

Una Ley de Medios a medias

Análisis sobre la aplicación de
la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual
¿Qué se hizo? ¿Qué no se hizo?
¿Qué se debería hacer?

Gustavo Gómez
Coordinador

Una Ley de Medios a medias

**Análisis sobre la aplicación de
la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual
¿Qué se hizo? ¿Qué no se hizo?
¿Qué se debería hacer?**

Gustavo Gómez (*coordinador*)

Susana Acosta

Paula Baleato

Federico Beltramelli

Gustavo Buquet

Lilián Celiberti

Carlos Dárdano, Alison Rodríguez y Daniel Larrosa

Sergio De Cola

Facundo Franco

Gabriel Kaplún

Pancho Magnou

Virginia Martínez

Friedrich-Ebert-Stiftung | Uruguay
Plaza Cagancha 1145 piso 8 | 11100 Montevideo | Uruguay
Responsable:
Sebastian Sperling, representante de la Fundación Friedrich Ebert
(FES) en Uruguay
Tel.: ++598-2902-29-38 | Fax: ++598-2902-29-41
<http://www.fesur.org.uy> | fesur@fesur.org.uy

Edición y corrección de estilo: María Lila Ltaif
Diseño y diagramación: glyphos
Depósito legal: 374.349/18
ISBN: 978-9974-8608-6-5
Impresión: Impresos DIB

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 las de la organización para la que trabajan los autores y las de las entidades que auspiciaron la investigación).

Índice

Prólogo	
<i>Gustavo Gómez (coordinador)</i>	5
Ficción nacional, identidad y trabajo	
<i>Susana Acosta</i>	7
Regulación democrática de los medios de comunicación en el Uruguay: ¿la década perdida?	
<i>Paula Baleato</i>	11
Regulaciones sobre servicios de comunicación audiovisual en Uruguay: ¿un diseño incompleto?	
<i>Federico Beltramelli</i>	16
Fracasos (y todavía algunos intentos) en el cambio del mapa de medios audiovisuales en Uruguay	
<i>Gustavo Buquet</i>	23
En medio de los medios	
<i>Lilián Celiberti</i>	27
El sector comunitario en Uruguay en el 2018	
<i>Carlos Dárdano, Alison Rodríguez y Daniel Larrosa</i>	31
Que no se detenga	
<i>Sergio De Cola</i>	37

El viejo desafío de abrir la cancha <i>Facundo Franco</i>	41
Reforma de la comunicación en Uruguay: balance largo y tareas cortas <i>Gabriel Kaplún</i>	45
La producción de obra cinematográfica en Uruguay ¿Cómo puede pegar el estirón? <i>Pancho Magnou</i>	50
Pensar la televisión pública <i>Virginia Martínez</i>	56

Prólogo

La presente publicación tiene como objetivo evaluar las políticas públicas de comunicación del gobierno del Frente Amplio (FA) y plantear algunos desafíos, perspectivas e, incluso, propuestas concretas para encarar en lo que resta de este, y más adelante también. Escriben personas con diversidad de campos de acción y conocimientos pero que tienen algo en común: todos y todas han trabajado con un compromiso claro en los temas sobre los que opinan. Eso no les da la razón en sus afirmaciones ni los eximirá de críticas, pero se trata de gente que sabe de lo que habla y tiene fundamentos para decirlo.

Para que cualquier evaluación sea pertinente y, en nuestro caso, tenga alguna utilidad para ratificar acciones (o para modificarlas) debe tener algún punto de partida claro y legítimo para orientar el análisis que —esto es particularmente importante— haya sido voluntariamente asumido por el «evaluado».

Un punto de referencia que cumple con esos requisitos para evaluar las políticas de comunicación del gobierno actual es, sin lugar a dudas, el Programa del FA comprometido con la población para pedir su voto en las elecciones de 2014.

Como nunca antes, el FA presentó un programa de gobierno para el período 2015-2020 que incluía un expreso, completo y ambicioso capítulo referido a las políticas públicas de comunicación, construido sobre —y para dar continuidad— decisiones claves durante el período anterior con el objetivo de democratizar las comunicaciones.¹

Entre ellas, la realización de un concurso para permitir el ingreso de nuevos operadores de televisión digital comercial, pública y comunitaria («que abre la competencia luego de más de 50 años»); varios concursos para radios comerciales en varios departamentos del interior, y aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual o «Ley de Medios» («una norma elaborada de manera participativa, democrática, innovadora y garantista de la libertad de expresión»), todo ello «realizado en el marco de un gobierno ampliamente respetuoso de la libertad de expresión y de prensa, que ubica a

1 El texto completo del capítulo referido a medios de comunicación puede verse al final de este libro.

Uruguay en los primeros lugares en los rankings de transparencia y libertad de expresión de la región», como expresamente dice el Programa.

Se trató de normas y políticas públicas muy importantes que, por la fecha de su aprobación o por el proceso de implementación que implicaban, requerían su pleno desarrollo en el nuevo gobierno del FA asumido en marzo de 2015, con decisiones y medidas acordes.

De ello toma debida cuenta el Programa mencionado cuando afirma que durante el segundo gobierno frenteamplista «se ha avanzado mucho pero aún resta por hacer para consolidar y profundizar la democratización del sistema de medios de comunicación». Y explica, a continuación, cuáles serán las tareas por delante en el tercer período: «Este desafío se expresa, entre otros, en: seguir protegiendo y promoviendo el ejercicio de la libertad de expresión; la aplicación integral de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual; la aprobación de una legislación sobre publicidad oficial; la ampliación del presupuesto de los medios públicos; el fomento a la autorregulación de los medios de comunicación y al respeto de los derechos de los sectores sociales más vulnerables como la niñez; el respeto de los derechos de los trabajadores de la comunicación, y la adopción de políticas activas del Estado para promover y apoyar a los medios comunitarios».

¿Se cumplieron o no estos compromisos?, ¿por qué?, ¿qué quedó por hacer?, ¿qué se debería hacer para concretarlo en lo que queda de gobierno?... son algunas de las preguntas que los autores intentan responder. Ojalá este libro desafíe a responderlas también a sus lectores, aunque no estén de acuerdo con las respuestas aquí planteadas... ¡Salú!

Gustavo Gómez (coordinador)

Ficción nacional, identidad y trabajo

*Susana Acosta*¹

La Sociedad Uruguaya de Actores (SUA) (el sindicato de actores y oficios conexos) en sus 77 años de vida ha sido un espacio de lucha constante para demostrar la profesionalización de sus trabajadores y trabajadoras en todo el territorio nacional.

En lo que se refiere a los medios de comunicación (tanto televisivos como radiales), hemos perdido nuestras fuentes laborales existentes en años anteriores, como fueron el radioteatro, las telenovelas y los programas de humor. Producciones que supieron ser exportadas, así como aun quedar en la memoria de nuestra gente. El mercado uruguayo es pequeño, pero es responsabilidad de todas las partes generar productos que puedan circular y ser exhibidos más allá de fronteras. Nuestro cine día a día gana en calidad, en fuerza y en presencia internacional, y la televisión debería acompañar y, a su vez, ser reproductora de lo elaborado en cine.

Es así que se ha ido eliminando el trabajo de guionistas, actores y actrices, escenógrafos, vestuaristas, iluminadores... todos aquellos necesarios para producir los espacios en televisión. Continuar sin generar producción nacional para televisión habilita a que los canales llenen sus espacios con programación extranjera, colmando nuestra pantalla de «enlatados» que aseguran ganancias sin inversión ni riesgo.

Esto provoca una importante lesión sociocultural que trasciende el desempleo de nuestros artistas. La «pantalla chica» entra a nuestros hogares con productos que nada tienen que ver con nuestra identidad y necesidades, no promoviendo la diversidad sino negándola en lo local.

Un país que se precia de ostentar una gran tradición democrática merece el mejor sistema democrático para la regulación de sus medios. Estamos convencidos de que el acceso y la participación en la cultura artística son pilares de una transformación social que promueva profundos cambios en la realidad nacional y que los artistas formamos parte de la construcción del país, conformando un espacio de expresión de nuestra identidad, de reflexión, de creatividad y de resistencia.

Al respecto, la declaración de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) menciona que este sector «... puede ofrecer múltiples oportunidades de negocio y empleo, especialmente a trabajadores calificados. Se trata además de un sector

¹ Integrante de la Sociedad Uruguaya de Actores (SUA).

que contribuye de manera importante a fomentar la comunicación, la participación civil, la diversidad cultural, la innovación y la creatividad en la sociedad, y que tiene efecto positivo en otros sectores como el turismo y el comercio».

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la inconstitucionalidad (parcial) del artículo 60

A lo largo de estos tres gobiernos del Frente Amplio se ha avanzado en políticas de apoyo al sector y es a partir de este reconocimiento que planteamos que estos aportes aún resultan insuficientes. Las bases programáticas deben ampliarse o profundizar en la búsqueda de herramientas que garanticen el buen cumplimiento de las leyes y las fortalezcan.

Sin lugar a dudas, la nueva institucionalidad creada por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) —como el Consejo de Comunicación Audiovisual— será una gran herramienta para ello, por lo que esperamos que se concrete su conformación y se eche a andar en un plazo breve y razonable.

Desde 2010 formamos parte de la Coalición por una Comunicación Democrática, en la que ahora trabajamos con más de 30 organizaciones sociales para el cumplimiento de la LSCA, con el compromiso de defender y promover el pleno ejercicio de la libertad de expresión, el derecho al acceso y a la producción de cultura, y el derecho a la información y comunicación.

En este largo proceso, y ante la declaración de inconstitucional —por la Suprema Corte de Justicia (SCJ)— de una parte del artículo 60 de la norma referido la ficción nacional² —ya sea en formato televisivo o cinematográfico—, para este colectivo es vital seguir impulsando su existencia con una modificación a la LSCA que supere esos cuestionamientos constitucionales.

La propuesta para seguir impulsando la ficción nacional

La actual situación de posición dominante de la ficción extranjera, que no paga impuestos, y, como consecuencia, del modelo de negocio de los canales mediante su sistema de explotación abusivo que impone el consumo excluyente de sus programas de ficción extranjera, resulta inadmisibles por la desnaturalización, el vaciamiento y supresión de la industria nacional de ficción, limitando en conse-

2 Literal C: «Al menos el 30 % (treinta por ciento) de la programación nacional establecida en los párrafos anteriores deberá ser realizada por productores independientes, no pudiendo concentrar un mismo productor independiente más del 40 % (cuarenta por ciento) de ese porcentaje en un mismo servicio de radiodifusión de televisión. Un mínimo de dos horas por semana de la programación emitida deberá contener estrenos de ficción televisiva o estrenos de películas cinematográficas y, de estos, al menos un 50 % (cincuenta por ciento) deberá ser de producción independiente. Para cumplir con este requisito el comienzo de la emisión de estos programas deberá estar comprendido entre la hora 19 y la hora 23, lo que no aplicará para el caso de ficción destinada a niños, niñas y adolescentes. Dentro de esta programación, se deberá programar al año como mínimo dos películas cinematográficas de producción nacional y, en este caso, cada hora de programa se contabilizará como cuatro a los efectos del cálculo del porcentaje [...]».

cuencia la capacidad y el derecho del televidente de elegir qué ver, al tiempo que frena la innovación y el trabajo uruguayo.

Se define, dentro del interés general, qué tipo de programación (no qué contenido de esa programación) requiere protección, a través de la cual también les sería posible a los realizadores y artistas nacionales expresarse (artículo 29 de la Constitución: «o por cualquier otra forma de divulgación») para así equilibrar de un modo más razonable las perjudiciales asimetrías instaladas. La ficción es esa fuente de trabajo, ese medio por el que se expresan ideas, pensamientos y, además, valores, sentimientos, modos de ser...

Para cumplir con la argumentación de la SCJ, esta propuesta alternativa para el literal C) del artículo 60³ busca dar cumplimiento a las tres reglas requeridas para restringir derechos de libertad de expresión y de propiedad de las empresas de televisión:

- Es *idónea* para alcanzar el objetivo de fomento de la ficción nacional y para que el público acceda a otro derecho fundamental derivado de la libertad de expresión, el de libertad de opción (dimensión colectiva o social), al

3 (En negrita los cambios al artículo 6 propuestos por SUA):

«B) Servicios de TV públicos:

Al menos el 60 % (sesenta por ciento) de la programación total emitida deberá ser de producción o coproducción nacional, sin contar la publicidad y la autopromoción.

Al menos el 30 % (treinta por ciento) de la programación nacional establecida en el párrafo anterior deberá ser realizada por productores independientes, no pudiendo concentrar un mismo productor independiente más del 50 % (cincuenta por ciento) de ese porcentaje en un mismo servicio de radiodifusión de televisión.

C) Pautas comunes a servicios de TV comerciales y públicos:

Al menos el 5 % (cinco por ciento) del tiempo mensual destinado a la emisión del género ficción, ya sea en formato televisivo o cinematográfico, deberá ser de producción o coproducción nacional, sin contar la publicidad y la autopromoción.

D) Señales de TV temáticas:

La reglamentación de la presente ley adaptará la regulación de contenidos nacionales antedichos de manera específica para señales de televisión temáticas.

E) Bonificaciones:

A los efectos del cálculo del porcentaje establecido en los literales A y B cada hora de emisión se contabilizará como una hora y media en aquellos programas que correspondan a los siguientes tres géneros con sus respectivas condiciones:

- Educativos y/o de ficción televisiva o cinematográfica nacional, dirigidos específicamente a niños, niñas y adolescentes.
- Ficción televisiva o cinematográfica nacional, cuando el comienzo de emisión esté comprendido entre la hora 18 y la hora 23.
- Agenda cultural nacional, que promueva eventos y actualidad de las industrias creativas, como ser teatro, danza, artes visuales, museos y patrimonio, música, libros, cine, videojuegos, diseño, entre otros.

La bonificación precedente aumentará a dos horas cuando además se verifique una de las siguientes dos condiciones, y de cumplirse ambas simultáneamente la bonificación será de tres horas por cada hora de emisión:

- Que dos tercios de los trabajadores intervinientes sean uruguayos o con residencia de más de cinco años en el país, conservando la proporción según los distintos niveles de roles y oficios.
- Que la realización corresponda a productores independientes.

