

Uruguay, el impulso y su freno en políticas de comunicación

Matías Ponce y Georgina Santangelo *

Resumen:

El presente artículo tiene por objetivo desarrollar una mirada analítica del avance de las políticas de comunicación en Uruguay entendidas desde la perspectiva del derecho a la comunicación, como un derecho humano. Se realiza una revisión de los antecedentes legales y jurídicos, a nivel nacional e internacional, de la política de comunicación en Uruguay. Posteriormente se realiza una descripción de los avances realizados en la materia y el incipiente acervo en derecho a la comunicación que se ha dado en los últimos años. El artículo finaliza revisando los desafíos en torno a fortalecimiento institucional y aplicación práctica del nuevo marco de derecho a la comunicación.

Palabras Claves: Derecho a la comunicación; Democracia; Marco regulatorio.

Abstract:

This article provided an analysis of recent developments regarding communication policy in Uruguay in the context of communication rights as a human right. It reviews the existing national and international legislation and legal framework that affects Uruguay. The article then goes to examine the progress made in that country in this area and the embryonic area of communication rights that has emerged in the past few years. The article concludes by assessing the challenges around the need to strengthen the democratic

institutions and the practicalities in relation to the implementation of the communication rights.

Key words: Communication rights; Democracy; Legal framework.

Résumé:

Cet article s'est fixé comme objectif d'analyser le progrès des politiques de communication en Uruguay depuis la perspective du droit à la communication, comprise comme un des droits de l'homme. Il présente dans un premier temps, une révision des antécédents légaux et juridiques, sur le plan national et international, de la politique de communication à l'Uruguay, puis une description des améliorations enregistrées dans ce domaine et des premiers acquis en la matière au cours de dernières années. La fin de l'article passe en revue les principaux défis à affronter pour assurer le renforcement institutionnel et l'application concrète du nouveau cadre du droit à la communication.

Mots clé: Droit à la communication; Démocratie; Cadre de réglementation.

Recibido: 01/12/2014

Aprobado: 19/12/2014

Introducción

En los últimos quince años, el avance de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), como sistemas tecnológicos mediante los cuales se recibe, manipula y produce información, ha contribuido a un aumento cuantitativo en la conectividad entre las personas y el flujo circulante de información en el mundo. Este nuevo contexto ha generado la necesidad por parte de los países de reconocimiento del derecho de la comunicación y la información como un campo emergente de debate.

La Declaración Universal de DDHH consagra en su artículo 19¹ “la libertad de opinión y de expresión, de investigar y recibir información y opiniones y de difundirlas por cualquier medio de expresión”. Este derecho representa uno de los cimientos de la democracia como régimen político. Para el ejercicio efectivo de este derecho, el acceso de todos los sectores sociales a medios de comunicación libres, independientes y plurales se vuelve un desafío a lograr en las democracias del siglo XXI, puesto que es una herramienta que fortalece la capacidad ciudadana de participar en decisiones.

En este sentido, el presente artículo dará cuenta de los fundamentos jurídicos del Derecho a la Comunicación en Uruguay a través de una descripción en profundidad de su marco regulatorio así como también los contextos del ejercicio de estos derechos en el país en la última década. El argumento central del artículo está orientado a dar cuenta de los avances en torno al fortalecimiento de la institucionalización del sistema de medios en el país con el reforzamiento de regulación, supervisión y acceso a la Información describiendo las iniciativas legislativas referentes a prevenir la concentración de la propiedad de los medios y las condiciones para el otorgamiento de licencias. Finalmente se presentan algunos desafíos a lograr en lo que hace al fortalecimiento de un sistema de medios democrático. En primer lugar se destaca que la reforma del sistema de medios recae aún en la voluntad del ejecutivo; la continuidad en la tendencia monopólicas en la propiedad de medios tradicionales; la persistente disyuntiva

¹ Para ver Declaración completa <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

entre los avances en la inclusión digital de la ciudadanía y las realidades regulatorias de los medios convencionales y finalmente garantizar una agenda de información más diversa.

El primer capítulo presenta el marco regulatorio del derecho a la comunicación en Uruguay, comenzando por la normativa de carácter constitucional, para pasar luego a revisar los avances en torno a la legislación y decretos sobre la materia, en las siguientes dimensiones: a) reconocimiento y división del espectro de los medios en tres sectores: comunitario, público y comercial; b) la creación de instituciones que garanticen el acceso a la información pública y promuevan la transparencia, c) la generación de una nueva institucionalidad incipiente en materia de: regulación, supervisión, diseño y ejecución de políticas de comunicación. Al finalizar este primer apartado se realiza una revisión respecto a la participación de la sociedad civil en los avances legislativos y de carácter regulatorio.

