio de comunicación audiovisual”, así como “la utilización del poder y los recursos económicos del Estado con el objetivo de presionar, castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas”. Se trata de mandatos claros, que obligan al Estado abstenerse de cualquier interferencia sobre los flujos de informaciones e ideas.

Por otro lado, la libertad de expresión no es un derecho absoluto, y por tanto es pasible de limitaciones y restricciones a título de responsabilidades ulteriores. El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 13 de la Convención Americana de DDHH, regulan el delicado asunto de las “responsabilidades ulteriores” al libre ejercicio de la expresión del pensamiento.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual aprobada a fin de 2014 garantiza la libertad de expresión, sin interferencia del Estado, pero también establece limitaciones a los medios de comunicación social vinculadas fundamentalmente a dos temas: i) la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes; y ii) el combate a toda forma de discriminación.

La Convención Americana señala que *“el ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”*¹⁰.

Estas restricciones, aunque sean ulteriores, deben ser igualmente legítimas y claramente delimitadas para que no se conviertan, bajo pretexto de la defensa de otros derechos, en una limitación excesiva al ejercicio de la libertad de expresión.

10. Artículo 13.2, Convención Americana de Derechos Humanos

Protección de los derechos de la infancia

La LSCA contiene un balance razonable entre la protección y garantías para ejercer la libertad de expresión y un número limitado de excepciones destinadas a proteger los derechos de la niñez y otros grupos minoritarios e históricamente discriminados.

Bajo determinadas circunstancias, la protección de los derechos de la infancia puede constituir una restricción legítima a la libertad de expresión. Estas obligaciones positivas surgen de los estándares de derechos humanos, como por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño, homologada oportunamente por el Parlamento uruguayo, que sanciona la pornografía infantil o la vulneración de la privacidad de los niños y adolescentes.

Es a la luz de estos estándares hay que valorar los artículos de la Ley. El artículo 31 reconoce el derecho a la privacidad de niños, niñas y adolescentes, algo que ya se encuentra reconocido en la Convención.

El artículo 32 establece una franja horaria que va de las 6:00 de la mañana a las 22:00 horas en la noche, reconocido en el mundo como *“horario infantil”*. En este sentido, la franja horaria *“adulto”* no contiene limitación alguna en materia de contenidos e imágenes, puesto que se supone que en este caso ya será responsabilidad de los padres y no del Estado el supervisar que los menores se encuentren durmiendo o que no tengan acceso a dicha programación.

El mismo artículo establece que en ese horario deberá evitarse la exhibición de programación con: imágenes de violencia excesiva y explícita (visible y gráfica), imágenes de alto contenido sexual y exhibición del consumo explícito y abusivo de drogas. Elementos que afectan directamente la capacidad comprensiva de los niños con posibles efectos posteriores en su desarrollo psicológico.

Si bien se trata de una restricción concreta a la libertad de expresión, al pie de este artículo se esta-



blece que la limitación de imágenes nocivas para la infancia es “sin perjuicio de la información de los hechos” y que esto no debe ser entendido como “una imposibilidad de informar, analizar y discutir” sobre estas situaciones. Asimismo, durante el debate parlamentario se incluyó una segunda salvaguarda, según la cual los programas informativos podrán incluir imágenes de este tipo, de manera excepcional y “cuando se trate de situaciones de notorio interés público”, siempre que se comunique previamente que se emitirán representaciones de este tipo.

Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención¹¹.

El artículo 13.5 de la Convención Americana establece también que debe estar prohibida por ley toda apología del odio o incitación a la violencia contra grupos de personas por cualquier motivo y enumera motivos vinculados a la raza, la nacionalidad, religión e idioma, pero no es una descripción taxativa.

La LSCA sigue este criterio al establecer que deben ser objeto de sanción ulterior aquellas expresiones que incitan a la violencia contra las personas por cualquier motivo discriminatorio (art. 28). Estas sanciones además, serán aplicadas por la Justicia y no por el gobierno.

Asignación de frecuencias

El Estado tiene la legítima potestad de administrar el espectro radioeléctrico. Por su naturaleza las frecuencias son un patrimonio común y público que pertenece a todas las personas y que constituyen una plataforma central para el ejercicio de la libertad de expresión. En ese sentido, esta ley por

primera vez regula todos los aspectos relacionados con la administración de las frecuencias.

Puesto que la tecnología está cambiando, la transición digital y todas sus variantes también deberán ser reguladas bajo los mismos principios, para evitar efectos indeseados como una mayor concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación.

La nueva LSCA contempla al menos tres sectores en los servicios comunicación: privado-comercial, público y comunitario, lo que se adecúa a los estándares internacionales.

En referencia a los procesos de asignación de frecuencias, estos estándares destacan que los Estados no sólo deben abstenerse de “realizar acciones o favorecer prácticas que de cualquier manera se encuentren dirigidas, directa o indirectamente a crear situaciones que, de iure o de facto, discriminen o excluyan arbitrariamente a ciertos grupos o personas en su goce o ejercicio”, sino que, los Estados están obligados a “adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes” respecto a ciertos grupos¹².

El Capítulo VII de la ley establece un procedimiento de concurso público para la asignación de las frecuencias y la autorización de uso, bajo lineamientos generales previamente establecidos. Descarta la subasta como criterio de asignación de espectro para su utilización por parte de medios de comunicación, lo cual constituye una práctica democratizadora. La subasta privilegia el aspecto económico, y de esa manera se convierte en una forma injusta de concesión del uso de frecuencias.

También se incorporan organismos de participación ciudadana y mecanismos de consulta y audiencias públicas para la concesión del uso de las frecuencias, habilitando así el control público y el

11. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva N° 5. Colegiación Obligatoria de Periodistas.

12. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (2010). “Estándares para una radiodifusión libre e incluyente”. CIDH.



ejercicio del derecho a informarse y a participar del debate sobre este trascendente tema.

Del mismo modo, la Ley SCA define que dicha concesión no es vitalicia, sino que, como toda concesión de un bien público, deberá tener un tiempo límite (art. 125). El plazo de 15 años establecido en la nueva norma para la televisión es comparable con otras regulaciones internacionales y permite la renovación de la licencia pero previo a un proceso de rendición de cuentas. En este punto es importante destacar que la solución es innovadora al incorporar la garantía de que *“los procesos de renovación de frecuencias no podrán ser utilizados como mecanismos de censura indirecta”* (art. 114). La aprobación de esta disposición, al tiempo que es una garantía para la independencia de los medios de comunicación, es un ejemplo positivo para una región en donde más de una vez la no renovación de frecuencias se ha establecido por razones de línea editorial o con el objetivo de desplazar a una voz crítica del espacio público.

Concentración y normas antimonopolios

La existencia de monopolios u oligopolios públicos o privados en los medios de comunicación atenta contra la democracia y constituye un serio obstáculo a la difusión de informaciones y opiniones diferentes. La acumulación de medios y de frecuencias genera grupos comunicacionales que interfieren en el proceso democrático y condicionan a los partidos políticos y a los gobiernos, como lo demuestra la existencia de este problema en distintos países de la región.

En ese sentido, la Declaración de Principios para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la propia Corte Interamericana han señalado que es indispensable la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretendan adoptar, así como establecer garantías de protección a la libertad e independencia de los periodistas. *“Más aún, en los términos amplios de la Convención Americana, la libertad de expresión se puede*

*ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal. Tal supuesto podría llegar a configurarse, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, se establecen en la práctica “medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.*¹³

El artículo 51 de la LSCA ordena al Estado instrumentar medidas adecuadas para impedir o limitar la formación de monopolios y oligopolios en la comunicación, lo que en principio es correcto. El artículo 53 y siguientes prevén límites al acaparamiento de frecuencias de televisión abierta o de radio AM y FM, así como de licencias para prestar el servicio de televisión para abonados, en manos de una sola persona física o jurídica y también de un mismo grupo económico, lo que encuadra en los estándares reseñados.

Otra innovación son las disposiciones del proyecto que establecen políticas positivas para fomentar la producción nacional audiovisual, tales como las reservas de cuotas razonables de pantalla o la creación de fondos específicos para subsidiar la producción audiovisual nacional, pero que no comprometen la posibilidad de incluir contenidos del exterior (arts. 60 a 62).

En base a estos estándares, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Uruguay cumple con garantizar el libre flujo de contenidos y reservar un espacio para la producción local, algo que no había ocurrido en la historia de la radiodifusión. Asimismo, incluye un fondo para el fomento de la producción nacional que se financiará con los aportes que hacen los propios operadores por el pago de uso de espectro (art. 188).

Órgano de control y defensoría de las audiencias

El delicado equilibrio que debe guardar la regulación sobre medios de comunicación y el ejercicio

13. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva N° 5. Colegiación Obligatoria de Periodistas



de la libertad de expresión requiere que la legislación sea aplicada por un órgano regulatorio con garantías de independencia y autonomía tanto del gobierno, como del poder económico de los medios. En la Declaración Conjunta de 2001, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE subrayamos que, “[l]as entidades y órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión deben estar constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales”. (...)“Dada la importancia de las funciones que deben cumplir, es fundamental que los órganos encargados de aplicar políticas y fiscalizar el cumplimiento de la regulación en materia de radiodifusión sean independientes, tanto de la influencia del poder político como de los intereses de los grupos económicos”¹⁴.

Esta fue una de las materias más controversiales del proyecto, dado que en su versión original el organismo responsable de la aplicación y fiscalización de la norma no contenía en su diseño todas las garantías de autonomía e independencia. De hecho, las Relatorías de Libertad de Expresión de la CIDH y Naciones Unidas criticaron este espec-

to cuando analizaron el proyecto de ley presentado inicialmente al Parlamento.

Finalmente, y tras una activa participación de la sociedad civil en este tema, la LSCA incluyó la creación de un Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA) como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo (art. 66 y siguientes de la ley), lo que encuadra en el ejercicio de las potestades estatales frente a los medios audiovisuales. Será ejercido por un colegiado de cinco miembros, uno sólo de los cuales es designado directamente por el Ejecutivo, mientras que los cuatro restantes mediante un proceso público de selección que deberá contar con la venia de una mayoría especial de la Asamblea General (art. 74).

El Consejo también tendrá la potestad de estudiar y llevar ante la Justicia los casos de eventuales infracciones que cometan los medios de comunicación en cuanto a los conflictos entre la libertad de expresión y los derechos de niñas, niños y adolescentes o de grupos vulnerados, para que sea éste, y no el CCA, quien determine la eventual aplicación de sanciones.

Sin embargo, la Ley establece que el gobierno tiene el mandato directo, entre otras cosas para otorgar, renovar y cancelar licencias; para establecer el precio de los derechos de uso de espectro y licencias, y para aprobar los términos de los procedimientos para otorgar las autorizaciones y licencias (art. 55). Esto ha sido señalado como una excesiva concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, aunque una disposición para asegurar que el órgano de aplicación sea escuchado preceptivamente antes de dictar cualquiera de estos actos, puede ayudar a mitigar ese poder en manos del Ejecutivo.

Como complemento de la institucionalidad la ley incorporó en forma explícita una Defensoría del Público, con el mandato de la promoción y defensa de los derechos de las audiencias de los medios audiovisuales.

Esta figura busca llenar un vacío histórico en la institucionalidad del país, dado que nunca se estableció

14. Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión (ONU), Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación (OSCE) y Relator Especial para la Libertad de Expresión (OEA). Declaración Conjunta sobre Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo. Aprobada el 20 de noviembre de 2001. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=48&IID=2>. En el mismo sentido, la Recomendación Rec(2000)23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa indica que las “reglas que rigen a las autoridades de regulación del sector de la radiodifusión, en particular su composición, son un elemento clave de su independencia. Estas reglas deberán estar definidas de manera que estén protegidas de toda injerencia, particularmente de parte de fuerzas políticas o de intereses económicos”. Council of Europe. Committee of Ministers. Appendix to Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector. Provisión 3. 20 de diciembre de 2000. Disponible en: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)



una figura que promoviera la libertad de expresión y el respeto de los otros derechos humanos que pueden ser vulnerados en el marco del fenómeno de la comunicación, convocar a instancias de seguimiento (audiencias públicas, consultas, etc.) y promover la participación directa del público.

Cuando se trata de promover cambios en la historia de discriminación que las mujeres, las personas LGBTI o los afrodescendientes han sufrido históricamente, esta figura tiene un papel trascendente a cumplir. En materia de libertad de expresión, siempre es preferible la promoción a la sanción.

La transición a la Televisión Digital Terrestre

Finalmente, hay que apuntar que en medio del proceso de aprobación de la ley SCA, el gobierno de Mujica avanzó en la implementación de la televisión digital terrestre abierta. La primera decisión estratégica adoptada por el gobierno fue la de optar por norma digital brasileño-japonesa (ISDB-T) para el despliegue de la televisión digital, mediante un decreto que también aparejó cambios regulatorios. El decreto se construyó en la dirección de

democratizar la televisión: introduce mecanismos equitativos y concursados para el acceso a las nuevas frecuencias, estableció por primera vez plazos para el uso de las frecuencias, reconoció tres sectores en la comunicación (público, privado-comercial y comunitario) y adoptó el principio de gratuidad para la totalidad de la televisión abierta.

El otro logro que se puede apuntar se encuentra en el mismo proceso de asignación de las frecuencias para servicios de TV digital. De algún modo, y pese al cabildeo de los medios tradicionales, la administración terminó con una situación de mercado cerrado de la televisión abierta de más de 50 años, para pasar a un entorno que exige inversiones y con el ingreso de nuevos jugadores.

En Montevideo, el gobierno aseguró a los actuales operadores un canal completo a cada uno, lo que aumentó sus actuales posibilidades de emisión —ya que podrían emitir varias señales, entre ellas una dirigida a celulares, y la posibilidad de comunicación interactiva—. Pero se incorporan dos canales comerciales adicionales, uno público y uno comunitario, lo que amplía y diversifica la oferta de televisión gratuita a toda la población.



Infancia, Derechos y Medios de Comunicación: una agenda en construcción

Soc. Paula Baleato

Analizar la vinculación entre los medios de comunicación y los derechos de niños, niñas y adolescentes requiere tener presente al menos dos perspectivas.

Por un lado, el reconocimiento del papel central que los medios de comunicación juegan en el desarrollo de la infancia y la adolescencia, su creciente peso como agencia de socialización (en orden similar a la familia y el sistema educativo), y la centralidad que adquiere en la sociedad la imagen de la infancia que los medios difunden.

Por otro lado, es necesario tener presente una perspectiva que ubique a la comunicación en el campo de los derechos humanos, reconozca el papel central de los medios de comunicación para la democracia y la necesidad de que los Estados garanticen el derecho a la libertad de expresión, en igualdad, para todas las personas.

La articulación de estas dos dimensiones permite comprender el proceso vinculado a la regulación democrática de los medios de comunicación y la promoción y protección específica de derechos de niños, niñas y adolescentes operado en el Uruguay durante el gobierno del Frente Amplio en el periodo 2010 - 2014.

La promoción y protección de los derechos de niños y adolescentes en el Uruguay: una materia con rezago

En noviembre de 2014, el mundo entero celebró 25 años de la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) de Naciones Unidas, primer tratado de derechos humanos para las personas menores de 18 años.

Si bien la CDN no fue el primer instrumento internacional ligado a la niñez y la adolescencia, sí supuso una revolución en el modo que este sector social era concebido hasta el momento. Según los expertos, “la Convención de los Derechos del Niño es la Revolución Francesa que llega 200 años más tarde para niños, niñas y adolescentes”¹. Este Tratado, ratificado en tiempo récord por la casi totalidad de las naciones del planeta, le confiere la condición de *sujetos* de derechos a un sector social tradicionalmente concebido como *objeto* de tutela, cuidado y control e instala un cambio radical en la concepción que primaba sobre la infancia hasta ese entonces. Obliga de este modo a los Estados signatarios a implementar un conjunto de reformas normativas, legales e institucionales que al día de hoy, cuarto de siglo después de promulgado el texto, se encuentran aún en proceso de realización en muchos países, el nuestro incluido.

La CDN viene a proponer un cambio radical de paradigmas, una alteración total al modo de relación entre familia, comunidad y Estado con los niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto su plena implementación y adecuación a nivel local, supuso (y supone) no sólo la adopción de reformas legales e institucionales sino, y fundamentalmente, el desarrollo de profundos cambios culturales y sociales: un gran reto para los países, de establecer nuevas formas de pensar, comprender y vincularse con los niños, niñas y adolescentes en todos los ámbitos de la sociedad. Se trata de cambios culturales que no se decretan ni establecen por ley, en los que los medios de comunicación (en particular los audiovisuales, de modo contemporáneo a la promulgación de la CDN) están llamados a jugar un rol central, a la vez que ellos mismos son también interpelados en su modo de vinculación con este sector de la población.

Uruguay ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño el 28 de setiembre de 1990. A partir de

1. Expresión acuñada por Emilio García Méndez, especialista argentino, en derechos de la niñez y asesor de UNICEF.



ese momento la CDN cobra fuerza de ley a nivel nacional y obliga al país —entre otras cosas— a una readecuación normativa en materia de infancia y adolescencia, cuya primera etapa culmina con la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia de 2004².