En el caso de programas producidos originalmente en otro idioma y en otro país, que sean traducidos y doblados por trabajadores uruguayos o con residencia de más de cinco años en el país, se contabilizará media hora por cada hora de emisión.

F) Valor del tiempo de las repeticiones:

A los efectos del cálculo del porcentaje establecido en los literales A y B el valor del tiempo de emisión de las repeticiones se fija en forma decreciente: primera 100 %, segunda 75 %, tercera 50 % y subsiguientes 25 %».

tiempo que se satisface una demanda recogida en diversos estudios académicos sobre consumo cultural.

- Es *necesaria* para alcanzar un equilibrio razonable en la grosera asimetría impuesta por el mercado de ficción. Para poner en valor la diversidad incluyendo lo propio.
- Es *proporcional* pues no alcanza a lesionar el negocio ni la libertad de expresión de los propietarios de los servicios de televisión.

Por tanto, nuestra propuesta para modificar las disposiciones que fueran declaradas inconstitucionales por la SCJ especifica el objeto de protección claramente (fomento de la ficción nacional), y mantiene los puntos objetados, pero por la vía del estímulo. Además, mantiene la organicidad del artículo y con el resto de la ley, entre otros, subsanando observaciones de la Corte en cuanto a que se imponían un contenido, un horario de emisión o la reserva de parte de la producción nacional para productores independientes, punto este último que se mantiene dentro de las obligaciones de los canales públicos solamente, y para los demás a través del incentivo.

La propuesta parte de que el género ficción ya es emitido voluntariamente dentro de la programación de las televisoras, por lo que no se impone un contenido, y solo se obliga a reservar —en caso de que el servicio ya emita ficción— una pequeña porción de este tipo de programas para fomentar, proteger y desarrollar la industria nacional en consonancia con principios incorporados por el país con respecto a la diversidad cultural.

En nuestro caso, una diversidad protegida que incorpore también lo propio sin rechazar lo proveniente de otras culturas, así como el desarrollo y diversificación de productos no tradicionales (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD, por su nombre en inglés]; Acuerdo de Florencia y Protocolo de Nairobi sobre Libre Circulación de Productos Culturales con las reservas que protegen a los productores locales; Carta Cultural Iberoamericana; Convención sobre Diversidad Cultural, entre otros instrumentos internacionales adoptados por Uruguay).

De esta manera, solamente se exige a los servicios de televisión la inclusión de un pequeño y razonable porcentaje de ficción de producción o coproducción nacional (5 %). Atendiendo a la cantidad de producciones de ficción extranjeras que ya brindan los canales de aire en sus grillas y que representa aproximadamente el 50 % del tiempo de emisión de toda la programación (en los canales para abonados es superior), esto no resulta excesivo ni mucho menos desmesurado, si se tiene en cuenta que el Observatorio Iberoamericano de la Ficción Televisiva (OBITEL) considera que un país recién merece la condición de pequeño productor de ficción si la producción local emitida alcanza el 10 % del total de la ficción total emitida.

Regulación democrática de los medios de comunicación en el Uruguay: ¿la década perdida?

*Paula Baleato*¹

No parece difícil dejarse ganar por el escepticismo cuando se analizan en el calendario (el cronológico, el histórico y el geopolítico) el proceso de democratización de los medios de comunicación en el Uruguay y la agenda de los derechos de las personas a él asociada.

En 2010, y a solo seis meses de iniciar su segundo mandato, el gobierno del Frente Amplio (FA) toma la iniciativa de hacer realidad el compromiso electoral asumido en materia de democratización de medios e instala un mecanismo inédito de diálogo y generación de acuerdos con perspectiva plural y participativa que sentaría las bases para contar con una regulación democrática del sector audiovisual de las comunicaciones y superar así una deuda histórica con el sector y con la democracia.

No es asunto de este artículo revisar los procesos que llevaron a retrasar la promulgación de la ley casi cuatro años. En diciembre del 2014, a punto de expirar el mandato parlamentario, queda aprobada la Ley 19.307, de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley SCA, LSCA).

Los tres primeros años de este tercer mandato del FA (marzo 2015-diciembre 2017) no se caracterizaron por la celeridad ni la determinación política para hacer cumplir esta ley. Las empresas privadas de comunicación dieron su pelea en el plano judicial, en respuesta a lo que sintieron como afectación de sus privilegios históricos, y el gobierno optó, como medida que caracterizó de «responsabilidad» y «cautela», por esperar las sentencias de la Suprema Corte de Justicia sobre la inconstitucionalidad de la norma, antes de avanzar en la implementación integral de la ley.

En 2016, la LSCA ya había superado el test de constitucionalidad mediante la ratificación, prácticamente en su totalidad,² por el supremo de la justicia. Sin embargo, hubo que esperar al mes de octubre de 2017 (un año más tarde de los dictámenes judiciales, luego también de que el Estado uruguayo fuera denunciado

¹ Socióloga, coordinadora ejecutiva de Voz y Vos: «Infancia, Comunicación y Políticas Públicas» (www.vozyvos.org.uy).

² Apenas dos artículos y algunas partes de otros seis, en un texto de 202 artículos, fueron declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia.

por la sociedad civil frente a la Comisión de Derechos Humanos [CIDH] de la OEA por incumplimiento, ya transcurridos 34 meses de gobierno del tercer período del FA) para que el proceso de reglamentación de la ley —una de las obligaciones del Poder Ejecutivo en el proceso de implementación— fuera puesto en marcha.

No es difícil dejarse ganar por el desestímulo. El proceso parece tedioso apenas intentar reconstruirlo para este artículo. Sin embargo, justo es también plantear que no es el Poder Ejecutivo el único actor cansino en activar el avance: el Parlamento también se tomó sus casi 34 meses para iniciar el proceso de nombramiento de la nueva autoridad reguladora (cuatro de los cinco integrantes del Consejo de Comunicación Audiovisual son nombrados por el Poder Legislativo) y la Institución Nacional de Derechos Humanos hizo lo propio en relación con las competencias que le fueron asignadas.

Así las cosas, restan aún 17 meses de gestión de esta administración para avanzar en lo posible y, ojalá, en lo necesario. Contamos como sociedad, a pesar del «ritmo uruguayo» y a contrapelo de los modos que van asumiendo las democracias en la región, con una normativa histórica en materia de garantía de derechos de uno de los pilares estratégicos de cualquier democracia como lo son los medios de comunicación.

La promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes

Uno de los sectores sociales que son reconocidos con especial énfasis en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es el de los niños, niñas y adolescentes.

No se trata de una innovación uruguaya ni de una excentricidad de esta ley. Refiere al necesario acompasamiento de la normativa nacional a las orientaciones planteadas por los tratados internacionales de derechos humanos. Asimismo, responde también a la abundante evidencia científica en torno al vínculo sustancial entre infancia, medios de comunicación y democracia. Y esto, en un doble sentido.

Por un lado, es ampliamente reconocido el papel que juegan los medios de comunicación como agentes de socialización (en orden similar a la familia y al sistema educativo), a la vez que resulta central para la sociedad la imagen que los medios difundan de la infancia.

Por otro lado, existe consenso internacional en el reconocimiento de un conjunto de derechos de niños, niñas y adolescentes ligados al campo de la comunicación. El derecho a la libertad de expresión, a la participación, a la producción de cultura, a recibir información de calidad, a la protección de su imagen, identidad y vida privada, entre otros, están legalmente consagrados en la legislación nacional y está establecida la obligación de la familia, la comunidad y el Estado de garantizarlos, en distinto orden y de acuerdo a sus competencias.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual implica un avance bien importante en este sentido. Le da al país una plataforma básica a partir de la cual abor-

dar aspectos postergados y aún pendientes en materia de promoción y protección de los derechos comunicacionales de niños, niñas y adolescentes.

Seis son los artículos específicos en esta materia incluidos en la Ley SCA que orientan un mapa de ruta posible para establecer una agenda país en materia de derechos de infancia y medios de comunicación. A saber:

- a) el **deber de protección** (art. 29) y el de **promoción** (art. 30) del Estado en relación con los medios de comunicación y los derechos de niños, niñas y adolescentes, contemplando, así, las orientaciones establecidas en las normativas y experiencias internacionales.
- b) el **derecho a la privacidad** (art. 31) de niños, niñas y adolescentes, extendiendo este derecho al uso de la imagen y de la vida privada no solo a los casos de conflicto con la ley (como lo previsto en el art. 96 del Código de la Niñez y la Adolescencia de 2004), sino frente a otras circunstancias de vulneración de derechos y en casos en que se discuta guarda, tutela o filiación.
- c) el **horario de protección** a niños, niñas y adolescentes (art. 32), acorde con los estándares internacionales y protecciones especiales frente a contenidos de extrema violencia (o su apología), la truculencia, la pornografía, la discriminación, la incitación al consumo de sustancias ilegales o la apología de hechos delictivos, con la salvaguarda de que esto 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) 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 biopsicosocial, a la vez que disposiciones relativas a la participación de niños y niñas en la publicidad (art. 34).

Asimismo, la normativa aporta elementos de respaldo para hacer avances sustantivos en áreas claves tales como:

- El impulso a la educación para la comunicación y su vinculación con el sistema educativo formal. Está específicamente prevista —como competencia de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH)— la coordinación de un Plan Nacional de Educación para la Comunicación.
- El desarrollo de un Observatorio de Infancia y Medios que permita la generación de conocimiento y contribuya a desarrollar capacidades en este campo.
- El estímulo a la participación de niños, niñas y adolescentes en la producción de contenidos audiovisuales, garantizando de este modo el ejercicio de la libertad de expresión.
- La protección efectiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes en relación con los medios de comunicación mediante la instalación de la Defensoría del Público como competencia específica de la INDDHH.
- El estímulo a la creación de códigos de autorregulación que incorporen un enfoque de derechos en materia de infancia y adolescencia por parte de productores, comunicadores, creadores y empresas de comunicación.

- El estímulo a la producción de contenidos audiovisuales de calidad para niños, niñas y adolescentes.
- La regulación del trabajo de niños, niñas y adolescentes en el campo artístico-audiovisual (incluida la publicidad) con una perspectiva garantista, que a la vez que proteja de eventuales vulneraciones promueva oportunidades de desarrollo.

Una agenda corta

La Comisión Honoraria Asesora para los Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA),³ creada por la Ley SCA, se constituyó en octubre de 2017 y viene desde entonces trabajando en la reglamentación de la norma.

Algunos de los aspectos relativos a la promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes señalados cuentan ya con una propuesta de reglamentación y recomendaciones tanto hacia la Institución Nacional de Derechos Humanos como hacia el Consejo de Comunicación Audiovisual, la autoridad reguladora en proceso de designación.

Es posible (y necesario) organizar una agenda corta, con prioridades y metas a alcanzar antes de que culmine el actual período de gobierno. Contamos con los instrumentos jurídicos, los diseños institucionales y las capacidades técnicas para echarla a andar. Resta activar las voluntades políticas y la capacidad de liderazgo de las distintas agencias estatales con responsabilidad en conducir estos procesos. A saber:

- Al Poder Ejecutivo le compete designar al Presidente del Consejo de Comunicación Audiovisual, integrar al mensaje de rendición de cuentas la solicitud de presupuesto que haga posible los compromisos previstos por la ley; articular entre los distintos organismos públicos responsables de la promoción y protección de la infancia y la adolescencia, incorporando la especificidad de los derechos comunicacionales de niños, niñas y adolescentes. En particular, desarrollar un enfoque integral en materia de infancia y adolescencia, facilitando la articulación entre el Consejo Consultivo Honorario de Infancia y Adolescencia (organismo previsto por el Código de la Niñez y la Adolescencia —Ley 17.823, art. 211— para la articulación de las políticas de infancia en el país, con representación interinstitucional) y el Consejo de Comunicación Audiovisual.
- El Consejo de Comunicación Audiovisual, una vez constituido, deberá establecer un área específica de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes a partir de la cual diseñar un plan estratégico de trabajo para cumplir con las distintas responsabilidades establecidas en la ley.

3 La Comisión Honoraria Asesora para los Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA) es creada por la LSCA (art. 79 al 83), está integrada por representantes de diversos sectores ligados a la comunicación y tiene como cometido, entre otros, participar en la reglamentación de la ley, evaluar solicitudes y procesos de otorgamiento de autorizaciones y licencias, y asesorar a la autoridad reguladora.

- La Institución Nacional de Derechos Humanos debe diseñar un plan de acción para las dos competencias básicas asignadas: el Plan Nacional de Educación para la Comunicación y la Defensoría del Público, con un área específica en materia de infancia y adolescencia.

Aunque esta nota pone el foco en lo que resta de este período de gobierno, es sabido que los procesos de avance en la ampliación de derechos son procesos políticos, de lucha, tensión y confrontación de intereses que requieren, por sobre todas las cosas, de legitimidad social, movilización y demanda.

La historia de la humanidad demuestra que los avances en las conquistas de derechos surgen con presión **desde abajo**. Los avances en derechos suelen no decretarse, y si se lo hace, tienden a ser poco perdurables. Los castillos de naipes no resisten el más leve de los soplidos y, en materia de democracia y medios, tenemos ejemplos cercanos de los que aprender.

En niñez y medios, el tema es por demás evidente: los niños no demandan por sus derechos comunicacionales y los medios de comunicación no están nada interesados en ser regulados. La sociedad uruguaya es adultocéntrica y aún cuesta identificar algo más que el *zapping* como derecho en nuestra vinculación con los medios.

La **década perdida** o la lentísima marcha hacia la democratización de las comunicaciones no tiene como única protagonista a la administración del Frente Amplio. Sin una sociedad movilizadora, organizada, presionando para provocar los cambios, no habrá ampliación de la democracia, en este ni en ningún otro campo.

Hay una **agenda corta** para esta administración que expira en 17 meses. En la sociedad sabemos, sin embargo, que si queremos contar con un sistema democrático de medios y si queremos también que niños, niñas y adolescentes sean incluidos, el desafío es de largo plazo y requiere de algo más que la voluntad de este gobierno y el que vendrá. Necesitaremos el concierto de la más amplia gama de actores y agentes sociales; nos necesitaremos activos, propositivos y vigilantes; creativos también para incluir a los niños, niñas y adolescentes: sujetos con presente, voces y perspectiva propios acerca de la sociedad y el mundo.