En el segundo apartado se realiza una presentación de los principales desafíos en torno a la política de comunicación y los desafíos que presenta la eventual aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

En el apartado de las conclusiones se presenta un análisis en clave de “impulsos y frenos” sobre las políticas y el derecho a la comunicación en Uruguay.

1. Marco regulatorio del derecho a la comunicación en Uruguay

1.1 Normativa constitucional y tratados internacionales

El Derecho a la Comunicación está consagrado en el artículo 19² de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

² Para ver Declaración completa <http://www.un.org/es/documents/udhr>

Uruguay ha adherido a la Declaración, documento adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en la Resolución 217 A (III) en 1948. Del mismo ha firmado y ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³, cuyo Artículo 19 es especialmente relevante en lo que hace a la libertad de expresión ya que señala ciertas restricciones en el ejercicio que aseguren el respeto a los derechos y reputación de los demás (Inciso.3) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976. Asimismo ha ratificado el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Asamblea General de Naciones Unidas, ratificado en 1970 y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales donde se comprometen los países a trabajar para la concreción de éstos derechos incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, la educación y un nivel de vida adecuado.

A nivel regional, ha firmado y ratificado la Convención Americana sobre los Derechos Humanos⁴ cuyo artículo 13 consagra la libertad de pensamiento y de expresión comprendiendo la libertad de “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” y el Pacto San José de Costa Rica⁵, que consagra este derecho su artículo 13.

La normativa nacional vigente en torno a la libertad de expresión la componen la Constitución de la República⁶ a través de los artículos 7: “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés

³ <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pactos/pact13751-1.htm>

⁴ http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

⁵ <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pactos/pact15737.htm>

⁶ <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

general” y art.29: “Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieren”. La Ley 16.099⁷ de Comunicaciones e informaciones del 1989 especialmente en Capítulo I del artículo 1 al 3:

Artículo 1: “Es enteramente libre en toda materia, la expresión y comunicación de pensamientos u opiniones y la difusión de informaciones mediante la palabra, el escrito o la imagen, por cualquier medio de comunicación, dentro de los límites consagrados por la Constitución de la República y la ley. Esta libertad comprende, dando cumplimiento a los requisitos resultantes de las normas respectivas, la de fundar medios de comunicación. Los periodistas tendrán el derecho a ampararse en el secreto profesional respecto, a las fuentes de información de las noticias que difundan en los medios de comunicación. Artículo 2º. (Exclusión de medidas preventivas).- Los titulares de los medios de comunicación ejercerán la facultad referida por el artículo anterior sin necesidad de previa autorización, censura, garantía o depósito pecuniario.

Artículo 3º. (Titulares de las libertades de comunicación de los pensamientos y de información).- Todos los habitantes de la República son titulares de las libertades referidas por el artículo 1º de la presente ley en el marco del ordenamiento jurídico nacional.

1.2 Leyes específicas asociadas al campo de la comunicación

La regulación del derecho a la comunicación en el país, ha sido un tema olvidado por la legislación desde 1978 (época dictadura militar), las presiones por parte de la sociedad civil a partir de la década de los 90, en especial del sector comunitario son las que han hecho posible la colocación del tema en la agenda del gobierno.

⁷ <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=16099&Anchor=>

A comienzo del año 2005, se destaca el surgimiento de una nueva institucionalidad. El avance normativo fortaleció aspectos como la regulación, supervisión y el Acceso a la Información.

En materia de comunicación Uruguay ha avanzado en torno a la creación de un campo jurídico incipiente que ha ido cubriendo el déficit regulatorio en tres aspectos:

- a) El reconocimiento y división del espectro de los medios en tres sectores: comunitario, público y comercial.
- b) La creación de instituciones que garanticen el acceso a la información pública y promuevan la transparencia.
- c) La generación de una nueva institucionalidad incipiente en materia de: regulación, supervisión, diseño y ejecución de políticas de comunicación.

A nivel transversal la regulación incipiente se ha caracterizado por los esquemas de *governance* de la política de comunicación (1.3), con una importante participación de la sociedad civil, al tiempo de reflejar las tensiones latentes entre un mayor y menor rol del Poder Ejecutivo en la toma final de decisiones.

1.2.a El reconocimiento y división del espectro de los medios en tres sectores: comunitario, público y comercial

En Uruguay ha existido un importante rezago durante años respecto a la promoción de la diversidad entre medios públicos, privados y comunitarios. Sin embargo, en los últimos años se ha ido avanzando en esta temática con importantes cambios en el esquema regulatorio y de promoción de la diversidad entre tipos de medios.