En relación a los medios de comunicación, la CDN reconoce de manera expresa el papel y la influencia de los medios de comunicación sobre la realización de los derechos de niños y adolescentes a través de varios artículos. Asimismo identifica tanto el papel positivo que los medios (ya sean estatales o privados) desempeñan en relación a la infancia, al tiempo que previene de las posibles vulneraciones y efectos negativos que éstos pueden tener en su desarrollo integral.

Proponer una perspectiva de derechos supone establecer actores garantes de los mismos. No se trata de satisfacer necesidades sino de garantizar derechos humanos, que en tanto tales, son inherentes a la condición de persona humana. En este caso, los derechos (humanos) de niños, niñas y adolescentes son inherentes a la condición misma de su ser persona menor de 18 años, independientemente de cualquier otra circunstancia.

Atendiendo a este enfoque, y en vinculación con los medios de comunicación, la CDN establece 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 (art.12). Define que la libertad de expresión es un derecho de niños y niñas y que comprende la libertad de buscar, recibir y divulgar informaciones e ideas de forma oral, escrita, artística o por cualquier otro medio (art.13). Establece que los Estados, en reconocimiento de la importancia de los medios de comunicación, deben asegurar el acceso de los niños a la información y especialmente a aquella que promueva su bienestar social, espiritual y moral. Impulsa 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 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) y postula el derecho a la privacidad de niños y niñas incluso en relación a sus padres (art. 16).

Estas disposiciones específicas se complementan en principios generales planteados por la Convención, relativos al principio de universalidad o no discriminación (art.2) y la atención al interés superior del niño frente a cualquier otra circunstancia (art.3). Cobran, así, un sentido integral a la luz del nuevo paradigma planteado sobre la infancia, conocido como el Paradigma de la Protección Integral.

Desde esta óptica, los Estados no solo están obligados a proteger a niños y niñas frente a la vulneración de sus derechos sino también a formular e implementar políticas públicas, establecer las institucionalidades adecuadas y destinar los recursos suficientes tendientes a promover su pleno desarrollo. Es lo que se conoce como medidas positivas o promocionales. Los Estados se comprometen así a garantizar todos los derechos para todos los niños y niñas. Incluidos los derechos relativos al campo de la comunicación.

En el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) aprobado en 2004 por el conjunto del sistema político con representación parlamentaria, como adecuación del derecho interno a la nueva normativa internacional, se establecen una serie de artículos relativos a algunos de los aspectos planteados por la CDN en relación a los medios de comunicación.

Así, el derecho a la vida privada y a que la imagen de niños y niñas no se utilice en forma lesiva es reconocido en el art.11, mientras que la protección de la identidad en el caso de adolescentes en conflicto con la ley, en el art. 96. Disposiciones específicas

2. Ley N°17.823, setiembre 2004



relativas a la protección de niños y adolescentes frente a la exposición a mensajes nocivos para su desarrollo y para la buena convivencia en el marco de un Estado democrático, restricciones vinculadas a los mensajes publicitarios para niños y a los contenidos exhibidos en los horarios aptos para todo público, quedaron establecidos también en el CNA, en los artículos 181 al 183. Otras disposiciones reglamentarias y decretos complementan la normativa vigente a nivel nacional.

Sin embargo y a luz de la mirada más abarcativa del papel que le compete al Estado y a la sociedad para garantizar adecuadamente la realización de los derechos, no sólo desde la perspectiva de proteger a los niños de los eventuales efectos negativos de los medios sino también desde un enfoque promotor de aquellos efectos positivos para su desarrollo, el país se encontraba, y se encuentra aún, con vacíos y una serie de retos a atender.

Regulación de medios y niñez: la agenda 2010 - 2014

El proceso de reforma normativa para una regulación democrática de los medios de comunicación impulsado por el gobierno del Frente Amplio en el periodo 2010-2014, vino a atender también, estos asuntos pendientes.

En el documento marco: *“Cómo garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios: aportes para la revisión y reforma de la Ley de Radiodifusión del Uruguay”*³ que ofició de guía para el proceso lanzado por la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual (DINATEL) del Ministerio de Industria, Energía y Minería en julio del 2010, se colocó específicamente el asunto de la infancia y la adolescencia: “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”⁴.

Así, en lo que sería una primera etapa (julio - diciembre 2010), el tema medios y derechos de niños y adolescentes fue abordado en el marco del Comité Técnico Consultivo (CTC), ámbito consultivo convocado por la DINATEL desde el inicio del proceso, e integrado por un conjunto amplio de actores vinculados a distintos campos de la comunicación: empresas, trabajadores, universidades, organizaciones de la sociedad civil, medios públicos y gobierno. El CTC elaboró una serie de recomendaciones que sentarían las bases de lo que, dos años más tarde, habría de ser el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que ingresaría al Parlamento.

Estas abarcaron desde elementos específicos en torno a las adjudicaciones de licencias y autorizaciones para el uso de frecuencias, las condiciones para la competencia, la promoción de la diversidad y las restricciones a la concentración, hasta el necesario reconocimiento de tres sectores en las comunicaciones y sus especificidades: sector público, comercial y sector comunitario. La necesidad de estímulos para la producción nacional y local, el impulso a mecanismos de autorregulación y la educación para la comunicación fueron también abordados, de la mano de recomendaciones específicas en relación a la institucionalidad necesaria y los mecanismos de participación social. Los derechos de las audiencias y medidas especiales para garantizar el derecho a la comunicación de sectores en histórica desigualdad social como niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas trans o personas con discapacidad fueron largamente contemplados⁵.

3. Gustavo Gómez Germano: *“Cómo garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios: aportes para la revisión y reforma de la Ley de Radiodifusión del Uruguay”*. Fundación Friederich Ebert Stiftung (FESUR), julio de 2010

4. *Ibidem*, p.20

5. Es posible acceder al informe final del CTC así como a las actas de todo el proceso a través de <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/informes/comite-consultivo-sobre-ninez-y-medios>



Para el caso que nos ocupa, fueron establecidas en ese documento recomendaciones específicas ligadas al horario de protección así como la recomendación de establecer símbolos identificatorios para las franjas horarias y contenidos por edad, así como herramientas para asegurar el control en el cumplimiento de las disposiciones por parte de los medios de comunicación.

Un capítulo especial: derechos de la niñez, libertad de expresión y medios de comunicación

Casi un año más tarde de que aquel proceso consultivo finalizara, y antes de cuajar en un proyecto de ley específico, el gobierno a través de Presidencia de la República y de manera conjunta con el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), realiza una nueva convocatoria a una instancia de consulta, esta vez para abordar de manera específica la relación entre los derechos de niños, niñas y adolescentes, la libertad de expresión y los medios de comunicación.

La misma tuvo como marco una serie de medidas definidas por el Poder Ejecutivo en lo que dio en llamar una “Estrategia por la Vida y la Convivencia”⁶ y que incluyó, entre otras, la modificación del Decreto 445 de 1988 que excluía a los informativos del horario de protección a la infancia, y la promoción de instancias de diálogo entre los medios de comunicación, sus trabajadores, universidades y sociedad civil para la adopción de mecanismos de autorregulación en el manejo de información relativa a seguridad y violencia.

El “Comité Técnico Consultivo sobre Derechos del Niños, Niñas y Adolescentes, Libertad de Expresión y Medios de Comunicación” se instala en agosto del 2012, con la Presidencia de UNESCO y la Secretaría Técnica de UNICEF, y estuvo integrado por una amplia gama de actores representativos del Poder Ejecutivo, del

sector empresarial (medios y agencias de publicidad), del sector público estatal, de la academia y de la sociedad civil organizada⁷.

En la convocatoria oficial se señaló que este Comité “*tendrá como objetivo elaborar recomendaciones en todos los temas de la agenda propuesta que serán tomados como insumos para la posterior redacción y decisión de normativas o políticas públicas por parte de las autoridades*”.

La agenda elaborada por el Ejecutivo incluyó los siguientes temas⁸:

a) Adecuación y aplicación de la legislación nacional, de manera compatible con los estándares internacionales, referida a los derechos de los niños, niñas y adolescentes y su relación con los medios de comunicación.

El gobierno se ha propuesto revisar y aplicar la normativa actual que Uruguay ya tiene al respecto, realizando controles efectivos de la misma y estimulando la participación activa e informada de la población en defensa de sus derechos.

Para ello se trabajará sobre la base de la legislación existente, aprobada por unanimidad en el Parlamento en 2004 a través de la Ley 17.823 o Código de la Niñez y la Adolescencia (entre otros, los artículos 9, 11, 15, 96, 181 al 190).

Se busca que el Comité realice un análisis acerca de los aspectos vinculados a la aplicación y eventual adecuación de esta legislación. En particular, se pretende llegar en un plazo muy breve a contar con aportes del CTC para la elaboración y aprobación

7. El Comité Técnico Consultivo estuvo integrado por: UNESCO, UNICEF; Asociación de la Prensa del Uruguay (APU), Coalición por una Comunicación Democrática, Agencia Voz y Vos, Asociación de Broadcasters del Uruguay (ANDEBU), Televisoras Abiertas del Interior (TAI), Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad (AUDAP), Central Uruguaya de Agencias de Medios (CUAM), Ministerio de Educación y Cultura, Televisión Nacional Uruguay (TNU), Tevé Ciudad, Universidad de la República, Universidades privadas con carreras de comunicación social, DINATEL, INAU y Secretaría de la Presidencia.

8. Tomado de “Anexo a la invitación CTC. Agosto 2012”, Secretaría de la Presidencia de la República

6. <http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/gabinete-seguridad-presento-paquete-15-medidas-promover-convivencia-ciudadana>



de una nueva reglamentación de la Ley 17.823 que sustituyan, entre otros, al Decreto 445/988 cuyos artículos 2 y 4 acaban de ser derogados. Esta tarea (reglamentar las normas de rango legal) es una potestad absoluta e indelegable del Poder Ejecutivo y en general de la Administración pero, sin abdicar de dichas potestades y responsabilidades y dada la importancia y complejidad de los asuntos a regular, se pretende que sean elaboradas participativamente.

El objetivo del gobierno es aplicar en todos sus términos la legislación nacional vigente en materia de derechos de la niñez y la adolescencia buscando un sano equilibrio con el ejercicio del derecho a la información y expresión. Para ello se busca establecer reglas y mecanismos claros y adecuados a efectos de reducir los márgenes de discrecionalidad que pudiera haber en la aplicación de la misma, y que pudieran derivar en una aplicación arbitraria que suponga restricciones ilegítimas al derecho a la libertad de expresión e información. En particular, entendemos imprescindible definir de manera clara y precisa los términos que se utilizan en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Complementariamente, los intercambios en el CTC serán útiles al momento del análisis del proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que enviará el Poder Ejecutivo al Parlamento a la brevedad, y que incluirá un capítulo referido al derecho de niños, niñas y adolescentes ante los medios, así como un cambio en la institucionalidad al respecto.

b) El fomento de la autorregulación de los medios de comunicación, agencias de publicidad, anunciantes y trabajadores de los medios, en el respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Nuestro gobierno pretende ir hacia un sistema de co-regulación, basado esencialmente en la autorregulación y con componentes de regulación cuando la anterior falle gravemente: tanta autorregulación como sea posible y tanta regulación como sea estrictamente necesaria para proteger los derechos de la niñez y la adolescencia. En este sentido, entendemos que este CTC debe darle un muy fuerte impulso a la generación y difusión de Códigos de Ética y mecanismos de autorregulación, adoptados libremente y sin intromisión estatal.

c) La elaboración, de manera transparente y participativa, de una clasificación indicativa de contenidos audiovisuales.

Se ha visto con mucha satisfacción que algunos medios han avanzado sustantivamente en estos días en este aspecto, pero se entiende imprescindible estandarizar y validar este mecanismo con criterios generales. Asimismo deben analizarse las normas vinculadas a la introducción del control paterno, en especial ante el advenimiento de la TV Digital.

d) El desarrollo de instrumentos de estímulo a la producción, el intercambio y la difusión de programación audiovisual de calidad que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral, y su salud física y mental.

Se propone analizar y proponer políticas públicas y acciones que signifiquen estímulos a la producción audiovisual —en particular la de origen nacional— destinada a o desarrollada por niños, niñas y adolescentes en el marco de las prescripciones, entre otros, del artículo 182 del Código de la Niñez y la Adolescencia⁹.

e) El impulso de estrategias y planes innovadores de educación para los medios.

La educación para los medios es una política pública central para fortalecer la autonomía de las familias (padres, niños, niñas y adolescentes) en su interacción cotidiana con los medios de comunicación. Se espera que con la implementación de buenas políticas de educación para los medios la sociedad pueda tener una relación más autónoma, libre, placentera y que estimule su propio desarrollo y la protección y promoción de los derechos humanos. En este punto, el CTC trabajará con acuerdos ya discutidos en el ámbito de UNESCO, como es el caso del documento “Alfabetización Mediática e Informativa: currículum para profesores (2011)”.

g) El rediseño institucional y fortalecimiento de las capacidades del INAU para aplicar la legislación y políticas aprobadas, en particular el desarrollo de

9. “Los programas de radio y televisión en las franjas horarias más susceptibles de audiencia de niños y adolescentes, deben favorecer los objetivos educativos que dichos medios de comunicación permiten desarrollar y deben potenciar los valores humanos y los principios del Estado democrático de derecho”.



metodologías e instrumentos adecuados de monitoreo y evaluación.

Tan importante como definir de manera clara y precisa qué se regula, es definir quién la aplicará. En este sentido, se entiende que el mejor diseño institucional en estos asuntos requiere la existencia de un organismo estatal pero independiente del gobierno y con amplia participación ciudadana. Al día de hoy, el Directorio del INAU debe resolver sobre estos asuntos, con los asesoramientos pertinentes de los Departamentos de Espectáculos Públicos, División Jurídica y eventualmente el Departamento de Tasas y Multas, por sí y ante sí, tal y como se lo determina la legislación vigente. Un cambio a esta situación deberá ser implementado mediante una ley, y se entiende que esa oportunidad se abre con la consideración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Mientras tanto, entendemos que sería deseable la existencia de un Consejo Asesor Consultivo en la órbita del INAU, con opinión preceptiva previa a la resolución del Directorio, que analizara y recomendará la adopción de las medidas necesarias para aplicar la regulación de referencia, a efectos de que adopte las resoluciones que mejor se adecuen al derecho vigente.

Sobre cada uno de estos puntos, el Comité elaboró una serie de recomendaciones concretas que fueron recogidas en su informe final¹⁰ y presentadas al Poder Ejecutivo. Entre las más destacadas, se encuentran:

- la recomendación de la adopción de un modelo de co-regulación que combine regulación estatal con el impulso a mecanismos de autorregulación de los distintos sectores (empresarial, trabajadores, publicidad).
- la recomendación de establecer de manera expresa los deberes de promoción de derechos y los de protección de los mismos, por parte del Estado, en la relación de niños y adolescentes con los medios de comunicación.

- la recomendación de disposiciones específicas y modificaciones legales para regular la exhibición de imágenes de niños, niñas y adolescentes. Esto incluyó la recomendación de reglamentar el art.96 del CNA relativo a la identificación de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley ampliando su alcance y aumentando las sanciones previstas por su incumplimiento.
- la recomendación de extensión del horario de protección de niños, niñas y adolescentes en los medios y la adopción de símbolos y avisos claros y estandarizados, comprensibles y accesibles para la sociedad en su conjunto, atendiendo a la clasificación del contenido audiovisual específico.
- la definición de contenidos especialmente nocivos para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, recomendando limitaciones para los siguientes: violencia, sexo/pornografía, drogas y discriminación.
- la recomendación del estímulo a la programación infantil y el establecimiento de cuotas pantalla en la televisión abierta.
- la recomendación de disposiciones relativas a la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes que amplían las actualmente previstas en el Código de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay.
- recomendaciones en relación a la institucionalidad necesaria y el modelo regulatorio.

Varias de estas recomendaciones fueron finalmente contempladas en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) aprobada en diciembre del 2014. Las mismas se incluyen en un capítulo específico acerca de los “Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”, en el marco del capítulo de “Derecho de las Personas”.

Concretamente se incluyen 6 artículos específicos que establecen:

- a) el deber de protección (art. 29) y el de promoción (art. 30) del Estado en relación a los medios

10. El documento de Informe Final y recomendaciones del Comité Técnico Consultivo sobre Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Libertad de Expresión y Medios de Comunicación, se encuentra disponible en <http://www.vozyvos.org.uy/index.php/temas/medios-y-ninez>



de comunicación y los derechos de niños, niñas y adolescentes, contemplando así las orientaciones establecidas en las normativas y experiencias internacionales.

b) se reconoce el derecho a la privacidad (art. 31), extendiendo este derecho al uso de la imagen y de la vida privada no sólo a los casos de conflicto con la ley (como lo previsto en el art. 96 del CNA) sino frente a otras circunstancias de vulneración de derechos y en casos en que se discuta guarda, tutela o filiación.

c) se establece el horario de protección a niños, niñas y adolescentes (art. 32), acorde a los estándares internacionales y se establecen protecciones especiales frente a contenidos de extrema violencia (o su apología), truculencia, pornografía, discriminación, incitación al consumo de sustancias ilegales ó apología de hechos delictivos, con la salvaguarda de que ello no irá en desmedro del derecho a la información del resto de la población en programas informativos y/o frente a casos de notorio interés público.

d) se establecen medidas de protección frente a perjuicio moral o físico en los mensajes publicitarios dirigidos a niños, niñas y adolescencia (art. 33) tendientes a respetar su especial condición de desarrollo bio-psico-social a la vez que especificaciones relativas a la participación de niños y niñas en publicidad (art. 34).