Estamos mejor que en 2009. Es tiempo de acelerar para convertir en posible lo necesario.

Regulaciones sobre servicios de comunicación audiovisual en Uruguay: ¿un diseño incompleto?

Federico Beltramelli¹

Los gobiernos del Frente Amplio, sus agendas y sus resultados

Es innegable que los tres gobiernos del Frente Amplio (FA) en Uruguay (2005-2010, 2010-2014 y desde 2015 hasta la actualidad) fueron los más prolíficos en regulación específica en materia de servicios de comunicación audiovisual (SCA), no así en telecomunicaciones.

El país que recibió el FA en su ingreso al gobierno nacional evidenciaba una estructura altamente concentrada en SCA comerciales, medios públicos raquíticos y escasa o nula aplicación de estándares acordados en la gestión y el acceso a servicios de comunicación. El paisaje de funcionamiento para los sectores de SCA y telecomunicaciones estaba demarcado por una separación estanca de servicios y mercados con un tratamiento regulatorio parcial y bajo inercias procedimentales en la aplicación de la normativa.

El Frente Amplio y su tríptico

En los dos primeros períodos de gobierno del FA, Uruguay procesó cambios tecnológicos en el sector de SCA, entre los que se destaca el proceso de adjudicación de la televisión digital, además del reconocimiento del sector comunitario en radiodifusión. En lo que respecta a telecomunicaciones, el palmarés se lo lleva el tendido de fibra óptica al hogar (FTTH) por la empresa pública de telecomunicaciones Antel.

En una apretada síntesis podemos observar que se evidencian una nutrida agenda de cambios regulatorios en SCA y poca o nula en materia de telecomunicaciones, de modo que el balance de la productividad normativa de los gobiernos del FA resulta deficitario si lo miramos desde una perspectiva convergente, lo que ambienta un foco de análisis sobre cómo tramitó el FA la inminencia de procesos

¹ Docente e investigador, Departamento de Medios y Lenguajes, Facultad de Información y Comunicación, Udelar.

tecnológicos que impactan sobre la demarcación sectorial histórica entre estos dos sectores. Es preciso destacar, al respecto, que partimos de considerar que este marco de decisiones tiene efectos sobre la futura agenda regulatoria, así como también sobre los modelos de negocios y los estándares de acceso y gestión de bienes universales asociados.

Primer gobierno 2005-2010

En el primer gobierno del Frente Amplio podemos ubicar, como centro propositivo en materia de cambio regulatorio, a la Ley de Radiodifusión Comunitaria 18.232 y, como complemento, a la Ley 17.909, que arbitra la concesión de licencias antes y después de las elecciones nacionales. También la creación de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL) y el Decreto 374/008, que ajusta los procedimientos de acceso a licencias en el sector comercial y que establece —a la luz de la ley de medios comunitarios— procedimientos públicos y abiertos, en consonancia con la creación de la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI). Asimismo, en este período se adopta la norma técnica de televisión digital (en el año 2007), lo que ambientaba definiciones «a tiempo» para una tecnología que prometía una mejora en la dieta de contenidos de los uruguayos.

Por último, se puede consignar la iniciativa del Poder Ejecutivo de llevar adelante el Plan de Convergencia para el Acceso a la Recreación y el Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables (Plan Cardales).² Desde el punto de vista material, este plan configuraba un intento de promover una política convergente de acceso a servicios audiovisuales, de telefonía fija y de banda ancha para la población de escasos recursos. Resultaba novedoso que la institucionalidad definida en la comisión encargada de llevarlo adelante estuviera restringida al LATU (Laboratorio Tecnológico del Uruguay), Presidencia y Antel, en un régimen de consulta con los actores privados (básicamente proveedores de televisión para abonados con pretensiones de acceder al mercado de la banda ancha, aprovechando la red coaxial instalada en la década de 1990). En su fase de diseño y prueba, el Plan Cardales se estructuró en el último año del gobierno del doctor Tabaré Vázquez y encontró críticas cruzadas provenientes del sector sindical —en la figura del fuerte Sindicato Único de Telecomunicaciones (SUTEL)— y del sector asociado a la Cámara de Telecomunicaciones del Uruguay (Beltramelli, 2018). El gobierno de Mujica, mientras tanto, se inició con un decreto que dejó en fase de

2 La base conceptual de esta propuesta reconocía que «la alta penetración de la telefonía fija y móvil en el país determina la necesidad de brindar la conectividad y convergencia, que se traduzca en el acceso universal de la población, aportando inclusión, educación, entretenimiento, capacitación para la generación de emprendimientos y empleos sustentables [...] que la implantación del plan transformará al país en el primero cien por ciento conectado y convergente, concibiéndose la convergencia no como un producto de élite, con el único objetivo de diversificar las posibilidades de entretenimiento, sino como puerta abierta a la formación, cultura, desarrollo de capacidad emprendedora y producción de bienes económicos en forma descentralizada, diversificada y sustentable para todos sus habitantes; que es menester asimismo constituir una comisión consultiva con los operadores privados de telecomunicaciones y de televisión para abonados, además de otros vinculados a las acciones inherentes, cuya integración se verificará mediante resolución del Poder Ejecutivo» (decreto 831/008).

evaluación *sine die* este Plan Cardales. A la postre, este fue el único intento de desarrollo programático convergente en la primera década progresista uruguaya.

Segundo gobierno 2010-2015

En el segundo gobierno del FA se cambia el estándar de televisión digital, pasando de la norma europea a la nipona-brasileña por estrictas razones de índole geopolítica en el año 2010; se procesan los llamados para brindar servicios de televisión digital, no sin una secuencia digna de una saga de suspenso; se conformó el Consejo Técnico Consultivo (CTC), un organismo de amplia participación social, académica y empresarial para sentar las bases de una futura ley sobre SCA, y, sobre el límite de finalización del gobierno, se logró la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 19.307 (Ley SCA). También en esta época se consolidó el desarrollo de la fibra al hogar por Antel, sustituyendo, progresivamente, el par de cobre por fibra óptica en los hogares.

Sin dudas el mayor cambio regulatorio lo proponía la Ley SCA, que agrupa principios ordenadores en materia de ampliación de derechos, define competencias de la institucionalidad regulatoria, establece un marco de procedimientos de acceso a licencias en base a estándares democráticos y transparentes y crea organismos inéditos en su integración y competencias para el control y aplicación de la norma, entre otras virtudes.

Al momento de presentar —en la sesión inicial del tratamiento— el proyecto ante la Comisión de Industria de la Cámara de Diputados,³ el día 13/6/2013, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), representado por el ministro Roberto Kreimerman, el subsecretario Edgardo Ortuño y el director nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual, Sergio De Cola, identificaban y expresaban que el proyecto de ley sobre SCA:

estaba [...] inscripto dentro de una estrategia de comunicaciones y telecomunicaciones que venimos desarrollando, pero además contiene otros motivos más específicos, ya que actualiza, garantiza e integra. Comenzando por el marco general, visualizamos en este proyecto un punto culminante de la estrategia de comunicaciones y telecomunicaciones [...] este proceso de transformación, de avance del país, desarrollamos estrategias productivas, energéticas y de telecomunicaciones; quizás esta última la más reciente en este período. En el período pasado hubo elementos de avance que luego se constituyeron, en conjunto, en una visión de hacia dónde se dirige el país en ese sentido, es decir, cuáles son las acciones de un sistema sin duda complejo que tiene al Estado, a las empresas públicas y privadas, a los reguladores y, lógicamente, a la población, como destinataria fuerte e inicial [...].

3 Véase el acta parlamentaria del 13/6/2013, Comisión de Industria de Diputados.

Las dudas sobre los alcances y objeto de regulación de esta ley quedaban zanjadas en el artículo 1, en el cual se establecía que:

no son objeto de regulación en la presente ley: los servicios de comunicación que utilicen como plataforma la red de protocolo Internet. Las redes y servicios de telecomunicaciones que transporten, difundan o den acceso a un servicio de comunicación audiovisual, así como los recursos asociados a esos servicios y los equipos técnicos necesarios para la recepción de estos, que estarán sujetos a lo dispuesto en la normativa sobre telecomunicaciones. Los servicios de telecomunicaciones y de comercio electrónico a los que se acceda a través de un servicio de comunicación audiovisual. La difusión de contenidos audiovisuales limitada al interior de un inmueble o un condominio de propietarios, u otros de circuito cerrado limitados a espacios o centros comerciales o sociales de una entidad o empresa.

En un mercado altamente convergente (favorecido por la excelente conectividad que ostentaba Uruguay, medida en índices internacionales) y con fuertes rezagos en la implementación de la televisión digital, esta noticia dejaba entreabierta la posibilidad de una ley complementaria y/o paralela que regulase el sector de las telecomunicaciones. Esto último no se terminó de confirmar y la existencia de una posible ley complementaria que involucrara —entre otras cosas— el acceso a las redes nunca emergió en el segundo gobierno del Frente Amplio y tampoco en el tercero.

Tercer gobierno 2015-actualidad

Al tercer gobierno del FA la historia le asignó la función de implementar las definiciones en formato de normativa sobre SCA que habían acumulado los dos períodos anteriores. Los hechos indican que esto avanza en cuentagotas y básicamente a partir de iniciativas *bottom-up*, no se evidencian acciones ni acuerdos políticos administrativos sólidos, como tampoco un programa de actuación acordado para su implementación en el segundo gobierno de Vázquez y tercero de su fuerza política (Subirats *et al.*, 2008).

En síntesis, el tríptico de reformas frenteamplistas mantuvo un desempeño en la escena pública por momentos contradictorio (Schuliaquer, 2016) y con escaso nivel de implementación de la política pública. La base de mercado con la que se encontró al inicio de sus períodos de gobierno permanece casi intacta, manteniéndose una separación tácita entre las telecomunicaciones —en buena medida en posesión de Antel (salvo en telefonía celular, en la que también lidera)— y una estructura de radio y televisión idéntica a la existente al inicio de su gestión y con baja o nula implantación de televisión digital, lo que favorece un mercado de televisión paga con alta penetración a nivel nacional.

Por cierto, el avance en materia de ampliación de derechos en la legislación formal es relevante y debe medirse en el mediano plazo, sobre todo si se produce una correcta implementación de lo previsto en los cambios que afectaron a los SCA.

Algunas observaciones finales

Se puede afirmar que, conforme aparecían tecnologías convergentes en el campo de la comunicación, las políticas implementadas en Uruguay entre los años 2005 y la actualidad —en relación con los SCA— desarrollaron estrategias innovadoras con relación a los derechos y la institucionalidad y, si bien por el momento mantienen impactos acotados con respecto a la democratización en el acceso a bienes comunicacionales, es de esperar que, conforme avance la ejecución de la ley, se produzcan avances significativos.

El FA llegaba al gobierno con un legado histórico asociado a una posición crítica frente a la escena mediática, y las circunstancias históricas le aseguraban tener que enfrentarse a inminentes cambios tecnológicos, lo que le imponía la necesidad de dar respuestas en formatos de políticas públicas sectoriales al entramado económico, cultural y político de los SCA y las telecomunicaciones. Esto, sin embargo, se saldó con cambios en la matriz regulatoria a nivel de los SCA, pero no en telecomunicaciones (Beltramelli, 2018).

El panorama costumbrista en Uruguay, dado por una división dicotómica entre los SCA y las telecomunicaciones, estuvo acompañado por una trayectoria regulatoria que respetó este tácito «acuerdo de partes» no cruzando la línea y manteniendo barreras altas de ingreso tanto a un sistema como al otro.

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (2007a), se observan movimientos por acción u omisión que indican la existencia de políticas explícitas y otras no tanto. La presencia de Antel como actor institucional de envergadura deja entrever la existencia de una doble agenda de reformas (Beltramelli, 2018; Kaplún y Beltramelli, 2017) en la que, por un lado, avanzamos en materia legal no convergente y, por otro, se ha desarrollado una extensa política de impacto tecnológico a partir del acceso y conectividad por fibra óptica y por tecnologías de acceso móvil a internet.

El tímido y entorpecido proceso de implantación de la televisión digital contribuyó a la consolidación de una tesis —no probada— de que todo se orienta a una sustitución del parque de servicios de los medios tradicionales a expensas de las tecnologías asociadas a internet.

El único proceso convergente ensayado en este período (Plan Cardales) no tuvo una resolución clara y no ayudó a balizar un campo de desarrollo de políticas en Uruguay en esa materia, lo que, sin dudas, habría sido posible dadas las particulares características del mercado uruguayo, en donde el principal operador de telecomunicaciones es parte del Estado.

La ausencia de una ley convergente no se vio contemplada por otra ley de telecomunicaciones, lo que deja al país con una estructura de dominio inercial en la aplicación de regulaciones y gestión del espectro orientado a estos servicios.

La nueva institucionalidad creada por la Ley SCA aún no está provista a mediados de 2018 (a tres años y medio de su aprobación) y las capacidades instaladas

con las que cuentan las agencias regulatorias para el tratamiento del mercado de telecomunicaciones y SCA pueden verse limitadas debido a los comportamientos disruptivos que estas tecnologías tienen para los marcos regulatorios.

Por último, si observamos los desempeños regulatorios regionales en la actualidad, podemos ver que la revisión o desmontaje de los estándares y las normativas que fueron implementadas por algunos gobiernos progresistas avanzaron en rregulación a partir de iniciativas de impronta en apariencia convergentes. El caso argentino evidencia los impactos que sufre la ley homóloga de SCA para ese país a partir de nuevas definiciones establecidas en el proyecto de Ley de Fomento de Despliegue de Infraestructura y la Competencia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (denominado públicamente proyecto de «ley corta» en telecomunicaciones), actualmente a estudio en el Congreso.

En este sentido se puede esperar que ante la ausencia de regulaciones sobre la estructura de alguno de los servicios (en este caso telecomunicaciones) surjan iniciativas en ese sector en un futuro inmediato y, como bien lo expresa Becerra (2018), resulta muy difícil identificar los grados de separación entre «regular infraestructuras y regular contenidos [...] [porque] al regular infraestructuras se están regulando las condiciones de acceso, permisos de distribución, reglas de transporte y precios finales de los contenidos, sean estas informaciones, comunicaciones personales o entretenimiento».