La diversidad implica el pluralismo de las organizaciones audiovisuales, de la propiedad de esas organizaciones y de voces, puntos de vista e idiomas representados en la programación de los medios en su conjunto. En particular, diversidad implica la existencia de un amplio margen de productores independientes y la programación representa la sociedad como un todo.

En este sentido, las iniciativas más importantes del Estado en Uruguay para la promoción del pluralismo de las organizaciones audiovisuales y su propiedad fueron las siguientes. En primer lugar, la promulgación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria Nro. 18.232⁸ de 2007 habilitó, legalizó y reguló los medios comunitarios. Esta ley fue el primer antecedente legal para el reconocimiento y reserva de un tercio del espectro al sector comunitario.

En segundo lugar, más recientemente, el Decreto 585/2012⁹ sobre Televisión Digital Terrestre –aprobado por la DINATEL del Ministerio de Industria, Energía y Minería– incluyó una ampliación sustantiva de los medios públicos estatales a nivel regional y departamental. Por otra parte, el decreto supuso la ampliación de la oferta televisiva comercial.

En el caso de las licencias digitales, los órganos reguladores las asignan a diversos operadores comerciales y no comerciales. A través del decreto 585/2012 sobre Televisión Digital Terrestre (TDT), el espectro se ha dividido equitativamente en tres espacios: público, privado y comunitario. En cuanto a lo público se establece que en del Área Metropolitana de Montevideo, se debe reservar dentro de los canales de radiodifusión de televisión digital abierta “seis canales para titulares de radiodifusión de televisión públicos [...] y otro para el desarrollo de servicios de radiodifusión de televisión pública regionales”¹⁰. Se reservarán también siete canales para “asignar titulares que brinden servicios de radiodifusión de televisión comerciales”¹¹ y siete más para servicios de radiodifusión de televisión comunitaria y sin fines de lucro. También se reservan, siempre que sea posible, tres canales de radiodifusión de televisión públicos, tres canales de radio-

⁸ <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18232&Anchor=>

⁹ http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2012/05/miem_585.pdf

¹⁰ http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2012/05/miem_585.pdf Artículo 2. Inciso a

¹¹ http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2012/05/miem_585.pdf Artículo 2. Inciso b

difusión de televisión privados y tres de radiodifusión de televisión de canales comunitarios para cada una de las localidades de resto del país¹².

Por último, el proyecto de ley LSCA actualmente aprobado en Cámara de Diputados y en debate en la Cámara de Senadores plantea la representación de diversidad de agentes –públicos, privados y comunitarios– en los medios en general y no sólo en televisión digital, ampliando el escenario de aplicación de los avances realizados. En el proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, se establece que además de la televisión digital terrestre, el resto de los medios también tendrán una representación equitativa entre medios públicos, privados y comunitarios ya que se asignarán la misma cantidad de frecuencias a los tres.

Cabe destacar que estas iniciativas que se han desarrollado en los últimos años no han estado exentas de debates y contramarchas. En este sentido, se destaca especialmente la dilatación del controversial proyecto de LSCA que se gesta en 2010 y continúa al 2014 sin ser aprobado, una iniciativa que contempla ampliamente la diversidad en la composición de los medios públicos, privados y comunitarios.

En conclusión, Uruguay ha iniciado un camino de mayor promoción en torno a un sistema de medios que integre la diversidad de los sectores comunitarios, comercial y público. Sin embargo, aún queda efectivizar en disposiciones legales los principios de pluralismo que se han incentivado en los últimos años.

1.2.b La creación de instituciones que garanticen el acceso a la información pública y promueva la transparencia

¹² Para Lanza “la asignación de la televisión digital en cierto modo [...] logró ampliar la diversidad de propiedad y de opciones porque hoy vamos a tener además de los tres medios televisivos históricos, tonos medios comerciales, uno medio público, en Montevideo estoy hablando, uno comunitario en Montevideo y algunos más públicos en el interior o de carácter Municipal y algún medio televisivo comercial nuevo en el exterior. O sea, hay un camino, hay un inicio de una política de diversidad”.

El acceso a la información pública en Uruguay está regulado por la Ley N° 18.381¹³ del Derecho de Acceso a la Información Pública (en adelante LDAIP) y su decreto reglamentario (232/10)¹⁴. Esta Ley regula tanto las solicitud de acceso de la población (derecho de petición), así como la información difundida proactivamente por los organismos públicos a través de sus sitios web.

La LDAIP garantiza el derecho de petición del ciudadano ante organismos del sector público comprendidos en la legislación sobre información específica, lo que se conoce como transparencia pasiva.

En la última década, el desarrollo del gobierno electrónico ha dado lugar a una serie de desafíos vinculados al uso de la tecnología. La aplicación de TIC en el gobierno –o gobierno electrónico– ha sido considerada una estrategia importante de reforma gubernamental, destacándose la posibilidad de transformar las relaciones fundamentales entre el gobierno, los ciudadanos, las empresas y otros grupos de interés.