En lo que tiene que ver con la institucionalidad y la entidad reguladora, la LSCA establece una competencia específica en la materia al Consejo de Comunicación Audiovisual (art. 29).

De manera simultánea al proceso de debate legislativo que se dio en 2013 y 2014, y siguiendo las recomendaciones emanadas del CTC, fue creado por el INAU (Resolución de Directorio 2610/013, del 12/08/2013) un Consejo Asesor en Infancia, Adolescencia y Medios de Comunicación (CAIAM) del Directorio de INAU, como paso intermedio hacia la posible conformación de un órgano regulador independiente.

El CAIAM está integrado por representantes de Organismos Estatales (DINATEL-MIEM; MEC), Universidad de la República, ANDEBU, organizaciones de la sociedad civil, agencias de publicidad, gremial de periodistas, adolescentes, y su coordinación está a cargo del Departamento de Espectáculos Públicos de INAU.

Se dispuso que el objetivo principal de este Consejo fuera el asesoramiento al Directorio de INAU en lo concerniente a la protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes en los diferentes medios de comunicación.

Entre las funciones establecidas figura la promoción de estudios e investigaciones sobre la relación entre los medios de comunicación, la infancia y adolescencia; la orientación para la realización de campañas de difusión; el establecimiento de canales eficientes de comunicación con la ciudadanía; el avance en propuestas de clasificación indicativa y el estudio y asesoramiento al Directorio frente a las denuncias concretas recibidas por el organismo.

Prioridades 2015 - 2020: innovación, institucionalidad, universalidad

La aprobación de la LSCA se constituye, sin dudas, más que en un punto de llegada en un punto de partida para encuadrar la agenda específica de niñez y medios de comunicación audiovisuales.

Como se mencionaba al inicio de este artículo, no es posible abordar esta temática si no se lo hace desde la doble perspectiva: la de un sistema de regulación democrática de los medios, y la de un sistema de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. Y ambos requieren normativas, legislaciones, institucionalidades y recursos presupuestales adecuados.

En materia de políticas públicas hacia la infancia y la adolescencia, el país se encuentra aún con un importante rezago en relación a la institucionalidad disponible, su diseño y enfoque prioritario. Sin desconocer los importantes avances en la mejora de la calidad de vida y condiciones de desarrollo de los



sectores de la infancia y la adolescencia en situación de mayor vulnerabilidad y pobreza, es reconocida por varios actores la necesidad de que el país avance en el desarrollo de un sistema de promoción y protección de derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, superando la focalización y fragmentación de las políticas y acompasando su diseño institucional al paradigma de la protección integral.

El proceso, actualmente en curso, de análisis crítico de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010 - 2030 y la elaboración del Plan Nacional de Infancia y Adolescencia 2015 - 2020 como compromiso asumido por el país en tanto signatario de la Convención sobre los Derechos del Niño, deberá integrar de manera expresa orientaciones vinculadas a los derechos de la infancia ligados al campo de la comunicación.

De manera específica, una agenda país sobre derechos de la niñez y la comunicación debe incluir líneas de acción y procesos que involucren distintos campos: a) el del diseño de una institucionalidad adecuada (funciones, alcances, integración, etc.), b) el campo normativo, legislativo y las reformas necesarias, y c) la agenda temática específica que hace al campo de la niñez y los medios.

Sin agotar en este punteo los asuntos que deberían ser tratados, se presentan los que parecen como prioritarios de ser abordados en la próxima administración de gobierno:

a) Sobre la institucionalidad

1. Conformación de un ámbito deliberativo/consultivo (similar al CTC Niñez y Medios en integración y funciones) por un tiempo limitado, que acuerde una agenda de trabajo a ser articulada con las instituciones con competencia en infancia y en políticas de comunicación. Este ámbito podría ser el actual CAIAM, y oficiar de espacio de validación del proceso de reglamentación de la LSCA.

2. Establecimiento de un área específica de trabajo sobre niñez, en el marco del futuro Con-

sejo de Comunicación Audiovisual en articulación con el Consejo Consultivo Honorario de Infancia y Adolescencia, instancia actualmente en funcionamiento y creada por el Código de la Niñez y la Adolescencia.

3. Desarrollo de un área específica de niñez y adolescencia en la Defensoría del Público, prevista por la LSCA en el marco de la Institución Nacional de Derechos Humanos (cap. IV, art. 84).

b) Reformas Legislativas y reglamentaciones

1. Análisis de las adecuaciones normativas necesarias (fundamentalmente el Código de la Niñez y la Adolescencia) en lo que tiene que ver con las competencias asignadas hoy a INAU para la fiscalización y control de los medios de comunicación.

2. Análisis de las adecuaciones normativas y reglamentaciones necesarias en el Código de la Niñez y la Adolescencia en aquellos artículos que estén también contemplados en la LSCA. (art. 11, art. 96. art. 181 al 183, entre otros).

c) Agenda temática específica

La agenda que aborda la convergencia entre el derecho a la comunicación y el derecho de niños, niñas y adolescentes, es amplia e involucra distintas líneas de actuación estratégica. Como ejes prioritarios se señalan los siguientes:

1. Educación para los medios de comunicación en el ámbito del sistema de enseñanza.

2. Estímulo a la producción de contenidos de calidad.

3. Programación regional y nacional.

4. Niños y niñas participando en la producción de contenidos.

5. Regulación de la exhibición de imágenes e identificación de niños, niñas y adolescentes.



6. Evaluación sistemática de los impactos generados por los contenidos audiovisuales.

7. Establecimiento de franjas horarias y franjas de edad (clasificación indicativa).

8. Regulación de la publicidad dirigida a niños y niñas.

9. Trabajo infantil artístico en los medios de comunicación.

10. Nuevas tecnologías: promoción de la inclusión y estrategias de protección.

Algunos de estos ejes temáticos están incluidos en la LSCA (la regulación de la publicidad, la regulación de la exhibición de imágenes y la identificación de niños, niñas y adolescentes), aunque su completa realización tendrá que ser abordada en la reglamentación de la ley, y su implementación monitoreada y trabajada por otros ámbitos. En otros casos, los ejes planteados exceden el campo de la legislación y tienen que ver con las políticas públicas y los programas, la articulación interinstitucional, los recursos presupuestales e incluso con otras materias, no alcanzadas por la LSCA, pero claves para la comunicación, como lo son las nuevas tecnologías y el desafío de la promoción y protección de derechos en internet.

En el corto plazo, y a los efectos de la elaboración de una agenda corta de trabajo en infancia y servicios de comunicación audiovisual, sería importante avanzar en los siguientes tres ejes:

1. Estímulo a la producción de contenidos de calidad.

2. Establecimiento de franjas horarias, franjas de edad y señalización (clasificación indicativa).

3. Educación para los medios de comunicación en el ámbito del sistema educativo formal.

En suma, el proceso iniciado en el país a partir del año 2010 abre un camino sin retorno. El debate acerca del proceso de democratización de los medios de comunicación y su interfaz con los derechos de niñas, niños y adolescentes, vino para quedarse. En particular, abordar la cuestión de medios y niñez supone debatir y acordar qué tipo de relación quiere establecer la sociedad uruguaya entre sus niños y sus medios de comunicación.

La tarea implica necesariamente una mirada de largo plazo, requiere un trabajo sobre dimensiones legislativas, institucionales, técnicas, pero sobre todo el concierto de la más amplia gama de actores y agentes sociales entre los que es ineludible que también se encuentren los niños, niñas y adolescentes: sujetos con presente, voces y perspectiva propia acerca de la sociedad y el mundo. El desafío no es un asunto solo del gobierno, aunque es su responsabilidad, como tampoco de exclusiva gerencia estatal, aunque el papel del Estado sea insustituible.

Para que el proceso sea sustentable en términos democráticos y pueda consolidarse de manera efectiva en el periodo 2015 - 2020 se requiere la activa participación de la sociedad en su conjunto: empresarios de la comunicación, trabajadores y profesionales de los medios, la academia, las organizaciones de la sociedad civil, los propios niños, niñas y adolescentes. El proceso de cambios requiere una sociedad activa y participante, y una férrea voluntad política para direccionar las políticas públicas a favor de todos los derechos para todas las personas.



¿TV o no TV? El gobierno progresista y la televisión digital en Uruguay

Gabriel Kaplún

Posibilidades técnicas, decisiones políticas

La televisión digital terrestre (TDT) es una tecnología que, en su actual desarrollo, posibilita:

- Una mayor estabilidad en la recepción, evitando “fantasmas”, “llovía” y otros problemas de la televisión analógica tradicional.
- La emisión en alta definición (HD), o en definiciones de calidad intermedia, pero con mayor nitidez que la televisión analógica actual.
- La inclusión de varias señales televisivas con contenidos diferentes en el mismo espacio radioeléctrico ocupado por un canal de TV analógico y emitidas desde la misma antena y transmisor, mediante la llamada “multiplexación” de la señal. El número de señales depende de la calidad ofrecida, pudiendo llegar a cuatro o cinco de calidad estándar (similar a la analógica actual) o sólo una, si se opta por una muy alta definición. También es posible realizar combinaciones, como una señal de calidad media y dos de definición estándar.
- La inclusión de señales para dispositivos móviles (por ejemplo teléfonos celulares), usando un pequeño espacio o segmento de un canal (*one seg*).
- Posibilidades de interactividad, que van desde la visualización de subtítulos ocultos (*close caption*) hasta interacciones más complejas que se aproximan a las que ofrece internet, mediante un canal de retorno a través de un módem.

Como se ve, el menú es amplio. Cada país ha optado por realizar aprovechamientos distintos de estas posibilidades, según sus realidades y sus opciones

sociales y políticas. Así, por ejemplo, se puede priorizar la TV de alta definición o la inclusión de más señales, apostando a una mayor diversidad de actores y contenidos (Bustamante, 2008). O, también, combinar ambos aspectos.

Si bien estas diversas posibilidades variaban inicialmente entre los distintos sistemas y normas técnicas (europeo, norteamericano, japonés), han tendido a ofrecer prestaciones similares, más allá de énfasis o fortalezas en uno u otro aspecto. Las decisiones a tomar son entonces principalmente políticas, o técnico-políticas, si se prefiere.

Hay también una serie de aspectos a considerar para el pasaje de la televisión analógica a la digital: el cambio de equipamiento tanto para los emisores como para los receptores, con costos importantes para ambos, el uso de nuevo espectro radioeléctrico —cambiando además de banda en casos como el de Uruguay, de VHF a UHF¹—, el eventual ahorro de espectro (dividendo digital) al final de la transición (el llamado apagón analógico) y el mayor uso de espectro durante la transición, al tener que mantener los dos sistemas mientras no se ha generalizado el nuevo equipamiento.

El impacto en los modelos de negocios puede ser muy importante. Si se opta por mantener la oferta de contenidos mejorando la calidad de imagen, el impacto será menor. Si se busca, en cambio, ampliar la oferta incorporando nuevos actores, es previsible que quienes hoy dominan el mercado resistan el cambio y busquen evitarlo, o quedarse con el nuevo negocio e impedir que otros entren. Esto último es lo que sucedió en Uruguay cuando el último cambio tecnológico comparable, que fue el de la incorporación de la televisión para abonados en los años 90 (García Rubio, 1998).

La transición a la televisión digital tiene entonces un interesante potencial democratizador. Pero aprovecharlo no es fácil y encontrará resistencias

1. Very High Frequency (canales 2 al 13), Ultra High Frequency (canales 21 al 69).



importantes, porque implica —o requiere— alterar las reglas de juego del sistema televisivo y de los medios en general.

La indecisión política del primer gobierno

Antes de describir y analizar lo hecho en materia de televisión digital durante el segundo gobierno nacional de izquierda en Uruguay entre 2010 y 2014 conviene repasar brevemente lo sucedido durante el primer gobierno (2005-2009).

El tema de la Televisión Digital Terrestre tuvo un lugar marginal en la elaboración programática previa a aquel primer gobierno, probablemente por el propio estado de desarrollo de la cuestión en ese momento. No figuró en el programa aprobado por el Congreso del Frente Amplio de 2003 (para el gobierno 2005-2009), pero sí había breves menciones en los documentos elaborados por su Unidad Temática de Medios de Comunicación (UTMC). En ellos se señalaba la conveniencia de reservar un tercio del espectro radioeléctrico para uso del sector comunitario, incluida la futura televisión digital, y la necesidad de estudiar el tema en conjunto con los demás países del Mercosur, buscando acordar normas técnicas y criterios comunes (UTMC, 2004).

Durante el primer gobierno se convocó a una Comisión Nacional para consultar a un conjunto de actores interesados (empresariales, sociales, académicos). Al cabo de poco tiempo, a mediados de 2007, el gobierno tomó algunas decisiones y dio por terminado el trabajo de la Comisión. Se resolvió adoptar la norma europea de Televisión Digital Terrestre y se iniciaron gestiones para el apoyo técnico e inversiones de ese origen. Posteriormente, en 2008, se realizó una reserva de espectro en la banda de UHF para uso de la televisión digital, incluido el tercio para el sector comunitario, en cumplimiento de la ley para ese sector aprobada poco antes². También se autorizó la realización de pruebas a los actuales opera-

dores de televisión analógica, asignando el uso de algunos canales de manera provisoria.

Pero entre las decisiones tomadas faltó una que era clave. No se estableció el marco regulatorio en el que se realizarían las asignaciones de frecuencias para las nuevas señales digitales ni una política clara sobre el tema en su conjunto, como habían recomendado algunos integrantes de la Comisión (Universidad de la República, 2007). La consecuencia práctica fue que, finalmente, no hubo un efectivo despliegue de la Televisión Digital Terrestre en ese período. Hubo, en cambio, sobre el final del primer gobierno, un intento de ampliar la oferta de televisión mediante un sistema de *triple play* (telefonía, internet y tv cable), el llamado Plan Cardales, que terminó abortando por diversas razones que no desarrollaremos aquí.

Las decisiones sobre aspectos técnicos sin decisiones sobre los aspectos políticos se mostraron inoperantes (Kaplún 2008, 2012). Tan inoperantes que, en 2010 y a poco de comenzar el segundo gobierno de izquierda, incluso la decisión técnica fue revisada y cambiada. En efecto, ante presiones del gobierno brasileño y consideraciones geopolíticas o económicas, se decidió abandonar la norma europea y sumarse a la nipo-brasileña (ISDB-T), que ya había sido adoptada también por Argentina, el otro gran vecino regional.

Cabe recordar aquí la recomendación de la Unidad Temática de Medios de Comunicación de coordinar las decisiones sobre este tema con los socios del Mercosur, algo que no había ocurrido hasta el momento. Vale reconocer que tampoco los brasileños habían hecho un esfuerzo por coordinar estas decisiones: más bien tomaron la propia y luego buscaron que los demás se sumaran. No contamos con información sobre el destino que tuvieron las inversiones realizadas con fondos europeos en aquel período y los eventuales costos políticos de este cambio.

El marco regulatorio de los medios audiovisuales y las propuestas de cambio

Al comenzar el segundo gobierno de izquierda quedaba entonces pendiente la cuestión del marco

2. Ley N°18.232 de Radiodifusión Comunitaria, diciembre de 2007



regulatorio y el plan para la transición a la TV digital. Para ello hay que considerar el punto de partida en que se encontraban los aspectos regulatorios de los medios en general en ese momento, con los cambios procesados durante el primer gobierno.

El programa elaborado por la UTMC en 2003-2004 partía de un diagnóstico crítico respecto al sistema de medios existente, fuertemente concentrado y con un desarrollo casi exclusivo del sector comercial y escasa producción nacional. Proponía entonces avanzar en la democratización de las comunicaciones con un nuevo equilibrio en el sistema de medios. Para ello planteaba cinco orientaciones principales: fortalecimiento de los medios públicos, legalización y promoción del sector comunitario, nueva regulación del sector comercial desestimulando la concentración y estimulando el ingreso de nuevos actores, desarrollo de la producción nacional y participación ciudadana en la elaboración e implementación de las políticas públicas de comunicación. Todo ello requería un nuevo marco regulatorio y una reformulación de las instituciones encargadas de su diseño y gestión.

El programa general aprobado por el Congreso del Frente Amplio en 2003 no incluía este desarrollo y se limitaba a plantear escuetamente una voluntad general de avanzar en la democratización de las comunicaciones. Por diversas razones el tema tuvo una baja prioridad en la agenda del primer gobierno aunque se registraron algunos avances, a veces más por impulsos desde la sociedad civil que desde el propio gobierno (Kaplún, 2011). Entre los principales puede mencionarse un fortalecimiento de los medios públicos en su presupuesto, equipamiento y programación, la aprobación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria, la aprobación de un decreto que establecía nuevos criterios y procedimientos para la asignación de frecuencias comerciales³ y algunas políticas de estímulo a la producción nacional de contenidos, principalmente para el cine aunque con potencial “derrame” hacia la televisión.