El diseño regulatorio uruguayo luce incompleto, y ello se puede adjudicar, a modo de hipótesis provisoria, a la fuerte presencia de un actor institucional dentro de los márgenes del Estado como es Antel. La ausencia de un proyecto de regulación para telecomunicaciones puede resultar funcional a actores definidos como estratégicos y demarcados dentro de la órbita estatal, aunque esto no asegura que otros actores continúen bregando por bajar las barreras de acceso al mercado de telecomunicaciones en una lógica convergente.

Bibliografía

- BECERRA, M. (2018). *El Senado apura el proyecto de «ley corta» en comunicaciones. Análisis*. En <<https://martinbecerra.wordpress.com/2018/05/17/el-senado-apura-el-proyecto-de-ley-corta-en-comunicaciones-analisis/#more-6168>>.
- BELTRAMELLI, F. (2018). *Políticas públicas y convergencia infocomunicacional en Uruguay: regulaciones e institucionalidad en los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay (2005-2014)*. Argentina: UNLP.
- KAPLÚN, G. y BELTRAMELLI, F. (2017). *Políticas de comunicación en Uruguay: el país de la doble escena*. Cartagena, Colombia: IAMCR.
- OSLAK, O. y O'DONNELL, G. (2007a). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. H. ACUÑA (ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (p. 764). Buenos Aires.

- (2007b). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-612). Buenos Aires.
- SCHULIAQUER, I. (2016). ¿Quién domina la escena? La relación entre los gobiernos del Frente Amplio y las empresas mediáticas en Uruguay (2005-2015). En *Titulares, hashtags y videojuegos*. Buenos Aires: Manantial.
- SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, L. y VARONE, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel. (1.^a ed.).

Fracasos (y todavía algunos intentos) en el cambio del mapa de medios audiovisuales en Uruguay

Gustavo Buquet¹

El impulso y su freno

La historia del Uruguay está plagada de acontecimientos que se terminan de consolidar décadas después de los primeros pasos que dieron lugar a la acción inicial. Los procesos están cargados de contradicciones que generan pulseadas que frenan los avances y, a veces, estos dominan a aquellos. Es el caso de la historia del intento de democratización de la estructura de los medios audiovisuales en Uruguay.

Su origen, el nacimiento mismo, está saciado de tires y aflojes que terminarían consolidando al sector privado por encima de la televisión pública. En 1951, el Parlamento Nacional aprobó una partida para la importación de equipos que pudieran dar origen a las primeras emisiones de la televisión pública (hoy Televisión Nacional Uruguay [TNU]). Pero no fue sino hasta 1955 que el Poder Ejecutivo aprobó un decreto autorizando sus emisiones, que finalmente comenzaron en forma experimental en febrero de 1963, y regulares en junio del mismo año. Tuvieron que pasar 12 años para que Uruguay pudiera concretar un proyecto ideado en 1951.

Claro que algún motivo para el retraso tiene que haber existido. Casualmente, los canales privados comenzaron sus emisiones en 1956 (Canal 10), en 1961 (Canal 4) y en 1962 (Canal 12), al mismo tiempo que el Estado uruguayo le dio poca importancia económica y política a su televisora. Ese proceso generó una estructura hasta hoy casi inmodificada, en la que los canales privados cuentan con más del 90 % de la audiencia. Reforzando el proceso, las televisoras comerciales consolidaron sus grupos con concesiones otorgadas en los años 90 para operar servicios de televisión para abonados.

Las políticas seguidas por estos grupos han violado sistemáticamente los principios de la competencia, lo que ha tenido claras consecuencias sobre la libertad de expresión. Los socios de los tres canales han formado empresas —Equital y RUTSA (recientemente vendida)— que discriminan a sus competidores, coluden

¹ Docente de la Facultad de Información y Comunicación, UdelaR.

en precios de sus productos e imponen condiciones a sus clientes. Hay abundante bibliografía que enumera sus prácticas anticompetitivas y violatorias de derechos de las personas y de la libertad de expresión.

El proceso conjunto que promovió, por una parte, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) y, por otra, el llamado a licitación para conceder nuevas licencias de televisión digital terrestre (TDT) pretendió modificar esta estructura mediática de dominación.

La LSCA se aprobó con el objetivo de establecer reglas claras que impidieran que los dueños de los canales privados se comportaran prácticamente sin regulación y, al mismo tiempo, que pusieran límites a sus acciones abusivas.

La LSCA se propuso por primera vez en el programa del Frente Amplio para el período 2005-2010, pero su discusión institucionalizada comenzó en el siguiente período, en el año 2010. En diciembre de 2014 dicha ley fue aprobada por el Parlamento, pero el presidente no quiso implementar su aplicación hasta que la Suprema Corte de Justicia (SCJ) no evaluara los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, proceso que terminó en el año 2016.

Sin embargo, comenzando el segundo semestre de 2018 recién se está terminando su regulación, y apenas se han empezado a aplicar tímidamente algunos artículos. Por otra parte, el Parlamento sigue intentando, sin ninguna señal clara y de apoyo de Presidencia de la República, conformar el Consejo de Comunicación Audiovisual (el organismo de aplicación de la nueva norma) que termine dándole institucionalidad.

Igual solo van ocho años desde que se dio el puntapié inicial y 14 desde que este proyecto está escrito en el programa de la fuerza política que gobierna. Para que TNU comenzara a funcionar pasaron solo 12 años.

Los artículos que fueron cayendo por el camino

La LSCA comenzó contemplando la regulación del sistema de forma global, sin embargo fue perdiendo fuerza en el camino. Antes de llegar al Parlamento perdió, entre otros, dos artículos importantes.

La pérdida más significativa fue la reducción del ámbito de competencia de la ley, al especificarse que ya no serán objeto de regulación los servicios de comunicación audiovisual que utilicen como plataforma la red de protocolo internet (IP), lo que generó un anacronismo importante, además de un trato desigual a operadores que utilizan diferentes plataformas tecnológicas.

La empresa pública Antel presionó para que internet quedara fuera del ámbito de aplicación de la nueva norma. Extrañamente, a pesar de ser una empresa pública, se comportó como si fuera un grupo privado de presión. Para preservar un pequeño espacio de poder, Antel dejó desprotegidos de las prácticas abusivas de las grandes empresas de internet a todos los uruguayos.

Los servicios de comunicación audiovisual transmitidos por internet deberían volver al ámbito de competencia de la LSCA.

El segundo artículo que cayó en Presidencia fue el referido al derecho de cita —como los programas de *zapping*— que se hace con pequeños espacios de programas de otros canales. Por este artículo quedaban liberados del monopolio de Tenfield los goles del campeonato uruguayo. Así como se pasan los goles de las ligas europeas o latinoamericanas, Uruguay podría emitir los goles, luego de terminado el partido, en otros canales. El *lobby* que tienen los titulares de los derechos de transmisión deportivos incidió en algún jerarca con más poder que el ministro. Ese artículo debería volver a incluirse en la LSCA.

También la SCJ hizo lo suyo. Declaró inconstitucionales algunos artículos completos (dos), así como algunos incisos de otros (seis). El inciso c) del artículo 60 sobre la producción audiovisual nacional en televisión es uno de los casos. Dicho artículo era esencial para promover el desarrollo de pequeñas empresas audiovisuales independientes a escala local. Además obligaba a los canales de televisión a comprar a empresas independientes el 30 % de los programas emitidos. Este mecanismo está presente en toda Europa y torna más diversa la programación, al tiempo que fortalece el tejido audiovisual de la producción nacional.

El otro aspecto afectado es el referido a la producción de ficción. En Uruguay, de toda la ficción emitida por la televisión abierta, la ficción uruguaya representa menos del 3 %. La LSCA incluye la obligación de emitir una cuota de ficción nacional, como existe, por ejemplo, en la Directiva de Televisión sin Fronteras aprobada por la Comisión Europea. Habrá que darle otra redacción, pero es evidente que el derecho a la diversidad y la necesidad de equilibrar el poder entre los diferentes actores que conforman el sistema deberían ser constitucionales.

El fracaso de la TDT

El decreto 153 de mayo del 2012 —que estableció las condiciones para organizar la licitación para la concesión de frecuencias de TDT—, el 437 de diciembre del 2012 —que definió el pliego de condiciones para el otorgamiento de autorizaciones para brindar servicios de TDT, y que al mismo tiempo flexibilizó y disminuyó los requisitos a los grupos de comunicación para presentarse al concurso— y, finalmente, el decreto 028 de enero del 2013 —que suspendió transitoriamente el llamado a licitación para otorgar dichas autorizaciones— fueron claros ejemplos de las idas y venidas del Poder Ejecutivo, de los complejos procesos de negociación del gobierno con los grupos mediáticos y, también, de la discusión y las contradicciones dentro del gobierno del momento.

Varios elementos quedaron por el camino en las negociaciones con los grupos mediáticos. Entre otros, que los nuevos canales comerciales que se iban a conceder bajaran de tres a dos. En el concurso se presentaron seis grupos y finalmente se les concedió a dos de ellos. Ocurrieron dos cosas. La primera fue que, luego de un proceso transparente, el gobierno no tuvo criterios claros de asignación. Aquel llamado, que tenía que haber sido ejemplo de competencia y transparencia, por

responsabilidad de la Presidencia de ese entonces terminó siendo una gran desprolijidad. Por otra parte, los grupos ganadores del concurso no pudieron salir al aire, entre otras cosas, porque la LSCA no estaba operativa; por ejemplo, sin la ley, los operadores de televisión para abonados no tenían obligación de incluir a estos nuevos canales en su grilla de programación.

Así que el llamado a televisión comercial en el que se asignaron dos frecuencias por la vía de los hechos quedó desierto luego de que sus adjudicatarios las tuvieron que devolver. Una acción dirigida a democratizar los medios, que habría generado una mayor competencia y diversidad, terminó siendo un fracaso del gobierno y, lo que es peor, reforzó la concentración de los medios hegemónicos en el Uruguay. Es obvio que una obligación para cualquier gobierno uruguayo sería convocar un nuevo concurso; lamentablemente parece estar fuera de la agenda del actual gobierno.

El llamado también incluyó un espacio para conceder autorizaciones de TDT a medios comunitarios. El PIT-CNT ganó una pero todavía no la ha utilizado. No usa la señal otorgada ni siquiera para emitir los discursos del Primero de Mayo. Parece que el PIT-CNT, una organización social con recursos para poner en funcionamiento una propuesta comunicativa diferente, que podría emitir información desde otra perspectiva, por problemas internos no ha tomado acciones concretas para llevarla adelante. Salvando la distancia entre todos estos actores, el PIT-CNT, Antel, el gobierno y los medios hegemónicos nos envían un mensaje claro: el freno es mayor que el impulso, «es difícil hacerlo», «no es importante», «no se puede»... Los actores que estamos convencidos del significado de este proceso seguiremos peleando contra molinos de viento.

*Lilián Celiberti*¹

A tres años y medio de aprobada la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) se mantienen retrasos importantes para su aplicación y plena vigencia. Este tiempo ha estado caracterizado por la negativa de las empresas de medios de comunicación a moverse de su lugar de control absoluto del espectro que gozan el privilegio de utilizar.

Para las empresas, la LSCA era inconstitucional casi en su totalidad, tanto la creación del Consejo de Comunicación Audiovisual —como nuevo organismo regulador— como la emisión de los partidos de la Selección Nacional, la obligación de incluir un porcentaje de producción nacional, que los discapacitados pudieran acceder a los contenidos audiovisuales, la protección a la niñez en determinados horarios y las campañas gratuitas de bien público, por citar solo algunas de las objeciones y resistencias a la ley. Sin embargo, las sentencias de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) dejaron por el camino la mayoría de las objeciones planteadas, respaldando su legitimidad.

En esta breve caracterización del contexto actual me gustaría enfatizar la importancia del debate de fondo planteado en las resistencias y dilaciones de la aplicación de la LSCA.

Nadie puede desconocer el hecho de que los medios de comunicación tienen cada vez más relevancia para la construcción de los imaginarios sociales y que, por ello, su regulación democrática es un tema central para los actores sociales que propugnan la igualdad. Establecer reglas de juego democráticas que garanticen la pluralidad e impidan la concentración de la propiedad es uno de los ejes de la democratización, aunque, claramente, no el único.

La revolución tecnológica ha ampliado y universalizado el mercado de consumo de los medios audiovisuales y ello hace ineludible el debate democrático acerca de la expresión de la pluralidad y diversidad de voces en él. El artículo 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se pronuncia acerca de la necesidad de que el mercado de los medios esté sujeto a leyes antimonopólicas, en el entendido de que los monopolios conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad y, por tanto, el pleno ejercicio del derecho a la información de la ciudadanía. Sin embargo, en Uruguay el estudio realizado por Gómez, Franco, Gelves

¹ Integrante de Cotidiano Mujer.

y Thevenet² señala, como caso emblemático de concentración, un verdadero oligopolio mediático que constituyen tres grandes grupos empresariales (el Grupo Villar-De Feo, de Canal 10; el Grupo Romay, históricamente asociado a Canal 4, y el Grupo Cardoso-Scheck, de Canal 12).

En 2016, Cynthia Octaviano³ —entonces defensora del Público de Argentina— expresaba: «Con precisión quirúrgica, Macri derogó los artículos que ponían límite a la comunicación concentrada; destruyó la representación de los diversos sectores de la comunicación en la Autoridad de aplicación de esa ley y creó un Ente cien por ciento gubernamentalizado, cuyos integrantes son nombrados a dedo por él mismo y removidos “sin causa”, de acuerdo con la nueva normativa vigente». Deberíamos tener en cuenta este contexto para poder avanzar significativamente en la aplicación de la LSCA en Uruguay.

La calidad y profesionalización de los mensajes emitidos, la representación equitativa y respetuosa de las personas es, para quienes luchamos por mayor igualdad, un aspecto central. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual contiene un único artículo vinculado a limitar la difusión de contenidos que «inciten o hagan apología de la discriminación y el odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, sea motivada por su raza, etnia, sexo, género, orientación sexual, identidad de género, edad, discapacidad, identidad cultural, lugar de nacimiento, credo o condición socioeconómica» (artículo 28).