La reglamentación de la Ley, creó un órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC). Esta agencia tiene autonomía técnica pero no política ya que sus miembros son nombrados por el poder ejecutivo.

Dentro de las funciones previstas para la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) al igual que la promoción de políticas vinculadas al acceso a la información pública. Dentro de los cometidos asociados a la regulación y supervisión, se encuentran: brindar asesoramiento Jurídico al

¹³ Ley N° 18.381 DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, REGULACIÓN <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18381&Anchor=>

¹⁴ La reglamentación de la Ley de Acceso a la Información Pública 18.381 creó un órgano desconcentrado de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), que tiene como misión velar por el respeto al derecho de acceso a la información pública en Uruguay. Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC) http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/1122/1/agesic/se_dicto_el_decreto_n%C2%B0_232_010_que_reglamenta_a_la_ley_n%C2%BA_18381.html.

Poder Ejecutivo en materia de acceso a la información pública; controlar el cumplimiento por parte de los organismos públicos; resuelve peticiones presentadas por las personas frente a la denegación o falta de respuesta por parte de los organismos. Dentro de las actividades de promoción se encuentran la capacitación a funcionarios.

1.2.c La generación de una nueva institucionalidad incipiente en materia de: regulación, supervisión, diseño y ejecución de políticas de comunicación

A partir del 2005 con un complejo mapa de modificaciones¹⁵ el sistema regulador vigente está conformado por DINATEL (Dirección Nacional de Telecomunicaciones), dependiente de Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), que actúa en cuatro áreas, comunicación: audiovisual, servicio portales, telecomunicaciones y televisión digital.

Este sistema está conformado por un órgano regulador, Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC); un componente productivo, conformado por los medios públicos (Televisión Nacional Uruguay, Radio SODRE, ANTEL), y un conjunto de actores de carácter asesor al Poder Ejecutivo (CHAI, CHARC, CTC). Sin embargo, ya sea por su forma de designación, como por su alcance en la toma de decisiones, la efectividad de las resoluciones que toman estos organismos depende de la voluntad final del Presidente de la República quien tiene la última palabra.

A través de la Ley de Radios Comunitarias se conformó una Comisión Honoraria de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), que es quien dispone de los mecanismos para controlar a los medios comunitarios de manera asesora. En

¹⁵ A través de la, en 1984 se crea el “Programa de Asesoramiento en la Formulación Política de Coordinación y Control de los Servicios Radioeléctricos y de Televisión por Cable” en el Ministerio de Defensa Nacional. Este programa se conforma con la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL), a través de la Ley Decreto No 14.208 de julio de 1984, la cual fue experimentando modificaciones, hasta que se consolida con el decreto 155/005, donde se la traslada al MIEM con la conformación del sistema regulador.

materia de televisión digital el decreto de Televisión Digital Terrestre 447/08¹⁶ conformó una Comisión Honoraria Asesora Independiente CHIAI de carácter consultivo para la adjudicación de las frecuencias de radiodifusión comercial en el campo digital. Su pluralidad de integración¹⁷ garantiza la independencia del poder político. Sin embargo depende del poder político directamente a través de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y en todos los casos la resolución de otorgamiento de frecuencias sigue recayendo sobre el Poder Ejecutivo.

En diciembre del 2005 se crea a través de la Ley 17.930¹⁸ la Dirección Nacional de Telecomunicación (DINATEL), órgano dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Minería, cuyo objetivo es formular y coordinar políticas de Estado sobre telecomunicaciones. Cabe señalar que no decide sobre adjudicaciones, solo sobre promoción y desarrollo del sector.

El sector productor de servicios de comunicación en el área pública depende directamente del poder político, a través de la dependencia jerárquica de los directores de los servicios de televisión pública y de radiodifusión a nivel nacional, o por designación del Directorio del ente autónomo ANTEL. A diferencia de otros países en que se integran estos entes de manera interpartidaria o incluso con representantes de la sociedad civil, en Uruguay se trata de cargos de confianza política del Presidente de la República.

El Proyecto de LSCA prevé la creación del Consejo de Comunicación Audiovisual, pero existen actualmente diversas posturas entre los legisladores

¹⁶ http://www.ursec.gub.uy/scripts/locallib/imagenes/DECRETO%20447_008%20INTEG%20CHAI.pdf

¹⁷ La CHIAI está integrada por un representante de la DINATEL, Ministerio de Industria, Energía y Minería, un representante del Ministerio de Educación y Cultura, un representante de la Universidad de La República, un representante de las Universidades Privadas, dos representantes de radiodifusión comerciales, un representante de la Asociación de Prensa del Uruguay, un representante de la Cámara Audiovisual del Uruguay, un representante de la Sociedad Uruguaya de Actores y un representante de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la democratización de las comunicaciones.