En materia de institucionalidad siguió teniendo un papel relevante la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC), un organismo creado en 2001⁴. La Dirección Nacional de Comunicaciones pasó del Ministerio de Defensa al de Industria, Energía y Minería, pero con escasos recursos y casi sin incidencia en el diseño e implementación de políticas. La Ley de Radiodifusión Comunitaria (LRC) en 2007 y el mencionado decreto de 2008 para el sector comercial incluyeron formas de participación ciudadana en los procesos de asignación de frecuencias mediante la creación de consejos asesores y la realización de audiencias públicas.

Junto a estos avances se mantenían debilidades en lo político, institucional y social. Por un lado faltaba una voluntad política clara respecto a estos temas y un temor de avanzar en un área que despertaría resistencias de los medios concentrados, generando dificultades al gobierno. Por otro lado había una institucionalidad dispersa, descoordinada y débil en varios de sus organismos, con poca capacidad para el diseño e implementación de políticas. Mientras tanto, desde la sociedad civil se había constituido un ámbito de trabajo común en torno a la democratización de la comunicación, con cierta iniciativa e incidencia pero limitada en su capacidad de movilización y convocatoria a nivel masivo.

El programa de gobierno del Frente Amplio para el período 2010-2014, aprobado en el Congreso de 2008, incluyó varias referencias a las comunicaciones como sector importante para el desarrollo productivo y apoyo para otras políticas (salud, educación). El documento “Uruguay cultural”, que forma parte de ese programa, incluye un capítulo específico sobre medios de comunicación que, de modo sintético, retoma elementos de los documentos de un quinquenio atrás, planteando la necesidad de profundizar o avanzar más sobre lo ya hecho. Por ejemplo, propuso:

3. Decreto N°374 de 2008

4. Ley N°17.296



- Continuar en la construcción de un marco regulatorio adecuado en materia de adjudicación de frecuencias de radio y TV y en la asignación de publicidad oficial, impulsando una mayor participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas de comunicación.
- Consolidar el reconocimiento de los medios comunitarios y su rol en la sociedad, implementar políticas activas para su desarrollo.
- Promover una efectiva libre competencia en la radiodifusión comercial con reglas justas y transparentes, desfavoreciendo la formación de oligopolios y monopolios.
- Hay también una mención a la TV digital, que “cuadruplicará el espacio de emisión actual”, lo que debería aprovecharse para dar más espacio a la producción nacional audiovisual, se afirma.

Al comenzar el segundo gobierno, el nuevo jerarca a cargo de la Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual (DINATEL), con el respaldo del Ministro respectivo, propone dar un impulso fuerte a la profundización de lo hecho y a los cambios pendientes. Entre sus propuestas se encuentra:

- Un fuerte impulso al desarrollo de infraestructura tecnológica, incluyendo la fibra óptica directa al hogar, así como a la producción nacional de contenidos digitales y audiovisuales.
- La elaboración de un proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), que estableciera un nuevo marco regulatorio general para el sector. También una Ley de Telecomunicaciones articulada con la primera, teniendo en cuenta el contexto tecnológico de la convergencia digital.
- Avanzar en la aplicación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria, incluyendo políticas de promoción del sector y el impulso a la televisión comunitaria, algo no desarrollado hasta el momento. Si bien había una propuesta de la central de trabajadores (PIT-CNT) para gestionar un

canal de televisión sin fines de lucro, en el período anterior sólo se había habilitado el acceso a frecuencias de radio.

En ese marco se plantea retomar el proceso de implementación de la televisión digital terrestre abierta “favoreciendo la entrada de nuevos operadores (públicos, privados y comunitarios) y una mayor diversidad de contenidos” (Gómez, 2010). La estrategia parece haber sido avanzar en el nuevo marco regulatorio mediante la LSCA, para que el despliegue de la Televisión Digital Terrestre se hiciera en ese marco. Entretanto, además, se esperaba la eventual revisión de la norma técnica adoptada, cosa que finalmente sucedió.

DINATEL, organismo que empezó a fortalecerse en este período, abrió entonces la discusión sobre la LSCA convocando a un Comité Técnico Consultivo (CTC) con integración de empresarios y trabajadores del sector, sociedad civil y academia (Rodríguez, 2011). Este Comité produjo un informe reseñando numerosos acuerdos y algunos desacuerdos en torno al tema. Pero desconcertantes declaraciones del Presidente dando a entender que desconocía y no avalaba el proceso el espacio de diálogo generado hicieron que el proceso se detuviera hasta tres años después, cuando el proyecto fue presentado finalmente al Parlamento. El proyecto fue aprobado sobre el final del segundo gobierno (diciembre 2014), estando pendiente su reglamentación así como la dilucidación de algunos recursos legales que pueden dificultar o retrasar su aplicación.

El marco regulatorio para la Televisión Digital Terrestre

En medio de la postergación del proceso de elaboración y aprobación de la LSCA, DINATEL propuso retomar el tema de la TV digital. No contar con el marco regulatorio general aprobado por ley era, sin duda, una desventaja importante. Con más razón había que generar entonces uno específico para el sector, aunque apoyándose en dos instrumentos generados en el período anterior: la LRC para el sector comunitario y el Decreto 374/08 para la adjudicación de frecuencias en el sector comercial.



También en este caso se propuso avanzar por la vía de un decreto y no una ley —como se ha hecho en otros países⁵—, con los riesgos y ventajas que ello tendría: la debilidad jurídica de regular por decreto, la ventaja de evitar el largo camino legislativo, más aún tras lo sucedido con la LSCA. Por otra parte la Televisión Digital Terrestre aparecía como una oportunidad para avanzar en la democratización de los medios, abriendo la cancha a nuevos actores en un área clave como es la televisión. Ya que no era posible abordar el conjunto del sistema, bien se podía trabajar sobre esta interesante porción.

El primer borrador del decreto fue presentado en setiembre de 2011. No se optó esta vez por convocar a una instancia institucionalizada de consulta, como había sido la Comisión Nacional de Televisión Digital en 2007 o el Comité Técnico Consultivo (CTC) de la LSCA en 2010. Pero se abrió una consulta pública por vía electrónica, con la posibilidad de recibir comentarios, críticas y sugerencias, que efectivamente llegaron a DINATEL. Tras algunas demoras que generaron incertidumbres, finalmente el decreto fue promulgado en mayo de 2012, anunciando el apagón analógico para fin de 2015.

El decreto tiene muchos aspectos positivos, aunque también algunas debilidades y zonas de incertidumbre. Entre las principales:

- Se avanza hacia un equilibrio en la asignación de frecuencias para el sector público, comercial y comunitario, con reservas de canales similares para cada sector.
- Se establecen mecanismos transparentes y competitivos para la asignación de señales, favoreciendo a quienes desarrollen y promuevan la producción nacional de contenidos. Se utilizan para ello los mecanismos ya previstos en la LRC y el decreto 374/08 (consejos consultivos, audiencias públicas, etc.), al que se le agregó lue-

go una instancia *ad hoc* para el sector público. También se establecen plazos para estas adjudicaciones (15 años, renovables por otros 10), algo objetado por los operadores comerciales.

- Para el período de transición hasta el apagón analógico previsto para fines de 2015 se reserva una señal estándar “espejo” para las empresas comerciales adjudicatarias de canales comerciales. Ellas reclamaron un canal completo que, en los hechos, el decreto les pre-asignó, sin necesidad de concursar, aunque con la obligación de presentar propuestas con los requisitos establecidos. La falta de concursos para estos casos fue fuertemente objetada por actores de la sociedad civil y la academia.
- Se establece la obligación de los operadores de favorecer la accesibilidad de personas con discapacidades visuales y auditivas, ceder espacios gratuitos para campañas de bien público y brindar servicios interactivos gratuitos de interés público, algo también cuestionado por el sector comercial dominante.
- Habilita diversas formas de uso del espectro previstas, posibilitando asociaciones para compartir infraestructuras y combinando a gusto el menú de la Televisión Digital Terrestre. Posteriormente, en los llamados realizados en 2013, se estableció una preferencia por emitir, en cada canal, una señal principal en HD pero ocupando sólo la mitad del ancho de banda, otra en calidad estándar “espejo” de la señal principal, una “segunda señal” de calidad estándar y, en lo posible, servicios interactivos y señal para móviles.
- Se establece la posibilidad de crear una red pública de transmisión, a cargo de la empresa pública de telecomunicaciones (ANTEL) y Televisión Nacional de Uruguay (TNU), lo que podría facilitar el acceso de las empresas más pequeñas o del sector comunitario.

Pero había también algunas debilidades e incertidumbres respecto a aspectos no previstos en el decreto:

5. Véase por ejemplo el caso de Chile (Sáez, 2014).



- No estaba claro cómo se facilitaría el acceso de los ciudadanos a receptores digitales o conversores, homologación y control de los equipos que se comercializan e información sobre las prestaciones que brindan, de modo de evitar engaños y frustración de los compradores, como ha sucedido en otras experiencias (AUC, 2008). Posteriormente DINATEL trabajó en este tema, pero no hubo una campaña de difusión masiva ni estímulos al acceso, con el resultado que casi no hay recepción de TV digital, aunque ya comenzaron las primeras emisiones de señales digitales. En un sentido más general, todo el tema de la Televisión Digital Terrestre permaneció durante el segundo gobierno de izquierda como algo lejano y mal conocido por la ciudadanía.
- No había previsiones claras sobre el desarrollo de infraestructuras, particularmente de la red pública de emisión y sus costos de uso, algo que se resolvió recién después de abrir los llamados públicos para la asignación de los nuevos canales de TV digital. Tampoco había una política fuerte de apoyo al desarrollo del sector público y comunitario, ni reglas de *must carry* (obligación de transportar las señales de aire locales) para los operadores de televisión para abonados. Todas estas cuestiones suelen ser claves para posibilitar el ingreso de nuevos actores.
- La falta de un marco jurídico general para el sector audiovisual y para las telecomunicaciones que estuviera en línea con esta normativa. Esto dejó flancos jurídicos para objetarlos, lo que efectivamente hicieron los antiguos operadores, que presentaron recursos legales contra el decreto de 2012.
- Había y hay incertidumbres sobre las eventuales superposiciones, a mediano plazo, entre el desarrollo de la Televisión Digital Terrestre y otras posibilidades de acceso al audiovisual, por ejemplo a través de Internet. Vale recordar que, mientras se procesaba este tema, ANTEL avanzaba rápidamente en el despliegue de la fibra óptica al hogar.

Los llamados públicos de 2013 y después

La aplicación de este marco normativo tuvo también aspectos positivos y debilidades. Algunas de las dificultades las generó el propio gobierno con vacilaciones, marchas y contramarchas. Primero se demoró un año para hacer los llamados que el decreto habilitaba y requería. Se anunciaron a fin de 2012, se suspendieron a comienzos de 2013 y finalmente, tras dudas y presiones de diverso signo, se lanzaron en mayo de 2013.

A esa altura el tiempo era muy ajustado para realizar el proceso de evaluación y selección de las propuestas, dada la “veda electoral” establecida por la Ley 17.909, que impide asignar frecuencias un año antes y seis meses después de las elecciones nacionales. En menos de cinco meses debieron realizarse entonces todos los llamados en Montevideo e Interior para el sector comercial, público y comunitario, con informes técnicos, audiencias públicas y sesiones continuas de los consejos asesores. En estas condiciones, sin embargo, todos se cumplieron a tiempo, con un gran esfuerzo de los funcionarios involucrados y de los integrantes —honorarios— de las comisiones asesoras.

Para el llamado considerado clave por muchos, el de la TV comercial de Montevideo, sólo se habilitó la entrada de dos nuevos operadores. Auspiciosamente, sin embargo, se presentaron seis propuestas diversas, casi todas de calidad aceptable o muy buena, a juicio de la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI), un consejo independiente que participó en el proceso de decisión. Pero ese proceso tuvo aspectos conflictivos que no se manejaron adecuadamente. Las evaluaciones de la CHAI fueron cuestionadas por algunos de los actores, incluido el propio gobierno, que inicialmente se inclinó por alterar el orden de adjudicación, dejando fuera la propuesta mejor evaluada por ese organismo y rectificándose luego. Esto dejó sospechas sobre el proceso y algún juicio pendiente, deslegitimando y desalentando además el dispositivo participativo generado por el decreto 374/08, antecedente importante para



un nuevo marco regulatorio de los medios audiovisuales. Los antiguos operadores, por otra parte, no fueron evaluados y sus propuestas se limitaron, en general, a emitir en HD su señal actual.

Los llamados comerciales del Interior tuvieron pocos interesados, asignándose sólo tres nuevos canales en todo el país. Incluso en algunas localidades no se presentaron los operadores actuales de canales analógicos, a los que se les hubiera asignado un canal sin evaluarlos. Esas localidades quedarían sin televisión abierta de concretarse el apagón analógico.

En el sector comunitario hubo una única propuesta aceptada, la de la central de trabajadores, y otra rechazada, promovida por las Cámaras empresariales. Un grupo de pequeñas organizaciones, varias de ellas vinculadas al sector de radios comunitarias, desistieron de presentarse, aunque se asignó al Ministerio de Educación y Cultura un canal para posibilitar un uso compartido por éstas u otras organizaciones. No está claro cómo se desarrollaría esta experiencia y con qué recursos.

En el sector público la principal novedad es la emisión abierta de Tevé Ciudad, el canal de la Intendencia de Montevideo que hasta ahora sólo era accesible en sistemas de televisión para abonados. La Universidad de la República se planteó la posibilidad de generar una señal de televisión digital pero optó finalmente por asociarse con TNU en una franja horaria de lo que sería su segunda señal, que parece lejos de implementarse aún. Se asignaron también cuatro canales públicos regionales con participación de Intendencias locales.

Aunque se establecieron variantes de plazos, se esperaba que en un año las nuevas operadoras de TV estuvieran al aire, aumentando una oferta televisiva que, por ejemplo en Montevideo, podría duplicar la de las señales analógicas existentes. Pero no ha sido así por varias razones. Algunos de los proyectos, tanto comerciales como públicos y comunitarios no han logrado todavía implementarse, y en algunos casos surgen dudas sobre su viabilidad. De hecho hoy los potenciales receptores encontrarían una sola novedad: la señal de Tevé Ciudad, junto a

los cuatro canales de siempre, aunque con mejor calidad. Y aquella no ofrece la segunda señal prometida en su propuesta original al presentarse al llamado. Por otra parte hay poca gente recibiendo la Televisión Digital Terrestre, por el desconocimiento de la población y la falta de estímulos para adquirir televisores con sintonizadores incorporados o decodificadores de las señales digitales.

A nivel técnico DINATEL montó un laboratorio para pruebas de emisión e interactividad para Televisión Digital Terrestre que ha establecido convenios con productores y universidades. Sin embargo, el sector de aplicaciones interactivas está de momento en espera, dado que se han relevado dificultades con diferentes versiones de Ginga, la interfase desarrollada por el sistema nipo-brasileño de Televisión Digital Terrestre para este fin. Se homologaron equipos receptores pero no se realizó una campaña de difusión al respecto, perdiéndose por ejemplo la oportunidad del mundial de fútbol de 2014 para impulsar su adquisición.

¿Podemos hablar ya de fracaso de la TV digital? Es una posibilidad, pero a mi juicio todo depende de lo que se haga en el corto y mediano plazo.

La agenda que viene

Si se quiere evitar el fracaso y aprovechar el potencial democratizador de la televisión digital la agenda a abordar debería incluir, al menos, siete líneas específicas y tres generales de acción.

Específicamente para la televisión digital:

1. Estímulos y apoyos para el desarrollo de los nuevos proyectos, especialmente en el sector público, en el comunitario y en el Interior. Esto puede incluir investigación, asesorías, financiamiento, fondos concursables para producción, capacitación e incubadoras de proyectos. Algo se ha hecho de todo esto, pero la apuesta debería ser mucho más fuerte para tener éxito.
2. Un muy activo trabajo de vinculación internacional para aprovechar experiencias y recursos de



otros procesos cercanos. Por ejemplo el caso argentino, que ha desarrollado una fuerte política de promoción del sector con programas como los Pólos Audiovisuales y el BACUA (*Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino*)⁶.

3. Seguimiento y evaluación cercana de los nuevos proyectos, instancias de intercambio de experiencias e implementación del Foro Consultivo de TV digital previsto en el decreto de 2012.

4. Aplicación de regulaciones complementarias, especialmente las reglas de *must carry* (deber de transportar) incluidas en la LSCA, que aseguren que las nuevas señales se verán también en los sistemas de abonados, altamente difundidos en los hogares uruguayos⁷.

5. Una activa política de promoción para la recepción: campaña de difusión amplia y precisa, estímulos a la compra de equipos y subsidios para algunos sectores. Junto con ello una fuerte vigilancia en la homologación y etiquetado de equipos, autorización de importaciones, distribución y venta.