La Corte consideró, por unanimidad, que esta disposición no es inconstitucional y que, por el contrario, «no solo no infringe la más alta normativa de derechos humanos sobre libertad de expresión, sino que la aplica, lo que torna difícil sostener, como lo hace la accionante, que el art. 28 de la ley viola la libertad de expresión».

En un Estado democrático, la libertad de expresión no puede entrar en conflicto con otros valores constitucionales como la igualdad. Para el catedrático norteamericano Owen Fiss⁴ estas disputas permiten ver que «lo que está en juego en estas discusiones no es simplemente un conflicto entre libertad e igualdad, sino también entre libertad y libertad», es decir, que enfrenta dos «maneras de entender la libertad». Una visión individual y una más social. La democracia exige del Estado no solo velar por la distribución equitativa de la riqueza, sino procurar una distribución equitativa de la palabra.

Para la SCJ, «[l]a ley 19.307 es una herramienta legislativa por la cual el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración normativa, ha buscado promover la libertad de expresión y de comunicación en su dimensión colectiva». La intervención del Estado con relación a la libertad de expresión en su dimensión individual debe ser mínima, afirma, mientras que la dimensión colectiva requiere

2 G. Gómez, F. Franco, F. Gelves y N. Thevenet (2017). *En pocas manos. Mapa de la concentración de los medios de comunicación en Uruguay*. Montevideo: FESUR.

3 C. Ottaviano (2016). Prólogo en *Políticas públicas de comunicación y género en América Latina: entre andares y retrocesos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Defensoría del Público.

4 O. Fiss (1999). *La ironía de la libertad de expresión*. Barcelona: Gedisa.

una protección activa del Estado, como fue señalado en el 2013 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la República Argentina (párrafo 24) en el fallo «Grupo Clarín SA y otros c/Poder Ejecutivo Nacional y otros / acción meramente declarativa».

Actualmente está en proceso la designación en el Parlamento de los integrantes del futuro Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA), y desde febrero de 2018 funciona el Comité Honorario Asesor en Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA). Según la ley aprobada, ambos organismos son imprescindibles para el otorgamiento de nuevas autorizaciones de radio y televisión —tanto comerciales como comunitarias—, pero ello solo podrá hacerse hasta octubre de este año, debido a que la propia norma establece que no podrán otorgarse durante el año anterior a las elecciones nacionales (previstas para el 27 de octubre de 2019).

Para avanzar en el cumplimiento de la LSCA hay que encarar de forma prioritaria un conjunto de acciones que involucren a diferentes actores: el Poder Ejecutivo, el Parlamento, las empresas de radio y televisión, la Institución Nacional de Derechos Humanos, las universidades:

1. Incluir en la rendición de cuentas que deben aprobarse este año los recursos económicos necesarios para la instalación y el funcionamiento del CCA, de forma que pueda cumplir sus cometidos. La experiencia ha demostrado que en Uruguay la creación de una institucionalidad nueva supone no solo la logística de su funcionamiento (local, infraestructura, etc.), sino dotarla del personal idóneo para el desarrollo de sus tareas. Considerando que estamos ante un debate parlamentario para la última rendición de cuentas de este ejercicio de gobierno, se deben incluir ahora los recursos que podrán garantizar el funcionamiento del Consejo en los próximos años (hasta 2021).
2. Hacer efectivo el Fondo de Promoción del Sector de Comunicación Audiovisual. La ley establece que los titulares de servicios de comunicación audiovisual deberán abonar al Estado un precio por uso de espectro y un canon —calculado sobre la base de la cantidad de habitantes a los que lleguen o suscriptores que tengan—, y que ese dinero debe destinarse a promover el sector audiovisual. Para garantizar efectivamente la distribución del espectro en tres sectores (público, privado y comunitario), se requieren mayor inversión en el sistema de medios públicos y financiamiento para el sector comunitario. El Fondo de Promoción debería poder apoyar el desarrollo de la creatividad audiovisual y la presencia efectiva del sector comunitario.
3. Fortalecer las capacidades técnicas y presupuestales de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) para cumplir con las competencias que le asigna la ley para constituirse en una Defensoría del Público. La INDDHH tiene la competencia, además, de designar un relator especial de los Servicios de Comunicación Audiovisual. Para poder avanzar en este complejo entramado de derechos no reconocidos por las empresas de comunicación, se debería contar a la brevedad con esta relatoría y, a la vez, con la acción pedagógica de difusión de los derechos de las audiencias reconocidos en la nueva norma.

4. La INDDHH debería instalar a la brevedad un espacio de coordinación con los organismos competentes para la formulación, implementación y evaluación de un Plan Nacional de Educación para la Comunicación que comprenda la alfabetización mediática y el desarrollo de las competencias comunicacionales de todos los ciudadanos, el estímulo del papel educativo de los medios, la formación profesional de calidad y la investigación en estas áreas (artículo 86 de la ley).
5. Los medios deberán instrumentar a la brevedad los mecanismos de accesibilidad como indica la ley: lengua de señas, subtítulos ocultos o audio-descripción.

El sector comunitario en Uruguay en el 2018

Carlos Dárdano, Alison Rodríguez y Daniel Larrosa¹

La defensa de los derechos humanos está en la esencia de los medios de comunicación comunitarios, y en el contexto político actual se hace necesario reafirmar la importancia que juegan, para su defensa y para la defensa de los derechos ambientales de las comunidades.

En la etapa neoliberal iniciada por las dictaduras militares en América Latina, además de la violación sistemática de los derechos humanos, primaron las políticas de privatización de servicios públicos, la reducción del Estado y el recorte de derechos sociales y laborales. El nuevo siglo comenzó con una etapa neodesarrollista, asociada principalmente a los gobiernos progresistas, en la que priman las políticas sociales con un aumento de la concentración del capital y políticas que promueven la explotación de los bienes comunes naturales para servir a las necesidades del gran capital, con la consecuente afectación de derechos humanos y ambientales de las comunidades locales.

En los últimos años se ha incrementado la represión de la población y los movimientos sociales y políticos en distintos países, como por ejemplo Honduras, Brasil, Argentina y Nicaragua.

Interesa poner este artículo en contexto porque, al igual que las dictaduras, estos procesos han sido alentados por los medios de comunicación masivos hegemónicos, mientras que el sector comunitario —coherente con su principio de defensa de los derechos humanos— ha estado al lado de los movimientos sociales y las comunidades agredidas.

En Uruguay, los sectores de la población a los cuales no se les respetan sus derechos son invisibilizados por los medios hegemónicos, y cuando los visibilizan, son tratados de forma alejada y descontextualizada de su realidad. En el sector comunitario estos sectores encuentran medios independientes que dan voz permanente a sus demandas. En contraposición, los medios masivos han transmitido con impresionantes coberturas cuando las demandas son para beneficiar a los sectores más pudientes y perjudicar a la mayoría del pueblo trabajador.

¹ Integrantes de AMARC (Asociación Mundial de Radios Comunitarias) en Uruguay.

Cuando hablamos de comunidades agredidas nos referimos también a la discriminación de algunos sectores de la sociedad que reproducen y refuerzan los medios masivos hegemónicos que, además, en esos medios son hablados por otros.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) uruguaya pretende abordar, entre otras cosas, la superación creciente de la discriminación, por lo que será necesario reconocer a los medios comunitarios como ejemplos de buenas prácticas o prácticas humanizadoras dentro de la comunicación y, en especial, como experiencias que democratizan a las sociedades, que se encuentran aportando nuevos sentidos y son capaces de alterar y construir realidades.

En un período en el que ha habido avances significativos en algunos aspectos de los derechos humanos (se destaca la creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo como organismo garante de estos), resulta sorprendente la poca visión del sistema político respecto al rol que juega el sector comunitario para tener un sistema de medios más democrático y, particularmente, medios comprometidos con la defensa de esos derechos.

Es incuestionable el rol de los medios comunitarios en el ámbito internacional, en particular en Uruguay, amplificando las voces silenciadas de la sociedad e integrando esas voces a la gestión de los medios: niños, niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores, trabajadores, personas con padecimientos psíquicos, colectivos LGTBIQ, comunidades afectadas en su salud por el modelo económico desarrollista, entre otras.

Uno de los pilares de un sistema democrático radica en la diversidad de su sistema de medios. En los últimos años Uruguay ha avanzado notoriamente desde el punto de vista legislativo con la aprobación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria, 18.232, en el año 2007, que fue reconocida como una referencia a nivel internacional, y recientemente con la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, 19.307, en el año 2014, que también es una referencia internacional.

La Ley 18.232 se aplica parcialmente, porque no se han desarrollado políticas serias de promoción del sector y no se realizan los llamados y adjudicaciones de frecuencias en los plazos que esta estipula, entre otros aspectos que se desarrollarán más adelante.

A partir de la ley, el sector se encuentra bajo la presión de cumplir con todos los requisitos de cualquier otro medio de radiodifusión, pero discriminado en la distribución de publicidad oficial y, en algunos aspectos, también en las adjudicaciones de frecuencias, como se verá.

A pesar de esta situación, es contundente la contribución del sector comunitario a la diversidad de voces e ideas en el sistema de medios, ya que teniendo menos del 30 % del espectro radioeléctrico, las radios comunitarias con frecuencias adjudicadas representan el 31 % de las emisoras a nivel nacional, según un estudio basado en datos de la URSEC (Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones) de abril del 2016. Este porcentaje tiene una distribución heterogénea en el país con casos excepcionales como Canelones —con 60 % de radios comunitarias—,

Florida y Salto —con 47 % y 43 %, respectivamente—, y, en el otro extremo, Soriano y Paysandú —con 8 % y 13 %, respectivamente—.

Departamento	Porcentaje por sector		
	Comercial	Comunitaria	Pública
Artigas	60 %	30 %	10 %
Canelones	40 %	60 %	0 %
Cerro Largo	71 %	21 %	7 %
Colonia	73 %	23 %	4 %
Durazno	64 %	29 %	7 %
Flores	57 %	29 %	14 %
Florida	47 %	47 %	6 %
Lavalleja	64 %	29 %	7 %
Maldonado	72 %	20 %	8 %
Montevideo	56 %	35 %	9 %
Paysandú	80 %	13 %	7 %
Río Negro	73 %	20 %	7 %
Rivera	60 %	35 %	5 %
Rocha	73 %	19 %	8 %
Salto	52 %	43 %	5 %
San José	62 %	23 %	15 %
Soriano	85 %	8 %	8 %
Tacuarembó	61 %	28 %	11 %
Treinta y Tres	67 %	25 %	8 %
Total	62 %	31 %	7 %

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

Además de la contundencia de estos datos, desde el punto de vista cualitativo en el sector comunitario es determinante en la diversidad, incluye medios que atienden a comunidades de intereses específicos, como el que se dirige a personas con padecimientos de salud mental (a través de Radio Vilardevoz), o como aquellos que surgen en comunidades donde son los únicos medios (Montes, Toledo, Ismael Cortinas, Ombúes de Lavalle, Cerro Pelado, Masoller y Valizas, entre otros).

A continuación se analizan algunos de los principales problemas del sector.

La aplicación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria

La aprobación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria, 18.232, en diciembre de 2007, significó un avance en la democratización de las comunicaciones, pero entre su texto y su aplicación hay una brecha importante.

Con la aprobación de la ley, el Estado uruguayo reconoció formalmente a este tercer sector de la comunicación, que hasta unos años antes era perseguido. Se adjudicaron las primeras frecuencias de radiodifusión comunitaria y después se reservó parte del espectro para el sector, que empieza a ser considerado por el Estado como un actor a consultar en materia de políticas de comunicación.

Organizaciones como la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y ECOS integraron el Consejo Honorario de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), órgano con participación del gobierno, la academia y organizaciones sociales, y con poder de decisión vinculante en la adjudicación de frecuencias del sector comunitario. Cabe aclarar que el funcionamiento del CHARC se logró por la voluntad de sus integrantes, porque el gobierno no consideró los recursos más elementales para que trabajara adecuadamente, como infraestructura y personal administrativo.

El reconocimiento formal del Estado implicó para los medios comunitarios comenzar a cumplir con las mismas exigencias que tienen los medios de comunicación masivos que concentran la facturación publicitaria. Esto, en principio, significa una carga importante para un sector que funciona esencialmente por el trabajo voluntario de integrantes de las comunidades a las que pertenecen, que es discriminado en el acceso a la publicidad oficial, y con el cual el Estado no ha cumplido la obligación que le impone la Ley 18.232 de garantizarlo y promoverlo.²

Obstáculos al sector en las adjudicaciones de frecuencias

La convocatoria de llamados para adjudicación de frecuencias comenzó en el período 2010-2015, pero a 10 años de aprobada la ley no se ha efectuado en Canelones y Montevideo. La ley establece que cuando se solicita una frecuencia, el plazo máximo para realizar un llamado es de 180 días.³ Cuando un colectivo solicita una frecuencia, habitualmente se le notifica que tiene que cesar las transmisiones (en caso de que lo esté haciendo), pero en algunos casos el Estado no ha realizado el llamado para adjudicar frecuencias a más de siete años de efectuada la solicitud.⁴ Este accionar del Estado obstaculiza la conformación y consolidación de nuevos medios de comunicación comunitarios. Seguramente el caso más notorio ha sido el de Radio La Kandela, de Tacuarembó, que transmite desde el año 2009. Fue allanada en el año 2013 —un día antes de presentarse al primer llamado que se realizara para Tacuarembó— y, pese a tener opinión favorable del CHARC desde el año 2014, se le adjudicó la frecuencia recién en el año 2017.^{5,6}

También hay limitantes relacionadas con la potencia y altura de antena. Las adjudicaciones se efectúan por defecto para 30 vatios de potencia del transmisor y 30 metros de altura de antena, cuando esta definición debería considerar las características de la propuesta comunicacional, su área de cobertura y la zona geográfica en la que se instalará el medio, puesto que la ley no establece limitaciones al respecto. Para comparar, en el sector comercial la mayoría de las frecuencias adjudica-

² Artículo 4 de la Ley 18.232.

³ Artículo 7 de la Ley 18.232.

⁴ Un ejemplo es la solicitud efectuada por la radio Agua FM, de Aguas Corrientes, Canelones, a la URSEC en el año 2010, que se tramita en el expediente 2010-1-01111.