¹⁸ <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17930&Anchor=>

acerca de si otorgarle a este consejo las potestades de la URSEC o mantenerlas en la órbita ya existente. A su vez hay discrepancia respecto al modo de designación de los titulares del Consejo, que van desde la propuesta de que sea integrado por personas independientes de los poderes políticos, hasta que sean designados por el Poder Ejecutivo.

1.3 La governance de la política de comunicaciones

Una de las principales características de la política de comunicaciones en Uruguay ha sido, desde el año 2005 en adelante, la generación de espacios de consulta, participación e incidencia de la sociedad civil en el diseño y ejecución de la misma.

En los últimos años desde el gobierno se han implementado mediante leyes o decretos mecanismos de consulta y participación de individuos y organización sociales en referencia a la regulación y la formulación de políticas en torno a las comunicaciones.

La creación de comités de consulta como la Comisión Honoraria Asesora Independiente CHAI¹⁹ es la encargada de la evaluación para la asignación de fre-

¹⁹ Creada en Agosto de 2008 por el DECRETO 374/008 – MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA https://www.ursec.gub.uy/scripts/locallib/imagenes/DECRETO%20374_008%20MODIFICA%20%20DEC%20734_978.pdf.

La Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI) creada por Decreto 374/008; es la encargada de la evaluación para la asignación de frecuencias, conformada por representantes del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), la Asociación de Broadcasters Uruguayos (ANDEBU), la Cámara Audiovisual del Uruguay, la Asociación de la Prensa Uruguay (APU), el Ministerio de Educación y Cultura y “las organizaciones no gubernamentales que tengan como finalidad el estudio, promoción y defensa de la libertad de expresión” entre las que se encuentran la Universidad de la República, las Universidades privadas del Uruguay, los Medios de Radiodifusión Comerciales y la Asociación de Radios del Interior (RAMI), la Cámara Audiovisual del Uruguay (CADU), la Sociedad Uruguaya de Actores (SUA) y por el Servicio de Paz y Justicia del Uruguay (SERPAJ).

cuencias, el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria CHARC²⁰ que es consultado para los pliegos, mecanismos de asignación de frecuencias y la consideración de las solicitudes presentadas entre otras; el Comité Técnico Consultivo CTC²¹, tuvo una destacada participación en la elaboración del proyecto de LSCA, junto a la Coalición por una Comunicación Democrática. Por otro lado, en las fases de implementación de la nueva legislación, ya sea en materia de TDT o en materia de radiodifusión comunitaria, sumado a las consultas abiertas como las audiencias públicas que la ley prevé, donde se discuten proyectos presentados para la asignación de frecuencias para medios comunitarios y comerciales o las consultas en línea en referencia a la normativa a aprobar, constituyen evidencia de consulta.

Sobre estas comisiones asesoras, se ha institucionalizado –en algún punto– una participación múltiple *stakeholder*, que no solamente abarca el ámbito comunitario de las telecomunicaciones, sino también las empresas, en espacios de participación plural con capacidad de fiscalizar el proceso de otorgamiento del

²⁰ Ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18232&Anchor=> El Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC) creado por el artículo 15 de la Ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria, que está integrado por nueve miembros, un representante del MIEM, un representante del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), un representante no legislador designado por la Asamblea General, dos representantes designados por los medios de radiodifusión comunitaria, un representante por la Universidad de la República (UDELAR), uno por las universidades privadas reconocidas por el MEC y que tengan carreras de comunicación y dos representantes de organismos no gubernamentales que tengan como finalidad el estudio, promoción y defensa de la libertad de expresión. Determina que “éste actuará de forma independiente y en la órbita administrativa de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) que será consultado para los pliegos, mecanismos de asignación de frecuencias y la consideración de las solicitudes presentadas entre otras”.

²¹ Comité Técnico Consultivo Decreto 153/012 del 11 de mayo de 2012 <http://www.ursec.gub.uy/scripts/locallib/imagenes/DEC%20153-012%20TDV.pdf> - Se crea el Foro Consultivo de TV Digital de Uruguay mediante el artículo 21 del Decreto 153/012, que funciona en la órbita del MIEM y que tiene como objetivo primordial promover, apoyar y promover el despliegue de la TV digital abierta gratuita y accesible en nuestro país, mediante el intercambio de información, conocimientos y experiencias.

uso de frecuencias de radio o de televisión digital comercial, además del poder de opinión sobre cuáles de los proyectos deberían ser autorizados.