6. Fortalecimiento institucional. Esto incluye la capacidad técnica de los organismos de regulación y diseño de políticas, la jerarquización y legitimación de los espacios de consulta y participación social (comisiones asesoras, etc.).

7. Una conducción política firme que articule a todos los actores gubernamentales involucrados y mantenga el rumbo y el ritmo de las decisiones necesarias a tomar en cada caso, evitando las vaci-

laciones, demoras, marchas y contramarchas que ya afectaron el proceso hasta ahora.

A nivel más general:

8. Los dos puntos anteriores se vinculan con la cuestión del marco regulatorio y la política hacia los medios audiovisuales en general. La LSCA es clave en este sentido. Y mucho de lo dicho antes cabe también aquí: la implementación será seguramente compleja y requerirá de una conducción política firme, abierta a escuchar a todos y analizar a fondo los problemas, pero también dispuesta a tomar y mantener las decisiones, cuidar y fortalecer el marco institucional.

9. La necesidad de articular las políticas referidas a medios con las de telecomunicaciones tienen, en este caso, una especial relevancia. Las zonas de convergencia y eventual competencia entre Internet y Televisión Digital Terrestre deben ser estudiadas con cuidado a la hora de las regulaciones y del diseño de las políticas generales y específicas.

10. Tanto en lo específico como en lo general será clave apoyarse y apoyar el desarrollo de una ciudadanía activa respecto a los medios en general y la TV digital en particular. Esto incluye información y comunicación masiva, generación de agenda y debate público, fortalecimiento de los movimientos de la sociedad civil interesados y movilizados en torno a la temática. Porque el desarrollo de una televisión digital con perspectiva democratizadora encontrará, como ya encontró, resistencias fuertes, que sólo pueden superarse con un fuerte respaldo social y político.

6. Ver: www.tda.gob.ar

7. Según distintas fuentes se puede estimar entre un 63 y un 68 % los hogares con servicios de televisión para abonados (Beltramelli y Alonso, 2013; INE, 2015).



Referencias

- AUC (2008) “La Asociación de Usuarios de la Comunicación advierte graves dificultades para implantar la televisión digital terrestre en España”. En www.periodistas-es.org, acceso 15.4.15
- Beltramelli, Federico; Alonso, Eduardo et. al. (2013) *La ciudadanía frente a la convergencia tecnológica y los medios de comunicación*. Dinatel-Prodic, Montevideo.
- Bustamante, Enrique (2008) *La televisión digital terrestre en España. Por un sistema televisivo de futuro acorde con una democracia de calidad*. Laboratorio de Alternativas, Barcelona.
- García Rubio, Carlos (1998) *El Uruguay cableado*. Ed. Zeitgeist, Montevideo.
- Gómez, Gustavo (2010) *Hacia un Plan Nacional Estratégico para el Desarrollo de las Telecomunicaciones y los Servicios de Comunicación Audiovisual*. Mimeo, Montevideo.
- INE (2015) *Microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2014*. Montevideo. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/microdatos/microdatosnew2008.asp#ech> (acceso 21.4.15)
- Kaplún, Gabriel (2008) “Televisión digital en Uruguay: decisiones técnicas, (in)decisiones políticas”. En *Revista Diálogos de la Comunicación* N°77, Felafacs, Lima. www.dialogosfelafacs.net
- _____ (2011) “Políticas de comunicación en Uruguay: agenda pendiente y agenda pública”. En *Derecho a Comunicar* N° 1, Revista científica de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, México. www.derechoacomunicar.amedio.org.mx
- _____ (2012) “TV digital en Uruguay: el potencial democratizador”. Ponencia en *XIV Encuentro de Facultades de Comunicación Social de América Latina*, Lima. (Versión reducida publicada en *Cuadernos de Compañero* N° 9, Montevideo 2012).
- Rodríguez, Lourdes (2011) *Hacia una nueva ley de servicios de comunicación audiovisual. Relatoría del proceso de participación y consulta*. Fesur, Montevideo.
- Sáez, Chiara (2014) *TV digital en Chile: políticas públicas y democracia*. Universidad de Chile, Santiago.
- Universidad de la República (2007) *Televisión digital: elementos para la toma de decisiones*. Documento presentado a la Comisión Nacional de Televisión Digital. Montevideo, mimeo.
- 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, *Dossier Información, comunicación y medios*. Fesur, Montevideo. <http://legislaciones.amarc.org/CD/Dossier2005.htm>



2010-2014. Evaluación de la normativa y política pública desarrollada para la Radiodifusión Comunitaria

Martin Prats¹

Antecedentes

La aprobación en diciembre del año 2007 de la Ley N°18.232 de Radiodifusión Comunitaria (LRC) marcó el fin de una larga lucha por la legalización de las radios comunitarias pero, al mismo tiempo, inició otra etapa no menos exenta de dificultades. De ahí en más, no solo era preciso confirmar su peso e importancia social sino también era necesario encontrar los caminos y las herramientas para constituirse en verdad en una modalidad de radiodifusión distinta a la pública y a la privada comercial cumpliendo con sus fines, ahora reconocidos legalmente.

Este desafío no lo era sólo para aquellos que buscaran consolidar emprendimientos de radiodifusión comunitaria sino también para el propio Estado quien, al aprobar la norma, no sólo reconocía al sector sino que también se obligaba a promoverlo.

Claro que, en los hechos, la realidad mostraba dificultades importantes. Si bien el reconocimiento normativo y su valorización como una forma de manifestación del derecho humano a la libertad de expresión le otorgaba clara legitimidad, por otro lado la precariedad del sector podía significar un freno, cuando no un límite para su desarrollo.

Pensado como un sector indispensable para la promoción del pluralismo y la diversidad cultural e informativa, las radios comunitarias se encontraban ahora ante la obligación de justificarse y demostrar su rol. Sin embargo, la falta de recursos y una relativa insuficiente profesionalización para compartir

el espectro con los emprendimientos comerciales constituían una amenaza que solamente podía ser superada si el Estado asumía la obligación de promover una política pública para su desarrollo.

Es notorio que con la aprobación de una ley no basta. En éste, como en otros tantos temas, la finalidad de dar una respuesta a una problema o inquietud social a través de un marco jurídico preciso requiere también que los poderes públicos comprendan y asuman los objetivos establecidos legalmente y los desarrollen a partir de políticas públicas claras que se efectivicen en medidas concretas.

Para cumplir con esto se requiere de compromiso político, al cual se llega solamente si existe una conciencia clara de la importancia de los objetivos propuestos por la norma, una institucionalidad firme que sirva de apoyo y la adecuada asignación de recursos humanos y económicos para su impulso.

He aquí entonces posibles causas que originaron las dificultades de implementación de una verdadera política pública. Si bien la LRC marcaba claramente sus fines, la realidad mostró una debilidad institucional importante y falta de previsión en la existencia de fondos públicos suficientes para asegurar el desarrollo del sector.

En lo que refiere a la institucionalidad se creó el Consejo Honorario Asesor en Radiodifusión Comunitaria (CHARC), integrado por representantes de distintos actores públicos, privados, académicos y sociales, con competencia y experticia en la materia y cuyo principal cometido es emitir opinión preceptiva en todos los procedimientos de asignación de frecuencias para brindar un servicio de radiodifusión comunitaria. Es un organismo que actúa en forma independiente y que funciona en la órbita administrativa de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC).

Por otro lado, le asigna a la URSEC ciertas competencias de contralor y apoyo a las tareas del CHARC, y al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) la administración de las denominadas

1. Abogado. Presidente del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria desde el año 2008.



“frecuencias compartidas” para uso del sector comunitario.

Esta estructura institucional se mostró débil en sus inicios para impulsar por sí sola la política pública necesaria. El CHARC, por su naturaleza honoraria y sin asignación de recursos propios, y la URSEC, por constituir un organismo esencialmente técnico, no estaban capacitados para hacerlo. Por ejemplo, la nueva Ley marcaba como primer tarea identificar y posicionar a la radiodifusión comunitaria distinguiéndola del sector privado no comunitario. Para ello en su artículo 20 establecía la realización de un Censo entre todos los servicios de radiodifusión que se consideraran comunitarios y tuvieran interés en regularizar su actividad de acuerdo a lo previsto por la norma. La inmensa inscripción de interesados —más de cuatrocientos— dificultó enormemente la tarea del novel CHARC quien con prácticamente cero recursos económicos se halló con insuperables problemas para poder realizar sus informes en tiempos breves.

Esta falta de recursos económicos para la implementación de la Ley también fue un problema para dotar de suficiente apoyo administrativo al CHARC y definir una política de apoyo al sector. El momento de su aprobación —segunda mitad de un período de gobierno— explica en algo la imprevisión de asignar recursos presupuestales propios, pero a ello se sumó la inexistencia de un espacio institucional que desde el Poder Ejecutivo tuviera la iniciativa política de buscarlos.

En este sentido, si bien el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) posee la atribución de definir las políticas de telecomunicaciones, recién a fines del gobierno de Tabaré Vázquez se iría institucionalizando y haciendo operativa un área específica —la Dirección Nacional de Telecomunicaciones— la cual no estaba aún en condiciones de definir medidas para el sector.

En consecuencia, los primeros tiempos de la LRC evidenciaron las dificultades de la propia norma y las políticas públicas para que ese nuevo marco regulatorio fuera efectivo. Plazos que no se cum-

plieron, llamados que no se realizaron e iniciativas que no se desarrollaron, demostraban que su implementación era un verdadero desafío.

La libertad de expresión como mecanismo esencial para el ejercicio de los derechos a la participación, opinión, educación, identidad y diversidad cultural y, por supuesto, a la igualdad —entendida como el derecho a la no discriminación— requiere de un instrumento como son las radios y televisoras comunitarias como vehículo de promoción de todos ellos. Sin una política pública que lo comprendiera, su reconocimiento legal y la asignación del tercio del espectro para su utilización eran, pese a su positivo valor simbólico, aún insuficientes. Sólo una política pública que buscara integrar y articular al sector comunitario con los sectores público y comercial, y que la entendiera como emisoras que posibilitan la real diversidad de contenidos y la participación de la comunidad para su desarrollo social y cultural, podría sostener los objetivos planteados en la norma.

Mediante dos resoluciones, y en el marco del Censo de Radiodifusión Comunitaria dispuesto por la Ley, en 2008 el Poder Ejecutivo regularizó la situación de emisoras de asociaciones civiles y grupos de personas sin fines de lucro en distintas localidades del país que utilizaban frecuencias de FM². Era un positivo primer paso, pero que por sí solo no era suficiente para consolidar al sector y menos aún para demostrar la existencia de la política pública de promoción exigida por la Ley.

Cambios normativos y nueva institucionalidad

La DINATEL fue creada por la Ley N°17.930 de Presupuesto de 2005 (ejercicio 2005-2009) dentro del MIEM, siendo sucedánea de la Dirección Nacional de Comunicaciones que por Ley N°15.671 se ubicaba bajo la competencia del Ministerio de Defensa Nacional.

2. Resoluciones N°885 y 888 del 24 de octubre de 2008.



Este cambio de órbita significó ubicar las telecomunicaciones más como un tema de desarrollo nacional vinculado a lo económico, social y cultural que una materia ligada a la defensa o la protección de la soberanía. Ello exige necesariamente la definición de políticas de telecomunicaciones que articulen con los programas de desarrollo productivo o inclusión social y alienta así una interacción más fuerte con la sociedad civil.

No obstante, recién al fin del período del gobierno de Vázquez fue logrando visibilidad. Este proceso, sumado a la señalada lenta implementación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria llevó a que no hubiera tiempo real, antes del 2010, para que desde la DINATEL se impulsaran medidas concretas acerca de este sector de radiodifusión.

La Ley N°18.719 de Presupuesto de 2010 (2010-2014) mejoró y definió, por primera vez con rango legal las competencias de la DINATEL, especificó mejor sus relaciones con la URSEC y la dotó de mejores recursos propios para desarrollar sus cometidos. Esta Ley agregó a los cometidos del Poder Ejecutivo establecidos por el artículo 94 de la Ley N°17.296 de Presupuesto (ejercicio 2001-2005), algunos más. En lo que nos ocupa para este análisis la nueva ley, le confirió a DINATEL las siguientes competencias (art. 418):

1. Realizar propuestas y asesorar al Poder Ejecutivo en la fijación de la política nacional de telecomunicaciones y sus instrumentos, tales como formulación de proyectos de ley y decretos, en lo relacionado con el marco regulatorio del sector y, en general, en lo concerniente a la administración de recursos nacionales en materia de telecomunicaciones;
2. Instrumentar, coordinar y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas aprobadas;
3. Diseñar políticas y planificar la gestión del espectro radioeléctrico;
4. Asesorar al Poder Ejecutivo en las políticas y criterios para el otorgamiento de licencias y au-

torizaciones de servicios de telecomunicaciones y comunicación audiovisual;

5. Dictaminar preceptivamente en procedimientos de concesión y autorización para prestar servicios de comunicación audiovisual y telecomunicaciones;

6. Asesorar al Poder Ejecutivo en lo concerniente a la administración de los recursos utilizados para el despliegue de tecnologías de información y comunicación;

7. Propiciar estudios y análisis, y realizar el monitoreo de la situación del sector a nivel nacional e internacional, en los aspectos que resulten necesarios para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas;

8. Recabar directamente la información necesaria para cumplir sus cometidos;

9. Desarrollar mecanismos públicos de consulta y participación tendientes a conocer y eventualmente incorporar las opiniones de los protagonistas involucrados;

10. Promover acciones tendientes a mejorar el despliegue tecnológico del sector de las telecomunicaciones y comunicación audiovisual en el país;

11. Asesorar preceptivamente al Poder Ejecutivo en materia de acuerdos, convenios y tratados internacionales que incluyan aspectos relacionados con sus competencias;

12. Representar al Poder Ejecutivo en grupos de trabajo, comisiones y organismos nacionales e internacionales vinculados a las telecomunicaciones y comunicación audiovisual; y

13. Coordinar con otros órganos de la Administración Pública y con los actores privados, a fin de lograr el cumplimiento de las políticas públicas y los objetivos estratégicos para el desarrollo del sector.



La sola lectura de todos estos cometidos muestra un nuevo criterio de considerar a las políticas de telecomunicaciones como políticas públicas que requieren definiciones precisas y planificación para desarrollarlas e integrarlas a las estrategias de desarrollo tecnológico y comunicación audiovisual, para lo cual se necesita un comando institucional fuerte que sea capaz de articular con otras instituciones públicas y con los actores privados.

Este nuevo rol busca que el diseño y ejecución de las políticas de telecomunicaciones y en lo que nos ocupa aquí, las políticas de utilización del espectro radioeléctrico para la radiodifusión, sea dirigido con menos criterio tecnocrático.

De esta forma, dotada de una mayor presencia institucional, la DINATEL recibía las condiciones legales para constituirse en el factor de impulso para una nueva política de radiodifusión dentro de la cual se debía incluir una mejor implementación y empuje a la Ley de Radiodifusión Comunitaria.

Condiciones para el desarrollo del sector

Así entonces, el panorama para la radiodifusión comunitaria parecía aclararse hacia 2010. Un nuevo gobierno establece un marco jurídico e institucional más preciso a las telecomunicaciones y radiodifusión, si bien no se producen cambios a la Ley 18.232 ni se dota de recursos propios a su débil institucionalidad, la DINATEL señala compromisos en cuanto a promover el sector y apurar los procedimientos para la asignación de frecuencias. En este sentido, la designación de Gustavo Gómez como Director Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual —proveniente precisamente del movimiento comunitario y uno de los principales promotores de la ley de referencia—, alentaba buenas noticias.

Las primeras acciones fueron positivas: apoyo para que el CHARC pudiera finalizar el Censo y regularizar así en todo el país las radios comunitarias existentes; estudio y definición de las frecuencias disponibles en el espectro para la asignación de au-

torizaciones; difusión de la Ley para promover la presentación de nuevas propuestas y para instruir acerca de lo que significa un servicio comunitario.

Pero sobre todo lo más importante era la decisión de impulsar un plan nacional de utilización del espectro que reservara espacios para la radiodifusión comunitaria como paso primero a la realización de llamados a interesados en utilizarlos lo que también vendría acompañado de proyectos de apoyo económico y técnico al sector.

Por otro lado el MEC, luego de ciertas indefiniciones y ausencia de una voluntad política clara, asume también el protagonismo que la LRC le otorgaba. No sólo toma una mayor presencia en su representación en el CHARC sino que también asume su rol de administrador de las “frecuencias compartidas”, promoviendo la utilización de las mismas por iniciativas comunitarias.

Para ello, previamente la DINATEL promueve que el Poder Ejecutivo le vaya asignando frecuencias al MEC en todo el país y luego éste progresivamente las va incluyendo en sus proyectos culturales. Para ello, la designación de Pablo Álvarez como Director General de Secretaría de dicha cartera significó también un impulso a estas políticas, dado su conocimiento en la materia al haber sido uno de los legisladores que impulsó la Ley en el período anterior.