⁵ Véase <<https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/3/asignaron-frecuencia-a-la-radio-la-kandela-de-tacuarembó-y-una-frecuencia-de-uso-compartido-en-san-jose/>>.

⁶ Véase <<https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/4/quemados/>>.

cadass tienen más de 500 vatios, llegando en algunos casos hasta 100.000 vatios, según datos publicados por la URSEC a junio de 2018. Esta discriminación es una limitante al momento de difundir información y también de medir audiencias.

A esto se suma que en lugar de hacer un uso amplio del espectro reservado para el sector, se adjudica la misma frecuencia a radios que están relativamente cerca. Esta práctica limita las posibilidades de crecimiento de la cobertura de los medios y es una forma de discriminación hacia el sector.⁷

La promoción del sector comunitario en el debe

Los fondos de promoción para el sector comunitario desarrollados por la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) en los años 2013 y 2014 han sido de las pocas experiencias de apoyo económico específico para este sector en Uruguay. De todas formas, el presupuesto destinado ha sido ínfimo, y no se ha desarrollado de acuerdo a las necesidades expresadas por integrantes del sector.⁸

Como ejemplo, el presupuesto total del llamado para equipamiento para medios comunitarios en el año 2014 fue de \$ 385.000, cuando existen más de 120 radios, es decir que el promedio de la inversión por radio fue de poco más de \$ 3.000. Para el llamado de producción radial del mismo año, el monto total fue de \$ 250.000, y el de producción audiovisual —que duró solo un año—, de \$ 750.000. Los fondos destinados específicamente a la promoción del sector comunitario en el año 2014 —el año en el que se asignó mayor presupuesto— representaron un 0,0004 % del Presupuesto Nacional. A partir del año 2015 estos pequeños fondos fueron desapareciendo.

En lo que respecta a la televisión comunitaria, la introducción de la televisión digital terrestre permitió que se reservara un tercio del espectro para el sector, pero, en la práctica, los costos asociados a la transmisión con esta tecnología y la imposibilidad de financiar la producción de contenidos han impedido que existan canales de televisión comunitaria al aire. Si existieran políticas de promoción serias, Uruguay contaría con algún canal de televisión comunitaria emitiendo.

En lo que respecta a la formación, las radios comunitarias en Uruguay históricamente han realizado autoformación tomando los aportes de la academia nacional e internacional, pero basados fundamentalmente en sus prácticas y en la sistematización de estas. La DINATEL ha promovido escasas instancias de formación, que no responden a las necesidades y prácticas del sector, sino a la visión que tienen el gobierno y parte de la academia sobre este, por lo tanto no han resultado un aporte sustancioso.

⁷ Un ejemplo es la adjudicación de la frecuencia 90.7 para las radios de Santa Lucía y Los Cerrillos, ambas en el departamento de Canelones.

⁸ Véase la carta enviada por AMARC al director nacional de Telecomunicaciones en diciembre de 2016: <<http://sitio.amarcuguay.org/wp-content/uploads/2017/05/CartaDinatel-Dic2016v2.pdf>>.

Discriminación en la distribución de publicidad oficial

Para presentar este aspecto, comenzamos transcribiendo parte de la propuesta que presentó AMARC en la comisión de la Cámara de Diputados que trató el proyecto de Ley de Publicidad Oficial,⁹ que se tituló «Los derechos y los negocios se van por la misma senda», y que expone en buena forma la problemática:

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

Pero el sistema de comunicaciones brinda (o debería hacerlo) un servicio a la sociedad que es muy importante. Las comunicaciones satisfacen (o deberían hacerlo) derechos humanos esenciales para la democracia. Posibilidad de tener buena información, entretenimiento de calidad, difusión y formación cultural.

Por otra parte es también un derecho humano buscar y difundir información, entretenimiento, cultura, opiniones. La libertad debería ser algo más que el derecho a manejar el control remoto, girar la perilla, leer o no una nota mientras medios, agencias, centrales, asesores reciben una buena porción de «la pauta publicitaria».

El contraste de la realidad, con el «deber ser» democrático es brutal.

Para servicios esenciales la lógica del mercado no funciona bien. Atender derechos es bien distinto de ocuparse de «nichos de mercado» y «demandas efectivas».

Para dimensionar la importancia de la publicidad oficial para los medios de comunicación, vale mencionar un pasaje del documento entregado por la Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (ANDEBU), en mayo del 2016, a esta misma comisión legislativa:

... advertimos que la situación de ingresos de los medios de comunicación durante períodos previo a cada acto eleccionario, se verá comprometido [...] se prohíbe que uno de los principales, sino el principal contratante de publicidad, contrate servicios publicitarios durante más de 100 días durante el año electoral...

Si para los medios que reciben la mayoría de la publicidad oficial 100 días cada cinco años sin publicidad comprometen su situación de ingresos, qué podemos pensar del sector comunitario, al que pertenecen más del 30 % de las radios del país y recibe un porcentaje cercano al 0 % de la publicidad oficial, en un accionar de discriminación y censura indirecta del Estado hacia él.

⁹ Aportes de AMARC Uruguay al proyecto de Ley de Publicidad Oficial, de julio de 2016, elaborado por David Rabinovich, Alison Rodríguez, Jorge Nusa y Carlos Dárdano: <<http://sitio.amarcuguay.org/2016/07/19/proyecto-de-ley-de-asignacion-de-la-publicidad-oficial-aportes-y-consideraciones-de-amarc-uruguay/>>.

Que no se detenga

*Sergio De Cola*¹

37

Estamos en la última etapa del tercer gobierno del Frente Amplio (FA) y nos invitan a hacer un balance y, en especial, a plantear propuestas sobre lo que falta por hacer o profundizar.

Voy a tomar esto último en sentido amplio, sin limitarme a lo que queda de este período de gobierno, poniendo la mira también en la agenda del cuarto gobierno frenteamplista, en el convencimiento de que la mayor parte de los objetivos por cumplir dependen de esa continuidad, aunque sea solo una condición necesaria.

En lo que respecta a medios de comunicación audiovisuales podemos decir que se desarrollaron tres grandes líneas de acción en materia de políticas públicas y regulación: la Ley de Radiodifusión Comunitaria (LRC), la transición a la televisión digital (TDT) y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA).

Ley de Radiodifusión Comunitaria

La LRC, aprobada en 2007 durante el primer gobierno, ha sido un hito positivo para el sector comunitario, al que le ha permitido salir de la ilegalidad y le ha otorgado un marco normativo razonablemente apropiado para funcionar.

En este sentido, el balance de lo hecho es positivo. Pero en el debe queda un aspecto muy importante: la promoción del sector.

Si bien en la ley se estableció como un deber del Estado en forma explícita (en su artículo 4), no ha existido una política definida y transversal al respecto, más allá de acciones puntuales que se han efectuado. Esta realidad no explica por sí sola la falta de un desarrollo sostenido del sector (analizar sus causas escapa largamente el alcance de este artículo), pero sin duda la elaboración de una política pública específica para su promoción es una de las tareas pendientes.

Transición a la televisión digital

En este punto creo que corresponde ser muy (auto)crítico. Pasados casi cinco años desde la realización de los llamados en el marco regulatorio establecido por

¹ Exdirector nacional de Telecomunicaciones (DINATEL-MIEM).

el decreto de 2012, los resultados son claros: no hemos logrado los principales objetivos planteados.

Debemos ser intelectualmente honestos y reconocer que, hasta ahora, no se ha podido aprovechar la oportunidad de la transición tecnológica para aumentar la diversidad de miradas y de propuestas comunicacionales, como estaba planteado. Ni siquiera tenemos un plan de transición que incluya una fecha para el apagón analógico, ni la definición de políticas para asistir a quienes necesiten ayuda para reconvertir sus receptores de televisión.

Hemos logrado hacer el encendido digital y se ha incorporado TV Ciudad como señal abierta para Montevideo, pero esto es muy poco respecto a lo que estaba propuesto.

Sin embargo, no todo está perdido. Se está a tiempo de rearmar la estrategia, para lo cual debemos analizar los errores cometidos a fin de aprender de la experiencia. En este sentido opino que en el caso específico del área metropolitana, más allá de lo que haya figurado formalmente en las propuestas de las nuevas señales que se presentaron al llamado, el plan de negocios dependía de la existencia del *must carry* incluido en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, en ese entonces no aprobada aún.

La posibilidad de llegar desde el primer día a todos los hogares con servicio de televisión para abonados, sin necesidad de cambios o reconversiones en los receptores, significaba una «llave» de ingreso al mercado de publicidad que alimenta el modelo de negocio de la televisión abierta que terminó inviabilizando los proyectos que, a pesar de haber sido adjudicados, finalmente desistieron de utilizar la autorización obtenida.

Hoy la LSCA está aprobada y, aunque falta su reglamentación (punto que trataremos más adelante), esta restricción está levantada. Y la respuesta que tuvo el llamado a expresiones de interés que realizó el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) a fines de 2017 demuestra que siguen existiendo proyectos dispuestos a aceptar el desafío. No quedaba mucho tiempo en este período de gobierno por las limitaciones legales para la adjudicación, pero pensamos que se debería haber hecho el esfuerzo de realizar los concursos públicos y adjudicar. Deberá ser una tarea a encarar al inicio del próximo período.

También es necesario replantear el plan de transición, estableciendo nuevos hitos y un plazo concreto para el apagón analógico. Es razonable pensar que hoy en día una parte de la reconversión tecnológica de los receptores en los hogares de menores recursos ya ha ocurrido, por lo que posiblemente se requiera una inversión menor. Pero, en cualquier caso, es necesario colocar en el presupuesto los recursos necesarios. En estos momentos, enfrentados a la última rendición de cuentas con modificación del gasto y en un escenario complejo, no parece muy viable encontrar el espacio político para colocar esta necesidad en agenda. Todo indica que debe postergarse hasta la discusión de la Ley de Presupuesto del nuevo gobierno. Pero es necesario trabajar desde ahora en los estudios que se requieren para determinar el monto necesario para completar la transición, de modo de estar preparados llegado el momento.

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

La elaboración, discusión y aprobación de la Ley 19.307 ha sido uno de los grandes hitos de los gobiernos del Frente Amplio. Fue un proceso con participación de todos los actores involucrados, desde el Comité Técnico Consultivo que acordó las bases del proyecto de ley hasta su dilatada discusión parlamentaria, que ha sido reconocido por distintos organismos internacionales relacionados con la regulación de medios y la libertad de expresión. El resultado fue una ley equilibrada, garantista, que resistió los embates de los pedidos de declaración de inconstitucionalidad de sus detractores.

Sin perjuicio de lo anterior, que sin duda son aspectos muy positivos, debemos reconocer que nos ha llevado mucho tiempo lograr su aprobación (el proceso completo llevó casi todo un período de gobierno), por distintas causas que no viene al caso analizar ahora.

Y algo similar nos ha pasado con respecto a su puesta en funcionamiento. La decisión de esperar por los fallos de la Suprema Corte de Justicia y la demora en su reglamentación y en la designación de la Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA) (que por la propia ley debía opinar en varios aspectos de la reglamentación) y del Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA), tanto a nivel del Poder Ejecutivo (que debe designar a su presidente) como del Poder Legislativo (que designa a sus otros cuatro miembros), hacen que hoy, a tres años y medio de su entrada en vigencia, la LSCA no haya sido aplicada, salvo en casos aislados por la URSEC (Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones) (por ejemplo en lo que respecta a la emisión en televisión abierta de algunos partidos de la selección) y por Presidencia (en materia de cadenas oficiales y más recientemente en las campañas de bien público).

De más está decir que completar la implementación de la LSCA es una tarea urgente y prioritaria para lo que resta del período de gobierno. Y es de las tareas que no deberían quedar pendientes para el próximo.

La otra gran tarea pendiente, en mi opinión, es continuar trabajando en la regulación de los servicios de comunicación audiovisual. La LSCA debe entenderse como una etapa, como un mojón en el camino, nunca como algo estático y saldado para siempre.

Muchos criticaron que la LSCA no regulaba los servicios de comunicación audiovisual prestados sobre internet (su artículo 1 los excluye expresamente), entendiéndolo, por tanto, que era una ley que «nacía vieja», para regular un mundo «en extinción».

Pienso que hay una cuota de razón en esa crítica. Sin duda se dejó de lado una parte importante de los servicios y se estableció cierta suerte de asimetría regulatoria.

Pero también considero que hay cierto grado de injusticia en ese cuestionamiento, ya que no tiene en cuenta el contexto del momento. Basta recordar que a fines de 2012 la Conferencia Mundial de Telecomunicaciones Internacionales de la Unión

Internacional de Telecomunicaciones (UIT) se desarrolló en un escenario propio de la Guerra Fría, con delegaciones mandatadas al absurdo de no poder aceptar que apareciera la palabra *internet* en ninguna resolución de la conferencia y con organizaciones de la sociedad civil haciendo campaña en contra de la existencia misma del evento.

En esa época quienes pensaban (pensábamos) que se podía (y se debía) regular internet y lo que ocurre sobre ella quedaban (quedábamos) automáticamente en la categoría de «herejes alineados con el eje del mal». Hoy mucha agua ha pasado bajo el puente y el propio Mark Zuckerberg ha pedido la regulación. Claramente no podemos evaluar con los ojos del presente la decisión tomada entonces de no abrir más frentes de disputa para una ley ya suficientemente polémica.

Tampoco se puede dejar de lado que teníamos una legislación muy antigua, fragmentada e inconsistente. Y por tanto era necesario —y urgente— ponernos al día en la regulación de un sector que claramente está cambiando, pero que aún está lejos de la «extinción» que le pronostican algunos agoreros, antes incluso de pensar en lo que se venía.

En cualquier caso, como señalamos, la situación ha cambiado y hoy están dadas las condiciones para dar un debate al respecto, con legislación comparada mucho más desarrollada en la que inspirarse y un consenso mucho más amplio en cuanto a la necesidad de hincarles el diente a estos temas. Posiblemente no sea viable plasmarlo en una nueva ley integral en el corto plazo, aunque algunos servicios pueden ser abarcados en forma relativamente sencilla, realizando algunos ajustes a la ley actual. En particular, para incorporar los servicios audiovisuales de internet de tipo «lineal» (la televisión «clásica» con programación predefinida por el operador), solo se requiere modificar el artículo 1 y hacer algunos retoques en pocos artículos más.