En síntesis, Uruguay ha vivido desde el año 2008 de una creciente apertura a la participación en los procesos de análisis, discusión y elaboración de políticas de comunicación, impulsado especialmente por las organizaciones que ya venían pujando por estos temas tales como AMARC, Universidad de La República, ICD, entre otros.

El proyecto de LSCA prevé la existencia de foros consultivos para la asignación de frecuencias, al tiempo que además prevé la existencia de una Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual²²(CHASCA), cuya definición no ha sido resuelta aún por el Parlamento. Expertos sostienen que debería tener una integración similar a la de la Institución Nacional de Derechos Humanos, lo que le daría independencia partidaria, mientras que hay otros que sostienen la necesidad de que sean designados directamente por el Poder Ejecutivo.

En lo que respecta a la supervisión, en el año 2010, la DINATEL crea el Comité Técnico Consultivo (CTC), este Comité estaría encargado de realizar el informe técnico que serviría de base para la Ley sobre Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), proyecto que en la actualidad tiene media sanción parlamentaria y desde el gobierno se anuncia que tiene muchas posibilidades de ser aprobada finalmente en el mes de diciembre del presente año.

En conclusión ni en la actualidad, ni en el proyecto de LSCA se generan arreglos institucionales que condicionen directamente la aprobación ciudadana para el otorgamiento de frecuencias o contraloría del ejercicio que los medios hagan de estas frecuencias. Aún los espacios de participación ciudadana ya sea en la formulación o implementación de políticas de comunicación está supeditada a la voluntad del poder político de incluirlos o no.

²² http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/05/cons_min_682_anexo.pdf

2. El ejercicio de una política de comunicación como política pública

Los avances en el marco jurídico en materia de comunicación se han acompañado del reconocimiento de una incipiente política de comunicación que se integra al conjunto de ámbitos de regulación del Estado. La cara más visible de la discusión en torno a los temas de políticas de comunicación ha sido el proyecto de ley de servicios de comunicación audiovisual, como la punta de un iceberg que ha venido creciendo en los últimos ocho años en Uruguay y que tiene varios antecedentes jurídicos, de políticas públicas y de militancia social.

El proyecto de LSCA tiene diversas fases, pero antes de analizarlas, es importante contextualizar cuáles son sus antecedentes, hecho que obliga a enmarcar la discusión como lo que es: una política pública más.

En los últimos años Uruguay ha ido respondiendo a la interrogante acerca de la importancia de regular sobre la actividad de los servicios de comunicación audiovisual.

Wolton (1989) define a la comunicación política como aquel espacio de interacción entre los actores políticos, la opinión pública y los medios de comunicación. En este espacio de intercambio la ciudadanía encuentra una batalla por la construcción de significados respecto a los más diversos ámbitos: la economía, la vida en sociedad, la seguridad, el medio ambiente, etc. El espacio de significación tiene per se asimetrías de poder, en el sentido de que la lógica *broadcasting*, hace que sea un gran emisor, el medio masivo, quien comunica la información a la mayoría. Es cierto que estos términos de intercambio en la economía política de la comunicación se han ido modificando gracias a las nuevas tecnologías de información y comunicación y a tendencias como el periodismo ciudadano, pero, en la realidad uruguaya la teoría de los medios masivos sigue estando vigente.

El poder que reúnen los medios hace que sean objeto permanente de influencia por parte del sector político, de manera de traducir esa "significación" de

la realidad colectiva que transmiten a la opinión pública a un lugar funcional a sus intereses electorales.

El Estado, espacio que representa en parte el acuerdo social sobre el que vivimos, ha de ocuparse de este asunto de carácter público, así como se ocupa del transporte, de la vivienda, la salud y la educación. Con el diferencial que el derecho a la comunicación toca aspectos esenciales a la vida en democracia, tales como la libertad de expresión, el acceso a la información pública, el respeto a la diversidad, entre otras.

Por eso es que no solo se habla de una ley en particular, sino, de un conjunto de políticas de comunicación que operan garantizando un derecho, en este caso, el derecho a la comunicación.

He ahí la importancia de que la relación entre estos tres actores, medios de comunicación, opinión pública y actores políticos esté regulada. No solo porque es de interés colectivo, sino porque otorga garantías a los distintos competidores políticos, así como a los medios de comunicación, respecto a que uno no necesariamente dependa del otro para transmitir su mensaje a la opinión pública.

La regulación planteada no es, solo, para que los grupos de medios paguen sus cánones respectivos, sino para garantizar un derecho humano fundamental. Hasta ahora la discusión de la agenda pública no ha tratado la aprobación de la LSCA de esta manera.