El 30 de diciembre del 2010 el Poder Ejecutivo aprueba el Decreto N°417/2010 que reglamenta la Ley de Radiodifusión Comunitaria, estableciendo un marco jurídico más preciso que permitía, tanto al Estado como a los servicios de radiodifusión comunitaria, adecuarse de mejor manera a los requisitos legales y facilitar su implementación.

Para reforzar el optimismo, la DINATEL también comenzó un proceso de debate sobre una nueva Ley para los Servicios de Comunicación Audiovisual que abrió expectativas de un nuevo contexto jurídico para la articulación del sector comunitario con el público y el comercial. También las innovaciones tecnológicas en materia de televisión digital



y la necesidad de su regulación alientan la oportunidad para que el sector desarrolle proyectos en el campo de la televisión abierta.

Avances y logros

La DINATEL —a partir del 2010 bajo la Dirección de Gustavo Gómez— asume un mayor protagonismo en el diseño y ejecución de las políticas de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual. En especial en el campo de la radiodifusión comunitaria, más allá de la lentitud mostrada en el proceso de llamados a concursos, logró avanzar en la asignación de frecuencias y en desarrollar una política de promoción y apoyo al sector comunitario.

En el año 2011, el Poder Ejecutivo regularizó más radios que se habían presentado voluntariamente al Censo en todo el país³. A partir del cierre del mismo, en muchos departamentos se comenzaron a realizar llamados para la asignación de frecuencias de radiodifusión sonora comunitaria dirigidas a asociaciones civiles sin fines de lucro.

En noviembre de ese año Gómez es sustituido por el Ing. Sergio De Cola. Al comienzo, este cambio sorpresivo puso un manto de duda sobre la continuidad del proceso, el cual fue disipado al asumir el nuevo Director y expresar la intención de continuar su gestión con el mismo plan de trabajo anterior, y seguir el cronograma de adjudicación de autorizaciones para las radios comunitarias.

Entre el 2011 y el 2014 se realizaron llamados para el uso exclusivo de frecuencias por diez años en las siguientes localidades: Sarandí del Yí, Blanquillo, Trinidad, Durazno, Melo, Río Branco, Treinta y Tres, Vergara, Artigas, Baltasar Brum, Bella Unión, Minas, Solís de Mataojo, Paysandú, Guichón, Castillos, Mercedes, Carmelo, Rosario, Ombúes de Lavalle, San José, Libertad, Piriápolis, Maldonado, Pan de Azúcar, Tambores, Fray Bentos, San Javier,

Young, Chuy, Rocha, Castillos, Salto, Cardona, Villa Soriano, Casupá, Paso de los Toros, Caraguatá y Tacuarembó.

En muchas de estas localidades se asignaron las frecuencias ofrecidas mientras que en otras, ya sea por ausencia de interesados o por no cumplir con los requisitos exigidos en la legislación, los llamados fueron declarados desiertos y aún en 2015 hay llamados que no han culminado el proceso de selección y/o adjudicación.

A su vez, por sendas resoluciones el Poder Ejecutivo, desde 2011 en adelante fueron asignadas decenas de frecuencias al MEC en localidades de todo el país y barrios de Montevideo para la prestación del servicio de radiodifusión comunitaria sonora con la finalidad de ser utilizadas bajo el régimen legal de frecuencias compartidas.

Por último, a fines de 2014 el Poder Ejecutivo decretó la reserva de canales en la banda FM para el servicio de radiodifusión comunitaria en todo el país⁴ —menos en los departamentos de Montevideo, Flores y Durazno— dando cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 18.232 en su artículo 5°.

En lo que respecta al respaldo económico y técnico que requiere una política pública de apoyo al sector, la DINATEL asumió desde el 2010 un papel más activo. Constituyó una “Mesa de Asesoramiento” para los servicios de radiodifusión comunitaria y otros actores vinculados al sector que tiene como objetivo prestar un servicio de información a los mismos y a la cual se puede acceder tanto por correo electrónico como por teléfono.

También se realizaron en estos años actividades de capacitación en las áreas técnica y comunicacional, así como ciclos de charlas sobre los requisitos formales para la presentación de propuestas y sobre las gestiones que deben cumplir las emisoras

3. Decretos 140 y 141 de 2011

4. Resolución 574 de 20 de octubre de 2014



autorizadas en el marco del proceso de implementación de las auditorías que desarrolla la URSEC.

En lo que refiere a apoyo en recursos económicos, en el año 2013 se realizó una convocatoria para contribuir con la actualización y mejora técnica del equipamiento de transmisión y producción. El monto total destinado fue de \$U 119.805 y fueron seleccionadas cuatro propuestas.

Durante 2014 se aumentó este apoyo económico diversificándose en varias convocatorias. La primera de ellas dirigida a la presentación de proyectos para realizar productos comunicacionales audiovisuales de carácter comunitario, buscando fortalecer la identidad nacional en el país y apoyar el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo social en su área de servicio. El monto asignado para todos los proyectos fue de \$U 750.000, siendo \$U 250.000 el máximo que se podría otorgar por proyecto.

La segunda convocatoria estuvo orientada a la presentación de proyectos para realizar productos comunicacionales de audio (informativo, ficción, revista, de entretenimiento, musical, cultural, deportivo, otros) de carácter comunitario, de entre 20 y 120 minutos de duración total. Aquí el monto total asignado para el total del llamado fue de \$U 250.000.

La tercera convocatoria fue para la presentación de proyectos para la actualización y mejora tecnológica de los equipamientos de transmisión y producción de servicios de radiodifusión comunitaria exclusivamente del Interior del país, a los efectos de mejorar sus capacidades técnicas. Aquí el monto total asignado fue de \$U 385.000, reservándose para cada proyecto un máximo de \$U 38.500.

Si bien la asignación de estos recursos puede significar escasa y que, dadas las características del reparto aprobado no son muchos los proyectos comunicacionales que pueden verse beneficiados, resultó un hito histórico en cuanto a un apoyo público al sector que debería ser continuado y profundizado.

Asignación de TV digital comunitaria

La innovación tecnológica de la TV digital brindó una oportunidad para la existencia de servicios de comunicación audiovisual comunitarios que el gobierno confirmó cuando, al aprobar la regulación general de la TV digital⁵, reconoció al sector comunitario como beneficiario de la asignación de frecuencias, estableciendo una reserva de espectro en consonancia con lo dispuesto en la Ley de Radiodifusión Comunitaria.

Ello llevó que desde el MIEM se abriera también un llamado público para interesados en brindar servicios de televisión digital terrestre comunitaria en Montevideo, conjuntamente con otro llamado para TV digital comercial. Este proceso abrió un debate sobre los requisitos técnicos, administrativos, económicos y jurídicos que debían cumplir los interesados a ser usuarios de la asignación dado que, en principio, las bases y pliegos de condiciones para la TV Digital comercial no diferían de las de TV Digital comunitaria.

Las críticas principales al llamado afirmaban que no contemplaba la naturaleza del sector, lo que se traduciría en diversas disposiciones que contravenían la LRC, tanto en su espíritu como en su tenor literal (acreditar capacidad económica, desmedidos requisitos técnicos, excesivos requisitos formales que impedían la asociación entre organizaciones pequeñas, depósito en garantía, etc.).

Se sostuvo también que el pliego debió acompañarse de decisiones para la promoción y desarrollo del sector o, al menos, indicarse con carácter programático qué ayudas o facilidades podría contar el sector comunitario para hacer frente a esas condiciones. Se insistió con la necesidad de una política pública para desarrollar y equilibrar este sector con los otros sectores de la comunicación.

5. Decreto 153 del 11 de mayo del 2012



Este debate llevó a que las asociaciones de radios comunitarias y el propio CHARC lograran que DINATEL modificara algunas disposiciones del pliego para adecuarlo más a la realidad del sector.

El Poder Ejecutivo removi6 algunos de los obst6culos iniciales pero no cambi6 el marco general del llamado a interesados. Adem6s, el llamado no fue acompa6ado de decisiones de pol6tica p6blica para promover medidas afirmativas.

Con estas limitaciones, se presentaron dos de los conglomerados sociales m6s grandes del pa6s, uno de ellos que forma parte de los movimientos sociales hist6ricos del pa6s nucleados por el PIT-CNT y el otro con representantes del sector empresarial m6s poderoso y con mayores recursos, organizados en torno a varias c6maras empresariales. No hubo, sin embargo, propuestas representativas de los movimientos comunitarios que representar6n a sectores o comunidades territoriales vulnerables, ni a movimientos de la sociedad civil vinculados a grupos, minor6as u organizaciones que han emergido en los 6ltimos a6os para reclamar un espacio aut6nomo para hacer escuchar sus reivindicaciones.

Para evaluar las dos propuestas presentadas, el CHARC valor6 sus objetivos, programaci6n y plan, producci6n nacional, programaci6n innovadora vinculada a la comunidad, sus recursos humanos, financiamiento, accesibilidad, mecanismos de participaci6n, la creaci6n de organismos asesores/consultivos para definir la programaci6n, la creaci6n de mecanismos de evaluaci6n y de transparencia en el manejo de recursos, sus antecedentes en trabajo comunitario y en comunicaci6n, as6 como sus referencias y avales sociales. En ese contexto el CHARC entendi6 que el Instituto Cuesta Duarte, solicitante de la frecuencia a nombre del PIT-CNT, contaba con antecedentes en trabajo comunitario m6s que suficientes para justificar su aspiraci6n a formar parte del sector comunitario televisivo y por ello recomend6 al Poder Ejecutivo su propuesta. Por el contrario, la propuesta presentada por parte de las C6maras empresariales no cumpl6a, a juicio del Consejo, los requisitos necesarios previs-

tos por la Ley 18.232 para ser considerada como un emprendimiento comunitario.

Obst6culos e incumplimientos

En primer lugar, el sector no mostr6 el vigor que se esperaba. Ubicado en un contexto general de crisis o transici6n de los medios de comunicaci6n en general, la precariedad de recursos econ6micos y/o la falta de capacitaci6n llevaron a que muchos de los llamados realizados se declararan desiertos por ausencia de interesados o por no poder cumplir con los requisitos establecidos por la LRC.

Por otro lado, muchas de las radios autorizadas tampoco lograron desarrollar propuestas atractivas o de calidad que pudieran competir con el sector.

En estos cinco a6os la Ley 18232 no se cumpli6 en su totalidad. La misma establec6a en su art6culo 4 que en ning6n caso se entender6a que el servicio de radiodifusi6n comunitaria implicaba necesariamente un servicio de cobertura geogr6fica restringida y que dicha 6rea estar6a definida por su finalidad p6blica y social, dependiendo de la disponibilidad y planes de uso del espectro y la propuesta comunicacional de la emisora. En su art6culo 5 dispon6a que el Poder Ejecutivo, previo informe de la URSEC y opini6n del CHARC, reservar6a para la prestaci6n del servicio de radiodifusi6n comunitaria y otros sin fines de lucro, al menos un tercio del espectro radioel6ctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso anal6gico y digital y para todas las modalidades de emisi6n y que la reserva deber6a ser actualizada anualmente y ser6a de conocimiento p6blico.

A su vez, el art6culo 7 defin6a que el principio general para la asignaci6n de frecuencias ser6a el concurso abierto y p6blico, previa realizaci6n de audiencia p6blica y que para el proceso de asignaci6n de frecuencia se har6an llamados p6blicos con amplia publicidad y, en principio, al menos dos veces al a6o, atendiendo a planes y pol6ticas nacionales de gesti6n del espectro y sin perjuicio de que, ante una solicitud de una entidad interesada y existiendo disponibilidad del espectro radioel6ctrico en la localidad,



el Poder Ejecutivo no podría negar la apertura de un llamado a concurso público ampliamente publicitado, en un plazo no mayor de ciento ochenta días desde que fuera substanciada la solicitud.

Estas disposiciones no fueron cumplidas a cabalidad. Las autorizaciones se limitaron a la asignación de frecuencias en FM, otorgándose potencias limitadas que alcanzaron solamente a coberturas geográficas cercanas (30 w). No hubo llamados a frecuencias de AM. Luego de las autorizaciones producto del Censo de 2008 no hubo llamados a frecuencias en el área metropolitana (en particular en Montevideo y Canelones) y en los llamados realizados se seleccionaron solo algunas localidades y en cada una, apenas una propuesta sería seleccionada.

No se cumplió tampoco con un plan ordenado de realización de concursos abiertos y públicos que en principio deberían ser al menos dos veces al año, y tampoco se procedió a realizar aperturas a concurso ante solicitudes de entidades interesadas.

Estos incumplimientos llevaron a que el precepto legal que establece que el servicio de radiodifusión comunitaria no implica, necesariamente, un servicio de cobertura geográfica restringida se incumpliera y que, por más que una propuesta necesitara —por sus objetivos públicos y sociales— un área de alcance más amplio, las limitaciones de potencias asignadas por URSEC obligaron a que las radios fueran esencialmente locales y, en el caso de Montevideo, a no alcanzar zonas alejadas.

Si bien la asignación de la potencia de emisión es una decisión que se debería tomar a partir de las definiciones del plan de uso del espectro que legalmente está autorizado a utilizar y de acuerdo a la disponibilidad de frecuencias, los criterios para llegar a ellas no fueron transparentes y publicitados, como tampoco lo fue el criterio por el cual se eligieron ciertas localidades y no otras para hacer los llamados, o por qué había lugar sólo para una propuesta en cada una, cuando existían otras frecuencias disponibles.

Tampoco se explicitó, más allá de la saturación del espectro en Montevideo, por qué cuándo se libe-

raron frecuencias de FM las mismas no fueron reservadas para la radiodifusión comunitaria o no se promovió el interés y el apoyo para que existieran radios comunitarias en los espacios disponibles de la banda de AM, más allá de la realidad de los costos elevados de su utilización y de que indudablemente es una frecuencia cuya aceptación y uso se encuentra en declive frente a las FM.

Estas decisiones ocasionaron cierto descrédito al marco legal establecido. Las limitaciones de frecuencias concursadas, la existencia de localidades que quedaron excluidas y las exiguas potencias concedidas amenguaron las expectativas de lograr que el sector comunitario pudiera realmente competir con el sector privado comercial, aminorando con ello también las posibilidades de lograr recursos económicos que las hicieran sustentables.

El proceso de llamados a concurso también adoleció de excesiva lentitud haciendo que la promesa legal de “por lo menos dos llamados al año” se convirtiera, para los ojos críticos, en una utopía. La lentitud en la realización de los llamados durante estos cinco años y en el posterior procedimiento de selección de los interesados llevó a que cada proceso durara muchos meses y que, aún a fines del periodo de gobierno, no se culminara con el cronograma previsto. Proceso que también tuvo el obstáculo de la Ley N°17.909, que prohíbe asignar frecuencias un año antes y seis meses después de las elecciones nacionales.

Perspectivas

El reconocimiento estatal a la radiodifusión comunitaria que se inició con la Ley de Radiodifusión Comunitaria ha permitido que el país avanzara en el respeto, protección y promoción del derecho a la libertad de expresión e información, alentando la desconcentración del sistema de medios y asentando como principio regulatorio la apuesta al pluralismo y a la diversidad de sectores y propuestas.

Esta Ley ha significado un avance importante, pero para consolidarla y realmente lograr el desarrollo del sector comunitario desde el Estado se deberían for-



talecer y profundizar las políticas de promoción ya iniciadas e incluir otras que permitan realmente su sustentabilidad política, social, cultural y económica.

La asignación, administración y gestión de la radiodifusión comunitaria desde una perspectiva de derechos obliga a abordarla desde una dimensión cultural y ciudadana que propicie la visión democratizadora haciendo primar el interés general, permitiendo un mayor y mejor acceso ciudadano a la utilización de la porción del espectro radioeléctrico reservado para el sector y privilegiando a aquellos que, por distintas razones, no gozan de igualdad de oportunidades para dar o recibir mensajes que verdaderamente los representen en los medios de comunicación comercial.

El actor principal debe ser entonces una comunidad organizada o que se quiere organizar. La utilización de la frecuencia debe entenderse como un medio para el ejercicio colectivo de los derechos en comunidad, cuyo énfasis estará puesto en la gestión colectiva de la comunidad que es instada a hacer suyo el vehículo comunicacional.

Para lograrlo, la política pública para el sector debe continuar con las actividades de capacitación en gestión, administración y desarrollo de planes comunicacionales, apostar a la calidad de la programación propiciando la formación técnica y la obtención de recursos. Se deben facilitar líneas de crédito, subvenciones y exoneraciones tributarias para la compra de equipamientos, con el fin de mejorar la calidad técnica de las emisoras. Se debe también procurar aumentar los fondos concursables con el fin de mejorar su producción.

Consecuentemente, debe ser parte de esta política pública la búsqueda de articulaciones con otras áreas u organismos públicos a fin de obtener y opti-

mizar recursos, complementar políticas y desarrollar planes conjuntos.

En materia tributaria se deben equiparar los proyectos de radiodifusión comunitaria a los proyectos de índole cultural y educativa para así poder tener sus mismos beneficios y exoneraciones en materia de impuestos y acceder a los mismos fondos públicos. En lo que refiere a la obtención de recursos también se debe facilitar de mejor manera el acceso a la publicidad oficial, estableciendo un cupo de la misma en forma exclusiva para los medios comunitarios.