De todos modos, opino que la prioridad debe estar, naturalmente, en la implementación de la actual Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

El viejo desafío de abrir la cancha

*Facundo Franco*¹

Mientras la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) era discutida en el Parlamento, muchos actores advertían que, además de prestar atención a los contenidos de la norma, sería fundamental atender luego su proceso de implementación. En el mundo existen numerosos ejemplos de excelentes leyes muy mal aplicadas; por ejemplo, la ciencia política ha abordado las llamadas «brechas de implementación» (Grindle: 2009). Dicho concepto hace referencia a la distancia que muchas veces hay entre el diseño de una política pública y su implementación, que puede llegar a contradecir el espíritu original de las herramientas dispuestas para generar el cambio deseado originalmente.

A modo de síntesis, la LSCA considera que los servicios de comunicación audiovisual son de interés público y reconoce el acceso equitativo al espectro radioeléctrico como un derecho. Con el fin de garantizar el ejercicio de la libertad de expresión de toda la ciudadanía, la norma limita la intervención del Estado a la promoción de dicho derecho, sin que eso habilite mecanismos de censura previa. Además, siguiendo estándares internacionales, explicita con claridad las características de la regulación de contenidos de los medios de comunicación. En suma, establece derechos y obligaciones para los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, para la ciudadanía —y en particular para sectores especialmente vulnerables como niños, niñas y adolescentes y personas con discapacidad— y también para el periodismo, de forma de garantizar su libre ejercicio.

La LSCA define un sistema de sanciones cuya aplicación, en su mayor parte, es definida por el Poder Judicial, y también establece un claro procedimiento para el otorgamiento de licencias y autorizaciones. La norma destina un capítulo al fomento de la diversidad y el pluralismo, por ejemplo, a través de limitaciones a la propiedad que incorporan la definición de grupo económico, clave para evitar el control de medios mediante testaferros. Por otra parte, establece cuotas pantalla para la promoción de la producción nacional y crea el Fondo de Promoción del Sector de Comunicación Audiovisual, financiado con un impuesto a los operadores comerciales.

Para que estos avances no queden en el texto legal, la LSCA prevé el diseño de nueva institucionalidad que garantice su aplicación y fiscalice su cumplimiento. En concreto, se crea el Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA) como nuevo

¹ Docente de la Facultad de Información y Comunicación, UdelAR.

organismo regulador, que cuenta con una mayor independencia en relación con sus predecesores. Otra innovación trascendente fue la creación de una Defensoría del Público como parte de los cometidos de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH).

Sin embargo, el proceso de implementación de la ley no estuvo exento de obstáculos. Si bien la LSCA contó con críticas de gremiales empresariales de medios y de los partidos de oposición al gobierno del Frente Amplio (FA) —incluso desde antes de que circulara la primera versión del proyecto de ley—, su contenido fue respaldado por organizaciones sociales y por expertos y organismos internacionales. Además, la gran mayoría del articulado de la ley pasó con buena nota el análisis de inconstitucionalidad que llevó a cabo la Suprema Corte de Justicia (SCJ) ante los más de 30 recursos presentados en su contra.

El nuevo Poder Ejecutivo —que asumió en marzo de 2015, con la ley ya aprobada— manifestó que no haría nada para que empezara a aplicarse hasta que la SCJ laudara sobre su constitucionalidad. Recién varios meses después de que el máximo organismo del Poder Judicial laudara sobre el último recurso presentado —y a casi tres años de la aprobación de la norma—, el gobierno hizo circular un primer borrador de la reglamentación de la ley y lentamente empezó a hacer cumplir las disposiciones que no debían ser reglamentadas para poder cumplirse. De esa forma, la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC), organismo que cumple las funciones del CCA hasta su nombramiento, comenzó a hacer cumplir algunas disposiciones, como las cuotas de producción nacional. De todas formas, a tres años y medio de que la LSCA entró en vigencia, casi no ha sido aplicada, por lo que vale la pena mencionar algunos desafíos de cara a su aplicación.

Más energía

En primer lugar, parece evidente que el Poder Ejecutivo debe poner mayor énfasis en la aplicación integral de la ley. Hasta el momento, ha predominado un escenario marcado por la ausencia de un liderazgo gubernamental claro en esta arena de políticas públicas y con una sociedad civil que ha empujado por la aplicación de la LSCA casi en solitario. Si bien durante su segundo mandato Tabaré Vázquez siempre manifestó su voluntad de aplicar la norma, el tema no fue prioritario en la agenda del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), el organismo responsable de la puesta en marcha de la nueva normativa.

No es novedad que Uruguay cuenta con un sistema de medios altamente concentrado en manos de unos pocos grupos económicos (Gómez, Franco, Gelves y Thevenet: 2017; Lanza y Buquet: 2011), algo que va en contra de la libertad de expresión e información de la sociedad uruguaya. Al no aplicarse ninguna de las disposiciones en materia de concentración de medios que contiene la LSCA, esta realidad no sufrió ninguna modificación en los últimos años. Ni siquiera en un contexto en el que parece haber crecido el nivel de enfrentamiento entre el gobierno y los medios de comunicación comerciales nucleados en la Asociación Nacional de Broadcasters del Uruguay (ANDEBU).

Si bien el FA siempre consideró a los principales medios comerciales uruguayos como oposición ideológica (Schuliaquer, 2017), en ningún momento se llegó a un enfrentamiento sostenido en el tiempo y solo hubo críticas o cuestionamientos puntuales. Ello comenzó a cambiar desde la adhesión de ANDEBU a las críticas al gobierno del movimiento rural autoconvocado «Un Solo Uruguay». No obstante, es importante notar que a pesar de tener una LSCA desde finales de 2014, nada ha cambiado en el sistema de medios uruguayos, aun con un partido de izquierda durante casi tres períodos en el gobierno nacional.

En este contexto de un moderado y leve aumento de la conflictividad entre el gobierno y la principal gremial de medios, debe tenerse especial cuidado en que la aplicación de normativa no sea interpretada como un castigo a los medios, ni a nivel real ni en lo simbólico. Se requiere tener claro que Uruguay necesita tener un sistema de medios más plural y diverso, más allá de estados de ánimo del gobierno de turno y de los medios comerciales.

Si bien en 2012 el gobierno intentó aprovechar un cambio tecnológico para diversificar la oferta televisiva uruguaya, ello no quedó en más que buenas intenciones. Ese año, se emitió un decreto que establecía las reglas de juego del sistema de televisión digital terrestre (TDT), que sustituiría al analógico, asignando canales digitales a los operadores analógicos ya existentes y abriendo llamados a nuevos actores, tanto en el sector comercial como en el comunitario y el público.

Sin embargo, si bien el Poder Ejecutivo asignó permisos a nuevos actores en ambos sectores, estos no comenzaron a funcionar, ya que el gobierno no tomó (ni ha tomado) medidas para impulsar el desarrollo de la TDT. Por un lado, no se generaron campañas potentes de información sobre la nueva tecnología; por el otro, luego de que el decreto de 2012 fuera revocado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tras un reclamo de la empresa de televisión para abonados Cablevisión, el gobierno determinó que no haya una fecha para el apagón digital (a partir del cual la televisión abierta solo puede verse mediante el sistema de TDT). Más allá de la normativa específica, tampoco se reglamentó la disposición de la LSCA que obliga a los operadores de cable a incluir a todos los canales de televisión abierta en sus grillas de programación, aspecto clave en un contexto en el que la mayor parte de la sociedad uruguaya tiene contratado algún servicio de televisión para abonados. En un escenario de ausencia de políticas para promover el acceso a receptores (con fondos para subsidios para hogares de menores recursos, por ejemplo), los nuevos canales debían realizar una importante inversión inicial sin que se garantizara que del otro lado habría una audiencia significativa en el corto plazo.

Para adelante

En un momento en que el Parlamento está en pleno proceso de nombramiento de los integrantes del Consejo de Comunicación Audiovisual, debe velarse especialmente por que el organismo tenga un presupuesto de funcionamiento acorde y por que la reglamentación de la LSCA respete el texto legal y no acote el margen de acción del Consejo. Al mismo tiempo, se vuelve especialmente importante que

los integrantes del Consejo estén dispuestos a darle cumplimiento a la ley, aunque, al mismo tiempo, resulta deseable que sus integrantes sean nombrados con votos de más de un partido político. Este último aspecto parece ser especialmente trascendente para que la ley se siga aplicando ante un eventual cambio de partido en el gobierno luego de las próximas elecciones nacionales.

Una vez que el CCA empiece a funcionar, tendrá el nada sencillo desafío de montar una estructura que permita la correcta aplicación de la ley, lo que implica liderar un proceso que contará con la participación de otras instituciones y organismos. En la línea de lograr un sistema mediático más plural y diverso, urge que se cumplan las disposiciones de la LSCA contra la concentración mediática, y también sería deseable que se retomara el proceso de sumar más actores a la televisión abierta. De todas formas, esto último no será sencillo, ya que no es seguro que —en un ecosistema que cambia todo el tiempo— quienes en 2012 estuvieron dispuestos a levantar y sostener un canal de televisión vuelvan a estarlo ahora.

Por si estos desafíos fueran pocos, el Consejo también deberá evaluar de qué forma puede contribuir a que Uruguay defina un marco regulatorio para los contenidos que se emiten a través de internet. Explícitamente, la LSCA deja fuera la regulación de la web, que actualmente no es abordada por ninguna norma en particular. Si bien regular internet es un desafío al que recién se están enfrentando muchos países del mundo y no hay grandes consensos, no es deseable que Uruguay quede fuera de estas discusiones. Con relación a este tema, en este momento se están tomando decisiones que si bien aparentan ser meramente tecnológicas, también tienen implicancia en el ejercicio de la libertad de expresión e información. No sería deseable que, como ocurrió durante décadas con los servicios de radiodifusión, la ciudadanía no cuente con herramientas que estén a la mano para hacer valer derechos básicos en la era digital.

Referencias bibliográficas

- GÓMEZ, G.; FRANCO, F.; GELVES, F. y THEVENET, N. (2017). *En pocas manos. Mapa de la concentración de los medios de comunicación en Uruguay*. Montevideo: FESUR.
- GRINDLE, M. (2009). La brecha de la implementación. En F. MARIÑEZ NAVARRO y V. GARZA CANTÚ (comp.): *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Porrúa.
- LANZA, E. y BUQUET, G. (2011). *La televisión privada comercial en Uruguay. Caracterización de la concentración de la propiedad, las audiencias y la facturación*. Montevideo: FESUR.
- SCHULIAQUER, I. (2017). ¿Quién domina la escena? La relación entre los gobiernos del Frente Amplio y las empresas mediáticas en Uruguay (2005-2015). En J. P. BOCZKOWSKI y E. MITCHELSTEIN (comps.): *Titulares, hashtags y videojuegos. La comunicación en la era digital*. Argentina: Manantial.

Reforma de la comunicación en Uruguay: balance largo y tareas cortas

Gabriel Kaplún¹

Antes de llegar por primera vez al gobierno en 2005, el Frente Amplio elaboró un programa de transformaciones que incluía una propuesta para la reforma del sistema mediático del país, apuntando a un nuevo equilibrio entre sus componentes. Se proponía fortalecer los medios públicos, históricamente débiles, y abrir espacio a nuevos actores emergentes: la producción audiovisual independiente, los medios comunitarios. Se planteaba también fijar nuevas reglas para los medios comerciales, desestimulando la concentración, especialmente en la televisión abierta, en la que un oligopolio de tres grupos empresariales concentra más del 90 % de la audiencia y la facturación publicitaria, y casi el 50 % en la televisión de pago (Lanza y Buquet, 2011). Por todo ello se entendía necesario generar canales y estímulos para la participación social en el diseño y la implementación de las políticas de comunicación, lo que requería una nueva institucionalidad estatal (Kaplún, 2011).

El balance de esta década larga, con dos gobiernos de la coalición de izquierda ya concluidos y un tercero al que le resta el último tramo de su mandato, muestra avances, bloqueos y muchas cosas pendientes.²

Abrir espacios

La Ley de Radiodifusión Comunitaria, aprobada en 2007, permitió regularizar la situación de muchas pequeñas radios locales hasta entonces perseguidas como ilegales y estimuló otras experiencias de ese tipo. Fue también un banco de prueba de nuevas reglas de juego —más claras, transparentes y con participación social— para decidir a quiénes se les permite usar el espectro radioeléctrico.

Hoy hay más de 100 radios comunitarias que funcionan legalmente. Pero a muchas les resulta difícil mantener en el aire una programación continua y de interés para su audiencia potencial, por debilidades propias y porque faltaron políticas vigorosas de fomento del sector (Graña, 2013; Kaplún, 2015a). Mientras tanto, la televisión comunitaria no logró despegar hasta ahora. En definitiva: la apuesta por el sector comunitario demostró potencialidades interesantes, pero no se hizo con mucha fuerza y no ha dado hasta ahora resultados relevantes en cuanto a un

¹ Docente de la Facultad de Información y Comunicación, Udelar.

² Parte de lo que sigue ya fue planteado antes (Kaplún, 2017).

nuevo equilibrio del sistema mediático, más allá de algunas experiencias locales muy valiosas.

La producción audiovisual independiente creció en los últimos años, por su propio impulso y con políticas de fomento como la Ley de Cine de 2008. Pero no encontró nunca un lugar relevante en la pantalla que mueva el fiel de la balanza económica y de audiencias, la de la televisión. Hubo apuestas en este sentido, como los llamados a nuevos canales digitales en 2013, y las cuotas de pantalla y fondos de fomento previstos en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) de 2014.

La primera no logró sus principales objetivos, ya que los nuevos licenciarios desistieron de iniciar sus transmisiones. La segunda se demoró mucho en su aplicación, a la espera de que se dilucidaran recursos de inconstitucionalidad presentados por las principales empresas mediáticas. La LSCA resistió bien esta prueba y se vio afectada en muy pocos artículos, pero el gobierno siguió demorando su aplicación, que recién está comenzando en 2018, con muchas incertidumbres sobre los recursos con que contará la nueva institucionalidad a crearse y sobre la voluntad del gobierno de implementar efectiva e integralmente la ley.