La LSCA no debe comprenderse como un producto aislado y es precisamente el desarrollo de lo visto en el apartado 1 de este artículo, lo que se constituye como los antecedentes de la política de comunicación en Uruguay. Incluso a nivel regional, la comparación con otros países encuentra a Uruguay como una política de comunicaciones que ha decidido avanzar de manera incremental y con fuerte énfasis en la discusión pública de los temas asociados a la comunicación. Desde el año 2005 el gobierno ha dado certeros pasos en torno a la regulación del derecho a la comunicación. Desde la creación de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones DINATEL en la órbita del Ministerio de Industria, Energía y Minería MIEM se ha ido trabajando en la generación de un conjunto de

políticas que buscan regular el ejercicio de la comunicación en sus más diversos ámbitos.

En Uruguay la actividad de los medios de comunicación de manera genérica se regula actualmente por el decreto 734 del año 1978 aprobado en plena dictadura, que incluye disposiciones de control y supervisión que nunca se pusieron en práctica.

Desde entonces existió en Uruguay un importante vacío legal que se ha ido llenando estos años. Primero con la creación de una Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (Ley 17.930), luego con la creación de la propia DINATEL y con la aprobación de la Ley de Comunicaciones (Ley 16.099) vinculadas al ejercicio periodístico y al tratamiento de la información.

Pero la creación de una verdadera política de comunicación que se oriente a un sistema de medios que reconozca la existencia de tres sectores: público, privado y comunitario, recién se logró en 2008 con la aprobación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria (Ley 18.232) que reconoce por primera vez el derecho de reservar un tercio del espectro a este sector, además de definir, bajo un esquema participativo, la adjudicación de espacios.

Luego con la aprobación de los sucesivos decretos de televisión digital terrestre que, no exentos de polémica, regularon el futuro del sector de medios, reconociendo nuevamente la existencia de tres sectores y generando procesos competitivos para la obtención de las nuevas frecuencias (Dec. 374/008 y 585/2012), se avanzó en la regulación.

Por otro lado la creación de una nueva Unidad Ejecutora dentro del Ministerio de Educación y Cultura para Televisión Nacional de Uruguay, separada del grupo de medios del SODRE, también fortaleció los espacios de comunicación pública.

Pero esencialmente, lo que caracteriza al modelo uruguayo de políticas de comunicación es el esquema participativo que ha caracterizado la discusión de un tema tan trascendental para el demos.

En este sentido, tanto la Comisión Honoraria Asesora de Radiodifusión Comunitaria CHARC, como la Comisión Honoraria Asesora Independiente CHAI, así como el futuro Consejo Nacional de Comunicación Audiovisual propuesto en la ley, son espacios de integración, no solo multipartidaria, sino que fundamentalmente multi-sectorial con una destacada participación de las universidades, los periodistas, los dueños de medios y los anunciantes. Es decir, pese a las diferencias, el modelo uruguayo de políticas de comunicación ha buscado escuchar y hacer debatir a todas las voces.

La LSCA está en estricta sintonía con leyes vinculadas al acceso a la información pública y la transparencia, como la Ley 18.381 que buscan potenciar la democratización de la información y las comunicaciones.

En este sentido el actual debate que Uruguay ha dado en torno a la LSCA viene a corolar un proceso que se acompaña de una política de inclusión y alfabetización digital llevada adelante por el PLAN CEIBAL²³.

Desde el contexto internacional se han visto el actual proyecto de LSCA como una de las legislaciones de carácter inclusivo, integral, garantista y participativo²⁴ en el contexto regional.

En la primera parte el proyecto LSCA reafirma aspectos básicos de la comunicación que si bien algunos ya están consagrados en la Constitución (derecho a la libertad de expresión), los plantea en claves de derecho a la comunicación como rama de los derechos humanos.

En segundo lugar, el proyecto LSCA regula aspectos sobre contenidos que buscan generar garantías a determinados grupos y sectores vinculados a los medios de comunicación como tal. A nuestro parecer, no afecta la independencia editorial, sino que la garantiza y lo que realiza son reconocimientos específicos vinculados a la niñez y adolescencia.

²³ Programa One Laptop per Child en Uruguay www.planceibal.edu.uy

²⁴ El proyecto incluye un gran debate que se dio en torno a las mesas inter-sectoriales que se dieron en los años 2010 a 2012 en torno al tema.

En tercer lugar, institucionalmente la LSCA genera los espacios adecuados del sector público y del sector privado-público, para la regulación, supervisión, promoción y realización de comunicación. Se generan espacios que integran distintas miradas y voces como los Foros Consultivos o las Audiencias Públicas, pero además se termina de diferenciar que existirán áreas del Estado productoras de comunicación (ANTEL, TNU, radioemisoras públicas), así como otras que promocionan políticas (DINATEL) de otras que buscan regular y supervisar (URSEC).