Hoy existen más de cien asociaciones civiles a quienes se les asignó frecuencias de radiodifusión en las bandas de FM y decenas de grupos de personas que utilizan las frecuencias compartidas administradas por el MEC. Muchos llamados se están procesando y en un futuro cercano habrá nuevas autorizaciones. La TV digital va a tener un canal comunitario. Por tanto, el sector comunitario es hoy una realidad legalizada y en proceso continuo de construcción, quedando ya atrás viejos debates sobre su pertinencia y el reconocimiento de su peculiaridad y legalidad.

Corresponde por tanto, de aquí en más, seguir avanzando en una política pública que, desarrollada en colaboración y articulación entre Estado y Sociedad Civil, permita consolidar al sector asegurando su viabilidad económica y perfeccionando su calidad profesional y técnica. El contexto de un nuevo marco jurídico regulatorio que surge con la aprobación de la Ley N°19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual a fines de 2014 seguramente podrá fortalecer su institucionalidad y coadyuvar para que las disposiciones de la Ley de Radiodifusión Comunitaria se cumplan en su totalidad.



Propiedad de los medios de comunicación y los desafíos del tercer gobierno del Frente Amplio

Fabían Werner

En el segundo período de gobierno del Frente Amplio, encabezado por José Mujica, se plantearon una serie de iniciativas con el objetivo de regular el sistema de medios del país. Entre esas medidas se encontraba el combate a la concentración como forma de defender el derecho a la libertad de expresión, transparentando la propiedad de los medios, impulsando la igualdad de oportunidades en el acceso a los mismos y fomentando la diversidad y el pluralismo en la emisión de contenidos hacia la sociedad.

A pesar de las buenas intenciones, los logros fueron más modestos que las metas planteadas, y recién al final del período se logró la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual —principal intento desde la restauración democrática por superar el modelo comunicacional impuesto por la dictadura—, luego de un engorroso proceso en la interna del Gobierno y en el Parlamento, con presiones empresariales y políticas, y hasta con expresiones presidenciales que traían complicaciones en el proceso.

El marco conceptual

“Promover la democratización de los medios de comunicación, logrando así que la sociedad civil pueda generar un espacio donde no esté en juego la competencia del mercado, sino que lo principal es la creación cultural por parte del colectivo”¹. Con esta definición a favor de la democratización de los medios, en contraposición con la predominante ló-

gica del mercado que gobernó la comunicación del país durante toda su historia, el Frente Amplio se planteó en su propuesta de gobierno para el período 2010-2014 avanzar en algunos aspectos que no habían sido considerados en años anteriores.

El objetivo general que se planteó el FA en su propuesta programática fue “Propender a la protección de los valores de identidad, en el respeto de la libertad tanto de expresión como de opción en la diversidad, articulando el marco legal que corresponda para el desarrollo y formación de una ciudadanía con sentido crítico, reflexivo y responsable”. “Regular, a través de un marco legal, no atenta la libertad de expresión, sino que amortigua las desigualdades inherentes a las asimetrías de la sociedad”, decía el documento aprobado por el V Congreso Extraordinario del Frente Amplio “Zelmar Michelini”, anunciando la voluntad regulatoria.

“Respetar la diversidad (tanto de las producciones como de las audiencias), salvaguardar los derechos de la sociedad y amortiguar las desigualdades en los medios implica un cuestionamiento al sistema mediático actual, dominado por el sector privado donde se destacan grupos empresariales, (responsables también de prensa escrita) cuyas economías corresponden a capitales nacionales y extranjeros, creando su propia política de difusión, determinada por el ‘rating’, y marcando el consumo cultural de acuerdo a la oferta, con los contenidos que dichos medios consideren”, añadía el documento.

Según reseña el texto en el marco de un diagnóstico de la situación a finales del primer gobierno de Frente Amplio, desde “la URSEC como Unidad reguladora y adjudicadora de ondas, este gobierno ha demostrado interés en el estudio del tema como queda de manifiesto en diferentes avances: el proyecto de ley de las radios comunitarias, la posible adjudicación de ondas a la Universidad y al PIT-CNT y el reciente decreto que instala la Comisión Honoraria Asesora Independiente que abordará esta temática”.

A fin de profundizar en las políticas planteadas en este período el FA se planteó una serie de propuestas

1. Documento el V Congreso Extraordinario del Frente Amplio “Zelmar Michelini”, 13 y 14 de diciembre de 2008. Página 88.



que afectaban de manera directa o indirecta la propiedad de las licencias de medios de comunicación:

- “Profundizar la actualización y aplicabilidad de la normativa existente para garantizar libre competencia e igualdad de oportunidades en el acceso a las ondas estimulando la apertura de canales en el interior y el manejo de medios de comunicación privados fortaleciendo el papel de la URSEC.”
- “Continuar en la construcción de un marco regulatorio adecuado en materia de adjudicación de frecuencias de radio y TV y en la asignación de publicidad oficial, impulsando una mayor participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas de comunicación.”
- “Consolidar el reconocimiento de los medios comunitarios y su rol en la sociedad, implementar políticas activas para su desarrollo.”
- “Promover una efectiva libre competencia en la radiodifusión comercial con reglas justas y transparentes, desfavoreciendo la formación de oligopolios y monopolios.”

Si bien no estuvo incluido entre las propuestas, el documento programático también señalaba, de manera particular, la importancia del incipiente proceso de digitalización de la TV abierta como forma de “cuadruplicar” el espacio de emisión (mediante la adjudicación de frecuencias a nuevos operadores) y habilitar así la mayor difusión de producciones nacionales.

Una vez que concluya este proceso, el comienzo de las transmisiones influirá de manera decisiva en la democratización del acceso a la comunicación por parte de vastos sectores de la población, dará mayores oportunidades a nuevos operadores de acercar sus contenidos a nuevas audiencias, y permitirá aumentar la cantidad y calidad de las emisiones de televisión que estarán disponibles en el país. Para llegar a eso también es necesario consolidar el proceso que terminó en la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, avanzan-

do en su reglamentación y aplicación, aunque los opositores a la reforma prometen plantar una dura batalla para evitar su vigencia plena.

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

La posibilidad de regular el sistema de medios en Uruguay estuvo en el tapete en el primer gobierno del FA pero la polémica generada respecto a los contenidos propuestos por la Unidad de Comunicación de la Comisión de Programa de la coalición de izquierda hizo postergar esas pretensiones sin una nueva fecha de discusión.

Con el debate de la propuesta programática en el V Congreso Extraordinario Zelmario Michelini el tema volvió a ponerse sobre la mesa, en un contexto regional en el que —con sus características particulares— varios países de la región avanzaron en regulaciones de sus sistemas de medios (así ocurrió en Argentina, Ecuador y Venezuela, por citar los ejemplos más relevantes y también polémicos).

La forma en que avanzó el proceso en Uruguay también fue particular, ya que se convocó un proceso de consulta con los principales representantes del sistema de medios para discutir aspectos regulatorios desde la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual (DINATEL) del Ministerio de Industria, Energía y Minería, que estaba a cargo de Gustavo Gómez. El debate tomó forma en un Consejo Técnico Consultivo (CTC) que durante 15 sesiones semanales trató el mismo número de temas en un formato abierto que estuvo coordinado por el comunicador y docente universitario Gabriel Kaplún. Dicho Comité emitió en diciembre de 2010 un Informe-Síntesis aprobado por la unanimidad de sus integrantes, que sirvió como insumo para la elaboración del borrador del proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA)².

2. Informe-Síntesis del Comité Técnico Consultivo para la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Disponible en: <http://goo.gl/uHG2h>



Representantes de la sociedad civil, el gobierno, los empresarios y la academia contribuyeron de este modo a darle contenido a la propuesta que posteriormente se puso a consideración del Poder Ejecutivo. El tema entró en un complejo proceso de discusión a la interna del gobierno debido a diferencias entre distintos sectores frenteamplistas y organismos oficiales relacionados con los temas de comunicación³, y a las presiones ejercidas desde el sector empresarial, que intentó asimilar el proceso uruguayo a experiencias de otros países de la región acusando al gobierno de intentar imponer la censura mediante la aprobación de una ley inconstitucional (entre otros argumentos)⁴.

Durante esta discusión, política y mediática, jugó un rol fundamental el grupo de organizaciones de la sociedad civil que conformó la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD)⁵, con la participación de más de 30 organizaciones e instituciones que trabajan en temas de libertad de expresión, acceso a la información pública, diversidad, derechos de mujeres, niños y adolescentes, derechos de las personas con discapacidad, y que incluye a representantes del movimiento sindical, la academia, y los medios comunitarios, entre otros. La Coalición defendió el contenido de la ley en sus aspectos más democratizadores, pero también marcó diferencias cuando el rumbo del debate y los acuerdos a la interna del gobierno alejaban la propuesta de los estándares interamericanos de libertad de expresión.

Finalmente, el Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de ley de 183 artículos a mediados de 2013 y comenzó un debate marcado por el rotundo —y a veces virulento— rechazo al texto por parte de la oposición y las gremiales de empresarios de los medios, así como algunas diferencias internas en la bancada del oficialismo. Durante el proceso las

Comisiones de Industria de la Cámara de Representantes y el Senado recibieron a decenas de delegaciones para conocer sus puntos de vista sobre el proyecto, que logró media sanción de Diputados el 10 de diciembre de 2013.

El principal obstáculo para la aprobación definitiva de la ley en el parlamento apareció cuando se cuestionó la constitucionalidad de la ley debido a la creación de cargos del nuevo órgano de aplicación, el Consejo de Comunicación Audiovisual, a menos de doce meses de la elección nacional, lo cual está impedido por nuestra máxima norma legal. Este aspecto llevó a los diputados a realizar modificaciones al proyecto que implicaron una afectación grave en los objetivos del proyecto, un apartamiento de los estándares internacionales en la materia y un cuestionamiento severo por parte de la sociedad civil.

Es que el texto aprobado eliminaba el nuevo Consejo y pasaba sus potestades como órgano de aplicación a la existente Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC), que depende directamente de la Presidencia de la República y carece de la independencia suficiente para la aplicación de la ley en una forma más eficaz y democrática. Esto llevó a que a finales de 2013 la CCD reiniciara las gestiones para garantizar que el Senado discutiera la ley en este período y lograra volver al texto original, lo cual derivó en una nueva serie de sesiones parlamentarias —esta vez en la Comisión de Industria del Senado— y al compromiso público de la bancada de legisladores del gobierno de aprobar el nuevo texto con las modificaciones necesarias después de la elección nacional de octubre de 2014.

A pesar de las dudas generadas durante todo el proceso, después de una primera vuelta electoral en la que el gobierno aseguró su mayoría parlamentaria por otro período legislativo, el candidato presidencial Tabaré Vázquez renovó dicho compromiso, por lo que finalmente la ley tuvo sanción definitiva del Parlamento en diciembre de 2014. Su reglamentación quedó en manos del nuevo gobierno elegido el último domingo de noviembre.

3. Democratización de medios divide interna del astorismo. Disponible en: <http://goo.gl/CvCYPA>

4. Ley de medios: creen que hay artículos inconstitucionales. Disponible en: <http://goo.gl/ih7U0j>

5. Coalición por una Comunicación Democrática: <http://www.infoycom.org.uy>



Pero al final de cuentas, ¿cuáles son los aspectos de la ley que afectan la propiedad de los medios y contribuyen a mejorar la transparencia de su propiedad y disminuir el grado de concentración?

Entre los principios regulatorios contenidos en el artículo 10 de la LSCA se mencionan la promoción del pluralismo y la diversidad, la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios, así como la transparencia y publicidad de las adjudicaciones.

El artículo 51, en tanto, establece que “Los monopolios y oligopolios en la titularidad y control de los servicios de comunicación audiovisual conspiran contra la democracia al restringir el pluralismo y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de las personas”. Por esa razón la ley obliga al Estado a instrumentar medidas para impedir o limitar, además de controlar, la existencia de este tipo de concentración mediática.

El artículo 53 establece los límites a la titularidad de servicios de comunicación audiovisual de recepción abierta, o radiodifusión (tres autorizaciones en radio o televisión en todo el país y dos en la misma banda de frecuencia, es decir AM o FM en el caso de radio, o televisión) mientras que el artículo siguiente establece los límites para el caso de la TV por abonados (seis autorizaciones en todo el país y una en el ámbito local).

También se establece un límite máximo para la cantidad de suscriptores a los servicios por abonados que tengan licencias de alcance nacional (25% del total de hogares con este servicio en todo el país y 35% en un mismo territorio donde existan competidores).

Pases de manos

A pesar de los lineamientos programáticos planteados por la izquierda contra la concentración, en el segundo gobierno frenteamplista no se logró la aplicación de la ley vigente que ya impedía la acumulación de medios (lo cual ocurre con uruguayos y con extranjeros que utilizan testaferros), incluso a pesar de la existencia de denuncias concretas ante

los organismos competentes. Un ejemplo de ello es la denuncia de la sociedad civil ante la URSEC por la consolidación del conglomerado mediático del empresario mexicano Ángel González, trámite que fue archivado sin consecuencias para éste⁶.

En este sentido, incluso, se han divulgado investigaciones periodísticas que dan cuenta del proceso de concentración desarrollado tanto en los medios de Montevideo como del resto del país, donde grupos empresariales —algunos a escala departamental—, dominan la mayoría de los medios electrónicos afectando de manera directa la pluralidad y la diversidad en contenidos, y hasta se llega a anunciar públicamente el traspaso del control de los medios sin que exista la debida autorización previa por parte del Estado.

De hecho, durante en el final del período Mujica el “pase de manos” de los medios de comunicación fue intenso y trajo muchas sorpresas.

En 2011 uno de los casos más sonados de traspaso de medios ocurrió cuando el periodista argentino Federico Fasano vendió todas sus acciones en los medios del denominado “Multimedio Plural”, integrado por el diario La República, 1410 AM Libre, 89.7 FM Libre y el canal de cable TV Libre. Todos los medios pasaron a estar controlados, en algunos casos a través de testaferros, por los argentinos Gustavo Yocca y Miguel Jorge, dos empresarios de la provincia de Santiago del Estero a quienes se vincula con el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

Por otro lado en el grupo De Feo-Fontaina, propietarios de Canal 10, TCC, y las radios Carve y NuevoTiempo, sufrió durante 2014 una transformación debido a la “transferencia” de las acciones por parte de Jorge de Feo a sus hijos. El líder del clan vendió la mayor parte del paquete accionario de los medios que también eran suyos en el Interior (Canal 7 Cerro Pan de Azúcar de Maldonado,

6. Suma y sigue. Disponible en: <http://goo.gl/ZSNGty>



y Canal 9 de Rocha), y traspasó la gestión de las emisoras antes que hubiera una autorización previa del Poder Ejecutivo. Según trascendió en la prensa⁷, el traspaso fue a favor de David Bobre Komi, un empresario ajeno a la comunicación que se dedica a la venta de hierro, representa a varias firmas nacionales y extranjeras de neumáticos y es socio en el centro comercial Punta Shopping de Punta del Este.

La radio también deparó algunas novedades en el período. Las mentadas Carve y Nuevo Tiempo pasaron a ser controladas por el periodista agropecuario Martín Olaverri, quien adquirió el 55% de su paquete accionario. El 45% restante quedó en manos de De Feo, aunque con perspectivas de ser transferido también a otros empresarios del agro.

Radio Nacional (1130 AM) también cambió de manos, luego que la familia Grille y el empresario argentino Carlos Spadone (que mantuvo durante años el control de la radio mediante testaferrós) vendieran la emisora a un grupo empresarial ajeno a la comunicación vinculado con el laboratorio Microsules y la emergencia médica Suat. Quien se hizo cargo de la gerencia de la radio fue Edgardo Martirena, ex gerente y apoderado del canal de cable VTV.

Pero el caso más notorio y polémico fue el caso del grupo El Espectador, dueño de las radios El Espectador (810 AM) y Urbana (92.5 FM), cuyo paquete accionario mayoritario pasó de las manos de los hermanos Fernando y Javier Massa a las del ex diputado Álvaro Lorenzo y los empresarios Julio Arocena y Elbio Duro von Whalter, vinculados a empresas de logística, comercio exterior y el agro. Al igual que en el caso anterior, este traspaso y efectivizado en cambios de programación, personal y directores) fue anunciado antes de que se produjera la autorización previa por parte del gobierno.

A principios de mayo se produjo un diferendo entre los socios que determinó que Lorenzo abandonara la sociedad y la radio quedara bajo el control de Arocena y Duro von Whalter, quienes dispusieron algunas medidas para reducir el presupuesto entre las que se cuenta el despido de varios funcionarios, periodistas y gerentes.

El cambio en el control de la emisora había sido un tema de polémica pública cuando derivó en el alejamiento del periodista Emiliano Cotelo, referente de la mañana de El Espectador en los últimos 22 años con su programa En Perspectiva, debido a las diferencias que mantenía con los nuevos dueños. La principal diferencia, según explicó Cotelo, fue el manejo empresarial del grupo y la decisión de los nuevos propietarios de dejar de retransmitir su programa en la FM Urbana y que ésta fuera dirigida por Berch Rupenian⁸, una persona a la cual se le revocaron autorizaciones de varias radios como resultado de un juicio por fraude contra el Estado.