En cuarto lugar se establecen reglas del juego. Al establecerse mecanismos claros para todos los competidores en la obtención de espectros en la banda todos compiten bajo un esquema de carácter igualitario, descartando las licencias irrevocables y se establecen contraprestaciones precisas para el usufructo de un bien que es de carácter público. En especial se regula y fomentan las prácticas que le den competitividad y competencia al sistema en su conjunto, tratando de evitar la concentración de la propiedad.

En quinto lugar, se estimula la producción cultural artística vinculada a los servicios de comunicación audiovisual, reconociendo a este sector como un importante elemento a promover en el modelo de desarrollo productivo.

Conclusiones

Uruguay ha avanzado sustancialmente en la confección de una aún incipiente política de comunicaciones que ha ido abarcando de manera integral las distintas aristas de un fenómeno complejo y controversial.

De manera incremental, ya sea a través de la creación de determinadas instituciones, la generación de regulaciones específicas o de legislaciones que abarcan a sectores enteros (sector comunitario por ejemplo), se ha ido generando una nueva realidad jurídica-institucional del campo de la comunicación.

Esto ha traído aparejado la demanda, tanto en la agenda mediática como de los partidos políticos y de la sociedad civil organizada, de debate social y producción académica sobre el tema.

Haber ido avanzando incrementalmente ha permitido que se generen espacios de discusión e intercambio entre los diversos actores implicados. También ha permitido que el avance en torno a políticas de comunicación se acople con otras políticas como las de acceso a la información pública o la promoción de la inclusión digital.

Sin embargo, el mismo avance ha generado desafíos y tensiones en torno a la inspiración de la normativa y la práctica real. Concretamente, el incipiente sistema regulador en Uruguay presenta una serie de avances en materia de independencia en algunas áreas muy puntuales, mientras que en su parte más importante es cuestionable su autonomía tanto en la ley como en la práctica. La URSEC, como principal órgano regulador depende en última instancia del poder político, así como otros órganos que se encargan de otras facetas de la política de comunicación. En síntesis, en Uruguay no está garantizada por ley la autonomía del sistema regulador, sino que depende de decretos en el caso de la radiodifusión comercial a nivel digital, o incluso en todos los órdenes como el CHARC o la URSEC, la decisión final recae sobre el Presidente de la República.

En Uruguay las políticas de comunicación han ido avanzando de manera integrada, colocando frenos a los propios impulsos generados desde el sistema político²⁵.

La agenda de investigación en Uruguay está abierta a estudiar el impacto que la nueva regulación, en caso de aprobarse la LSCA, generará sobre el sistema de medios. A su vez, la aprobación de dicha ley, termina de conformar un derecho a la comunicación en Uruguay que debería ser comparado con legislaciones de carácter similar aprobadas en Argentina, Ecuador y Venezuela,

²⁵ Carlos Real de Azua, padre de las ciencias sociales en Uruguay patentó la idea del Impulso y su Freno, para entender los modelos de desarrollo amortiguado y de carácter reformista de la sociedad uruguaya.

considerando las sustanciales diferencias en materia de *policy making process* entre estos casos y el contexto político uruguayo.

Referencias Bibliográficas

Radacovich, R., Escueder, S., Morales, J., y Ponce, M. (2013). *Trazando un mapa de los medios digitales: Uruguay*. Open Society Foundations.

Wolton, D. “La communicationpolitique: constructiond’unmodèle”, en Revista Hermès, N° 4, París, Ediciones del CNRS, julio de 1989.

Fuentes consultadas

Buquet, G. Lanza, E. Rabinovich, D. (2012). Inversión, mecanismos y procedimientos de asignación de la publicidad oficial en Uruguay. Estándares de protección de la libertad de expresión para una regulación democrática de este recurso estatal. Friedrich Ebert Stiftung. Representación en Uruguay. Revisado en: http://www.fesur.org.uy/archivos/file/AyP39_FINAL_Ni%20premio%20ni%20castigo_Buquet,%20Lanza,%20Rabinovich.pdf

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Revisado en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>

Convención sobre los Derechos del Niño. Revisado en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

ITA el Índice de Transparencia Activa en Línea. El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web. CAINFO. Revisado en: http://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2013/06/ITAeL_2013_Informe_final.pdf

Uruguay, el impulso y su freno en políticas de
comunicación
Matías Ponce y Georgina Santangelo

Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Revisado en: [http://
archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/05/cons_min_682_anexo.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/05/cons_min_682_anexo.pdf)

United Nations, Estado al 27-08-2014 Capítulo IV-DERECHOS HUMANOS.
Revisado en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?
src=TREATY&mtmsg_no=IV-5&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-5&chapter=4&lang=en)