Concentración en el Interior

Mientras la concentración de medios de comunicación muestra su cara más poderosa en Montevideo, con grupos empresariales que ostentan un influyente oligopolio local y nacional desde hace más de medio siglo, en el Interior también se produce una acumulación importante de la propiedad y el control de medios audiovisuales. Alrededor de una docena de grupos de alcance regional o departamental llegan a controlar canales de TV para abonados, radios de AM y FM, y también TV abierta, en algunos casos.

Al igual que en la capital, en varios departamentos son empresarios ajenos a la comunicación los que, gracias a actividades económicas prósperas como el turismo o emprendimientos productivos exitosos, decidieron invertir en la compra de medios locales. Si se analizan sólo algunos casos se ve cómo se viola la legislación que impide la propiedad de

7. Medios movidos. Semanario Brecha. 11 de julio de 2014.

8. Cotelo dijo por qué deja El Espectador y rechazó el “círculo mediático”. Disponible en: <http://goo.gl/M801Da>



más de tres autorizaciones a nivel nacional, o dos en la misma región., como establecía ya desde 1978 el Decreto 734⁹.

Así son los casos por ejemplo de Yacck Luis Calachi, quien controlaba dos frecuencias en Florida (Claridad FM y la Nueva Radio) y otras tres en Montevideo, Colonia y Maldonado. El grupo Benítez-Fabián, por su parte, controla canales de televisión abierta, cable y emisoras de radio en el departamento de Rocha (la ciudad capital, balnearios de la costa y Chuy), así como una TV para abonados en San Carlos (Maldonado).

Otro ejemplo es el de la familia Vargas (Vargas Lerena y Vargas Garmendia), que llegó a controlar siete radios FM Montevideo, Colonia y Maldonado, y que en los últimos años vendió dos de ellas (una en Montevideo y otra en Maldonado) al empresario Ernesto Kreimerman, hermano de Roberto Kreimerman, ministro de Industria durante el gobierno de José Mujica.

En el litoral del país, el empresario Carlos Gelpi, ex consejero de Estado durante la dictadura, controla 10 emisoras de radio y canales de cable en Salto, Artigas, Tacuarembó y Soriano. En la ciudad de Minas, departamento de Lavalleja, la familia Falco controla un grupo de multimedia con emisoras en cada una de las bandas de radiodifusión, además de una empresa de televisión para abonados. El conjunto de medios está compuesto por una AM (Emisora del Este), una FM (Federal FM), una TV abierta (Canal 13 Cerro del Verdún) y una TV para abonados por cable (Minas Cable Visión).

En Durazno, mientras tanto, la familia Rielli (Domínguez y Héctor) ostentan un significativo número de emisoras: a sus emisoras Radio Durazno (AM) y Radio City (FM), en 2014 sumaron la compra de Radio Yi (AM) y el Canal 7 de televisión abierta.

Es notorio también el ya mencionado caso del empresario mexicano Ángel González y el grupo Sarandí, que a pesar de las denuncias presentadas por la sociedad civil ante la URSEC¹⁰ controla a través de la empresa Montsoleil S.A, las radios Sarandí, Sarandí 890, Disney FM, Emisora del Plata, Futura FM, FM Total y otras tres radios en Canelones, Colonia y Rocha.

Uno de los desafíos para el próximo gobierno será encontrar los mecanismos para que se apliquen las disposiciones de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual contra la concentración, a fin de impedir que empresarios y grupos económicos utilicen testaferros para acumular autorizaciones.

Digitalizar para diversificar

El dificultoso proceso de digitalización de la TV abierta se presentó en el programa del Frente Amplio como una oportunidad para reducir la concentración y aumentar la pluralidad de contenidos audiovisuales. Sin embargo, la decisión del gobierno de habilitar a los canales privados a mantener la autorización sin pasar por un proceso público como los nuevos operadores consolidaron el poder de estos medios, que militan de manera activa en contra de la democratización.

La administración Mujica avanzó de manera sostenida en el proceso, incluso revirtiendo resoluciones que se habían tomado durante el último año de la gestión de Vázquez¹¹. En concreto, se modificó la decisión respecto a adoptar la norma europea para la transmisión de TV digital o Televisión Digital Terrestre (lo cual había sido cuestionado por la sociedad civil por su elevado costo para el usuario, sus menores posibilidades de interactividad y el aislamiento respecto a los vecinos de la región) y

9. Decreto 734/78 del 20 de diciembre de 1978. Disponible en: <https://goo.gl/SrHwZm>

10. Preocupa a GMS la masiva compra de emisoras del empresario extranjero Ángel González, a través de testaferros, violando la legislación de radiodifusión y solicita urgentes acciones a la URSEC <http://www.espectador.com/documentos/gms.pdf>

11. Mujica optará por norma de TV digital que dé más beneficios. Disponible en: <http://goo.gl/k9fi8x>



se volcó por la norma nipo-brasileña¹², lo cual además implicó un acuerdo con el gobierno del ex presidente Luiz Inácio “Lula” Da Silva para realizar una primera inversión que garantizara el proceso de digitalización de la Televisión Nacional¹³.

Luego de establecidos los aspectos técnicos el proceso avanzó hacia los llamados a interesados a brindar servicios de Televisión Digital Terrestre, lo cual tuvo sus claroscuros a juicio de la sociedad civil, la que planteó diversos cuestionamientos durante el proceso y presentó una denuncia ante la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) luego de la autorización otorgada a las tres televisoras comerciales existentes (canales 4, 10 y 12) para acceder de manera directa al uso de una frecuencia o canal completo, sin pasar por el proceso de concurso y oposición que implicaba la presentación de proyectos y su defensa en audiencias públicas, como sí estaban obligados a hacer los postulantes a ser nuevos operadores¹⁴.

De este modo, si bien el proceso implica una mayor oferta de contenidos gracias a la aparición de nuevos operadores, se garantizó la explotación del negocio por parte de los principales representantes del sistema concentrado de medios que tiene el país desde los comienzos de la televisión. Así las cosas, para el llamado de Televisión Digital Terrestre en Montevideo finalmente se presentaron nueve proyectos¹⁵, de los cuales, luego de un proceso en el que no estuvo ausente la polémica, resultaron adjudicatarios el Consorcio Giro y la empresa productora de la señal nacional de televisión por abonados VTV.

En Montevideo también se concedieron autorizaciones en el ámbito público y comunitario. En el primero fueron Canal 5 y TV Ciudad los que accedieron a una frecuencia (mediante un procedimiento simplificado que requirió la presentación de un proyecto comunicacional pero no una audiencia pública) mientras que en el segundo es la central de trabajadores (PIT-CNT) la que está trabajando en un proyecto de canal de televisión cuyos detalles todavía no se han hecho públicos.

La situación en el Interior del país pasó mucho más desapercibida que la de Montevideo, más allá de que el número de autorizaciones asignadas llegó a 31 (19 en el sector privado y 12 en el público). A pesar de estos números la convocatoria no fue exitosa si se tiene en cuenta, por ejemplo, que no hubo adjudicación de canales en el sector comunitario y que sólo en tres departamentos hubo nuevas propuestas comerciales (Tacuarembó, Florida y Cerro Largo), por lo que la concentración se vio consolidada.

La principal novedad del Interior está en el sector público, donde una docena de Intendencias (Artigas, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Florida, Paysandú, Río Negro, Rivera, Salto, San José, Tacuarembó y Soriano) fueron autorizadas a tener su canal digital. En el caso de Artigas de manera individual, y el resto como señales regionales compartidas.

A principios de 2015 el proceso de implementación de la Televisión Digital Terrestre se encontraba detenido debido a que el plazo que inicialmente se había otorgado a los nuevos operadores para iniciar la transmisión venció en noviembre de 2014. Por esta razón fue prorrogado por el Poder Ejecutivo primero hasta enero y luego hasta el 30 de setiembre de 2015¹⁶.

12. Uruguay abandona norma europea de TV digital y adopta brasileño-japonesa. Disponible en: <http://goo.gl/U1GWY3>

13. Gobierno espera millonarias inversiones por norma digital. Disponible en: <http://goo.gl/T7YSTz>

14. Pronunciamiento de la INDDHH sobre el proceso de transición a la TV Digital. Disponible en: <http://goo.gl/Fp8EzW>

15. Gobierno recibió nueve proyectos para Televisión Digital. Disponible en: <http://goo.gl/99SoHE>

16. Resolución de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones del 22 de enero de 2015. Disponible en: <http://goo.gl/PRThBt>



Una agenda para consolidar la democratización

Luego de la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual toca al nuevo gobierno encabezado por Tabaré Vázquez liderar el proceso de implementación de la norma, avanzar en su reglamentación, conformar la nueva autoridad de aplicación y disponer las medidas necesarias para su efectivo cumplimiento. En esa tarea cabrá seguramente un rol importante a la sociedad civil, impulsora fundamental de todo el proceso de debate. En primer lugar para garantizar que tenga reales efectos democratizadores en el sistema de medios y, luego, para desarticular el discurso público que atribuye a la nueva normativa intenciones autoritarias.

Entre los aspectos a definir en el futuro inmediato está la integración de la autoridad de aplicación (el Consejo de Comunicación Audiovisual), la designación del Defensor del Público por parte del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), la definición de los mecanismos de control de cumplimiento de la ley, entre otros. Pero al mismo tiempo será necesaria una defensa pública de la norma, que sufrirá previsibles ataques por parte de la oposición política y especialmente desde el empresariado, que denuncia ser víctima de una persecución por parte del oficialismo con el objetivo de coartar la libertad de expresión y controlar a la prensa mediante mecanismos de censura.

Otro aspecto relevante de la agenda pendiente para el próximo período es la promoción del sector comunitario, que si bien hoy goza de reconocimiento legal no cuenta con incentivos que le permitan avanzar en su consolidación y convertirse en un referente que compita con los medios privados comerciales. La conformación de fondos públicos que financien proyectos de comunicación comunitaria (tanto en la gestión administrativa como en la elaboración de contenidos) debería convertirse en una de las principales medidas en este sentido, junto con la modificación de algunas decisiones tomadas en el período que termina respecto a la potencia de las frecuencias y la altura de las antenas.

Al comenzar la actual gestión de gobierno encabezada por Mujica, uno de los avances más significativos que se habían registrado en materia de comunicación en el período previo había sido la aprobación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria¹⁷, una norma que fue considerada como un modelo para la región por Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁸. Esta reforma permitió formalizar a un amplio grupo de comunicadores comunitarios que habían sido perseguidos hasta el momento a instancias de los operadores de las frecuencias comerciales y los gobiernos de turno.

En buena medida, correspondió al actual gobierno la instrumentación de muchos aspectos de esta ley, como la conformación del Consejo Honorario Asesora de Radiodifusión Comunitaria (CHARC). Este grupo, integrado por nueve miembros¹⁹ es —entre otros cometidos— el encargado de brindar asesoramiento al Poder Ejecutivo para el otorgamiento de autorizaciones a través de la realización de audiencias públicas, una modalidad novedosa para el país que aporta transparencia a las adjudicaciones y ofrece garantías a los operadores y las comunidades.

17. Ley N° 18.232 de Radiodifusión Comunitaria, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18232&Anchor=>

18. Relatora para la libertad de expresión afirma que Uruguay es “pionero” y “modelo” en la región, disponible en <http://www.radiodifusiondata.com.ar/2008/dic08/uruguay-relatora.htm>

19. Un representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería que lo presidirá, un representante del Ministerio de Educación y Cultura, un miembro no Legislador designado por la Asamblea General, dos representantes de los medios de radiodifusión comunitarios, un representante de la Universidad de la República, un representante rotativo de las Universidades privadas reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura que posean las carreras de Comunicación y dos representantes de las organizaciones no gubernamentales que tengan como finalidad el estudio, promoción y defensa de la libertad de expresión.



Al mismo tiempo, el desarrollo del tercer sector de la comunicación también aportó una mayor pluralidad, uno de los aspectos más sensibles del sistema de medios uruguayos, que se caracteriza por la excesiva concentración en unos pocos grupos económicos y una disparidad de posibilidades de desarrollar contenidos de calidad por la falta de financiamiento.

En este escenario, encarar de una vez el complejo asunto de la asignación de publicidad oficial, tratando de lograr que su distribución se realice de manera más justa y con criterios que atiendan la diversidad de medios del Interior y también los comunitarios, puede ayudar a traer mayor pluralidad al sistema de medios. Es que si prosperan los

intentos por aprobar una regulación en la materia mejorarán los mecanismos de distribución del dinero que el Estado (nacional y departamental) invierte de manera permanente sin las sospechas que asoman cada lustro cuando llegan los períodos electorales.

También se presenta como una necesidad el impulso del debate por una Ley de Telecomunicaciones que dé un marco al creciente mercado de Internet, y deje claras las reglas para los servicios de TV o videos por Internet, cuyo ejemplo más relevante a nivel internacional es Netflix, pero que en Uruguay tiene ya algunos ejemplos, como Vera TV (de ANTEL), Observador TV (del diario El Observador), o el Canal M (de Montevideo.com), entre otros.



Autores

Gustavo Gómez (*coordinador*)

Investigador, consultor y profesor universitario uruguayo. Experto en libertad de expresión, regulación y políticas públicas de medios de comunicación y telecomunicaciones. Es Director del Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM). Es profesor en la Licenciatura en Comunicación Social de la Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL). Fue Director Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual (2010 y 2011), y asesor de la Secretaría de la Presidencia durante la Presidencia de José Mujica (2011-2015).

Edison Lanza

Profesor agregado de Periodismo de la Facultad de Información y Comunicación de la Udelar. Ex director de CAInfo y ex integrante de la Coalición por una Comunicación Democrática. Actualmente se desempeña como Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) desde octubre de 2014.

Paula Baleato

Licenciada en Sociología - Facultad Ciencias Sociales- UDELAR. Especializada en políticas de infancia y adolescencia. Coordinadora del Programa Infancia, Adolescencia y Juventud de la organización El Abrojo y miembro de la dirección ejecutiva de esa organización. Ha participado en diversas publicaciones y dictado conferencias en Uruguay y en eventos regionales e internacionales en la temática niñez, adolescencia y políticas públicas. Directora de la Agencia Voz y Vos: Comunicación Social, Niñez y Políticas Públicas. Responsable de monitoreos de medios de comunicación en niñez y capacitaciones a periodistas y comunicadores. Ejerce la Secretaría Ejecutiva de la Red ANDI América Latina.

Gabriel Kaplún

Comunicador, Magíster en Educación y Doctor en Estudios Culturales. Profesor Titular del Instituto de Comunicación de la Facultad de Información y Comunicación de la Universidad de la República e integrante del Sistema Nacional de Investigadores (nivel II). Representó a la Universidad en la Comisión Nacional de Televisión Digital y en la Comisión Honoraria Asesora Independiente para la radiodifusión comercial; presidió el Comité Técnico Consultivo para la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Actualmente coordina el Departamento de Especializaciones Profesionales del Instituto de Comunicación, el grupo de investigación AlterMedia (Alternativas Mediáticas), el Observatorio de las Profesiones de la Comunicación y la aplicación de los Indicadores de Desarrollo Mediático de Unesco en Uruguay. Integró el Consejo de la International Association for Media and Communication Research (IAMCR) e integra el Consejo Directivo de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIIC).

Martín Prats

Abogado, Profesor de Historia, Profesor Adjunto en Historia de las Ideas y Derecho, Deontología y Ética de las Facultades de Derecho e Información y Comunicación de la Universidad de la República. Presidente de CAINFO, integrante de la Comisión Directiva de IELSUR, Presidente del Consejo Honorario de Radiodifusión Comunitaria (2009-2014).

Fabián Werner

Periodista uruguayo nacido en Montevideo. Desde 1994 trabajó en medios de prensa, agencias internacionales, radio y televisión de Uruguay y países de la región. Desde 2012 es corresponsal en Montevideo de Radio Francia Internacional (RFI) y fixer del diario The New York Times. Dirige el medio digital Sudestada.com.uy y conduce el programa "De 10 a 12" en Radio Uruguay.



Autores

Gustavo Gómez (*coordinador*), Edison Lanza, Paula Baleato, Gabriel Kaplún, Martín Prats, Fabián Werner.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung | Uruguay
Plaza Cagancha 1145 piso 8 | 11100 Montevideo |
Uruguay

Responsable:

Simone Reperger, Representante de la Fundación
Friedrich Ebert (FES) en Uruguay y Directora del
Proyecto Sindical en América Latina de la FES
Tel.: ++598-2902-29-38 | Fax: ++598-2902-29-41
<http://www.fesur.org.uy> | fesur@fesur.org.uy

Diagramación | glyphosxp |

Depósito legal | 366.242/15

Fundación Friedrich Ebert (FES)

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la Democracia Social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectiva la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Para solicitar publicaciones:

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung (o de la organización para la que trabaja el autor.)

Esta publicación ha sido impresa en papel fabricado de acuerdo con los criterios de una gestión forestal sostenible.

ISBN: 978-9974-8488-2-5