La radio y la televisión estatal, históricas cenicientas del sistema mediático, se fortalecieron mucho en estos años en equipamiento, programación y cobertura geográfica, diversificando sus perfiles en el caso de las radios. Pero mantienen dificultades de gestión y una institucionalidad que no garantiza su independencia del gobierno. La LSCA contiene elementos valiosos en ese sentido, aún sin implementar. La audiencia de los medios estatales creció, aunque sigue siendo minoritaria.

Cambiar las reglas

En 2008 se avanzó hacia un nuevo marco normativo para los medios audiovisuales con un decreto que establecía reglas claras para la asignación de nuevas frecuencias comerciales, similares a las ya fijadas para el sector comunitario, incluyendo mecanismos de participación social mediante una comisión asesora y audiencias públicas. En 2010 se inició el camino hacia la LSCA, también de modo participativo, con un Comité Consultivo convocado por el gobierno e integrado por actores empresariales, sociales y académicos. Tras idas y venidas, el proyecto se aprobó a fines de 2014. Al escribir esto, promediando el 2018, recién se está terminando de elaborar la reglamentación de la ley y transitando el proceso para la designación del Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA), organismo clave para su aplicación.

También sufrió marchas y contramarchas el camino hacia la televisión digital, lo que puede haber dañado la credibilidad del proceso de asignación de nuevos canales (Kaplún, 2015b). Este puede ser uno de los factores que afectaron la poca productividad de esta política. Faltó además información básica a la sociedad: la mayoría de los uruguayos ignoran que, desde 2014, pueden ver televisión digital gratuita y no saben cómo acceder a ella.

Una dificultad inicial del primer gobierno de izquierda fue la falta de una institucionalidad adecuada para el diseño de políticas. En 2005 se creó la Dirección Nacional de Telecomunicaciones en el Ministerio de Industria, pero recién comenzó a funcionar en 2008, casi sin personal. En 2010 se la fortaleció y tomó un rol muy activo. Pero desde 2015 cuenta con menos recursos otra vez, y los mecanismos de participación social existentes quedaron desactivados a la espera de la implementación de los previstos en la LSCA, entrando en una suerte de parálisis regulatoria.

Recién a fines de 2017 se convocó a la Comisión Honoraria Asesora de los Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA), integrada por organizaciones sociales, gremiales, empresariales, académicas y organismos públicos vinculados a la temática. Su primer período de trabajo ha estado absorbido por la discusión de la reglamentación de la LSCA, y allí los representantes del gobierno insistieron en incluir normas que parecen apuntar a limitar las potestades del CCA, limitando por tanto el avance que la ley propone en cuanto a la independencia del regulador respecto a las empresas mediáticas y el gobierno.

Balances

En síntesis: se abrió espacio a nuevos jugadores —públicos, comunitarios, independientes—, pero no tanto ni con la fuerza suficiente como para generar un nuevo equilibrio en el sistema mediático. Parte del problema está en esos mismos jugadores, pero también ha faltado rumbo claro y firme en las políticas públicas. Se impulsaron nuevas reglas de juego, pero no con la claridad y firmeza suficientes como para alterar hasta ahora aspectos claves como la concentración, tema en el que incluso habría sido posible hacer mucho más aplicando a fondo normas ya existentes.

La Coalición por una Comunicación Democrática, que articula un conjunto de actores sociales y académicos, ha jugado un papel clave en mantener el impulso reformista, pero el tema no ha ocupado nunca un lugar central en la agenda pública y política (y rara vez en la mediática). Para la mayoría de la población el sistema de medios existente sigue siendo el único posible, y sus cambios han sido, en todo caso, producto de las innovaciones tecnológicas que trae el mercado.

En este «avanzar frenando» del proceso reformista sin duda han jugado las presiones de los medios concentrados y el temor de los sucesivos gobiernos a enemistarse con ellos y pagar las consecuencias políticas y electorales del caso. Hay quienes prefieren entonces un pacto no explícito con los medios concentrados nacionales, por ejemplo, con regulaciones proteccionistas frente a los gigantes transnacionales y/o publicidad oficial a cambio de cierta paz mediática. Otros apuestan más bien al fin de los medios tradicionales y la democratización audiovisual a través de internet, sobre la espalda de la empresa estatal de telecomunicaciones (que al mismo tiempo realiza acuerdos comerciales con Netflix...). No son necesariamente estrategias contradictorias, pero al no explicitarse ni discutirse públicamente, han provocado un avance vacilante de la reforma más que su eventual reorientación con ritmo firme.

Las tareas inmediatas

Del balance anterior surgen también las tareas pendientes. En el corto tiempo restante de este gobierno no será posible hacerlo todo. Pero de lo que se haga ahora puede depender en buena medida lo que vendrá después. A mi juicio, algunas de las cosas que es necesario y posible hacer a corto plazo son:

1. Poner en marcha la nueva institucionalidad regulatoria prevista por la LSCA, con fuerte apoyo político y recursos adecuados. Esto incluye en particular la constitución del Consejo de Comunicación Audiovisual con recursos suficientes y el cumplimiento integral de las dos tareas centrales de la Institución Nacional de Derechos Humanos: la Defensoría del Público y la generación del Plan Nacional de Educación para la Comunicación. Entre las tareas del CCA, una que es clave —y puede pasar inadvertida— es la puesta en marcha del Observatorio Audiovisual previsto en la ley, que deberá establecer convenios con instituciones académicas y de fomento de la investigación. Porque para tomar decisiones de calidad hay que contar con información de calidad sobre el sistema mediático uruguayo en el contexto regional y global.
2. Hacer cumplir algunos aspectos claves de la LSCA tales como la reducción de los grupos mediáticos que sobrepasan los límites de la concentración previstos en la ley (tienen plazo hasta enero de 2019 para adecuarse a la norma), así como la implementación del Fondo de Promoción Audiovisual y su uso bien planificado. También hay que retomar procesos de asignación de frecuencias que están paralizados desde 2013, especialmente en el interior (aunque ya casi no hay tiempo para esto por la llamada «veda electoral», que impide asignar frecuencias un año antes y seis meses después de las elecciones; algunos pueden cerrarse antes y otros pueden dejarse encaminados para cerrarlos en 2020). Hay que trabajar además en resolver algunos aspectos de la LSCA que quedaron afectados por resoluciones de inconstitucionalidad, como la publicidad electoral, que sería deseable que se concretara antes del inicio de la campaña del 2019.
3. Elaborar y empezar a ejecutar una política consistente de apoyo y promoción de los medios comunitarios que amplíe mucho lo poco hecho hasta ahora. Esto incluye capacitación, financiamiento de infraestructura y programación con fondos concursables, subsidios cruzados o publicidad oficial (cuya regulación, justamente, es posible que sea aprobada en breve por el Parlamento).
4. Constituir el Sistema Público de Radio y Televisión Nacional, incluyendo la conformación de su Directorio y de la Comisión Asesora, que, tal como establece la LSCA, estará integrada por diversas organizaciones del Estado y la sociedad. Ese puede ser un buen ámbito para promover la discusión de la orientación general del sistema hacia el futuro y ayudar a tomar algunas decisiones claves. Por ejemplo, sobre la nunca implementada segunda señal de TNU (Televisión Nacional Uruguay) en alianza con un proyecto de televisión universitaria.

5. Reabrir la discusión sobre televisión digital y tomar decisiones ante el fracaso del primer intento. Lo principal aquí es decidir si se la sigue queriendo utilizar como plataforma para abrir el sector de la televisión abierta a nuevos actores y disminuir la concentración del sector. Este debate debería darse en articulación con el que sigue:
6. Abrir un debate serio sobre el papel de la llamada convergencia digital, en general, y el de Antel, en particular, en la democratización de las comunicaciones. Discutir si se trata de agendas democratizadoras contradictorias o complementarias y, en este último caso, de qué modo se complementarán. Discutir también sobre las imprescindibles regulaciones de internet, por ejemplo para exigir cuotas de contenidos nacionales a servicios de *streaming*, que hoy juegan un papel clave en el consumo audiovisual, como ya se está haciendo en otras regiones del mundo. Este debate puede llevar a revisar el artículo 1 de la LSCA, que excluyó de la regulación a los servicios audiovisuales que utilizan internet como plataforma.

Referencias bibliográficas

- GRAÑA, F. (2013). *Medios comunitarios: el fin de una larga noche. Avatares de la ley de radiodifusión comunitaria*. Montevideo: CSIC-UdelaR.
- KAPLÚN, G. (2011). Políticas de comunicación en Uruguay: agenda pendiente y agenda pública. En G. KAPLÚN (org.): *Políticas, discursos y narrativas en comunicación*. Montevideo: LICCOM-UdelaR.
- (ed.) (2015a). *¿Qué radios para qué comunidades? Las radios comunitarias uruguayas después de la legalización*. Montevideo: CSIC-UdelaR.
- (2015b). ¿TV o no TV? El gobierno progresista y la televisión digital en Uruguay. En G. GÓMEZ (coord.): *Gobierno del Frente Amplio y políticas de comunicación 2010-2014*. Montevideo: FESUR.
- (2017). La reforma de la comunicación en Uruguay: avanzar frenando. *Revista Telos*, n.º 105, 9-11, Madrid.
- LANZA, E. y BUQUET, G. (2011). *La televisión privada comercial en Uruguay. Caracterización de la concentración de la propiedad, las audiencias y la facturación*. Montevideo: FESUR.

La producción de obra cinematográfica en Uruguay

¿Cómo puede pegar el estirón?

Pancho Magnou¹

Si bien en los últimos años se ha avanzado de manera significativa en el fomento a la producción de obra cinematográfica en Uruguay, en este momento la sensación es de estancamiento. Para consolidar esta actividad fundamental en la generación de riqueza cultural y económica de nuestros días, debemos trascender las políticas agotadas de pequeños estímulos intermitentes y pasar a una política de Estado estructural, que brinde herramientas que contemplen las especificidades del sector, con recursos genuinos y estables para que se pueda seguir desarrollando y Uruguay se consolide como un país creador de obras cinematográficas de gran valor.

Presentación

La concepción de que la producción de audiovisuales es uno de los sectores económicos y culturales más importantes de las sociedades actuales ya no necesita de mayor argumentación. Basta mirar y analizar mínimamente las sociedades donde vivimos para comprobarlo. Las obras cinematográficas nacionales, que al igual que cualquier producción audiovisual tienen un impacto directo en la economía, creando trabajo y riqueza, suman la particularidad de crear cultura uruguaya.

Ahora, es importante definir a qué tipo de audiovisuales haré referencia, ya que existe una variada gama de creaciones con particularidades propias. En este artículo, me referiré a obras cinematográficas nacionales, creaciones que parten de necesidades expresivas de quienes las crean, en el formato y género que sea (largometrajes o cortometrajes, unitarias o seriadas, ficción o no ficción o animación, etc.), que buscan una conexión con quien las mira y que trascienden la mera observación (intentan contar, emocionar, cuestionar, etc.), en un sistema de producción profesional con alta calidad técnica. Y diferenciando a las producciones de autoría nacional con las de autoría extranjera, aun cuando desde Uruguay se brinden servicios para esa creación.

¹ Productor audiovisual, integrante de ASOPROD (Asociación de Productores y Realizadores de Cine del Uruguay).

La historia (*racconto de algunos elementos explicativos de la situación actual*)

Demos un rápida y específica mirada a cómo ha sido la creación de largometrajes de ficción en nuestro país, que son las obras que conjugan en mayor volumen este doble componente económico-cultural.

A finales de los años 1990 y principios de los 2000 la producción era, en promedio, de dos a tres películas por año. A partir de mediados de los 2000 ese promedio sube a unas cuatro obras por año, mientras que ya del 2012 en adelante pasa a unas seis o siete películas por año, volumen que se mantiene hasta nuestros días, con una tendencia a la baja en los pasados últimos dos años.

Una parte de la producción uruguaya ha hecho un recorrido interesante en festivales internacionales, en algunos casos ha participado en los festivales más importantes del mundo y hasta ha obtenido allí premios. El cine uruguayo goza de cierta buena reputación internacional, a pesar de su pequeño volumen de producción.

La exhibición comercial local tiene una taquilla de obra nacional muy deprimida (si miramos la relación entre la taquilla de obra nacional y la taquilla de obras internacionales, la de Uruguay es una de las más bajas de la región), las películas uruguayas compiten en inferioridad de condiciones con superproducciones internacionales. A esta dificultad de explotación comercial se le suma la casi inexistente adquisición y oferta de películas nacionales por los oferentes de audiovisuales que operan en el territorio (canales de televisión de aire y cable, plataformas *online*, etc.). Además, es escasa la exhibición de obras nacionales en espacios no comerciales, dado que es muy reducido y precario el circuito de exhibición cultural con que cuenta nuestro país, a pesar de las pantallas itinerantes y el trabajo de algunas instituciones como Cinemateca, o lo que viene haciendo la SALA B.

En lo que refiere a los medios públicos, la articulación de la televisión nacional (TNU [Televisión Nacional Uruguay]) con las obras uruguayas es ínfima, e inexistente en el caso de Antel, cuando es una tendencia en el mundo que las empresas de telecomunicación sean socias en la producción y comercialización de obra audiovisual.

Este elemento de la exhibición de la obra nacional en Uruguay tiene muchísimas dificultades y requeriría de un artículo en sí mismo.

Si mencionamos rápidamente otros elementos que desde finales del siglo pasado han dado cuerpo al sector, encontramos la industria de producción de piezas publicitarias, que ha generado una serie de recursos fundamentales: técnicos altamente capacitados, proveedores de servicios e insumos especializados, etcétera. Asimismo es muy relevante el rol que han jugado las formaciones terciarias enfocadas en la narración audiovisual (Universidad Católica del Uruguay [UCUDAL], Escuela de Cine del Uruguay [ECU] y otras). Otro elemento fundamental lo constituyen los avances tecnológicos que trajo la era digital, que abarataron costos de producción y circulación, simplificaron aspectos logísticos y multiplicaron las ventanas de exhibición y apreciación.

Además de estos elementos y otros que podríamos seguir identificando, existen una serie de herramientas públicas que han servido de estímulo para la creación.

Una institución pionera ha sido la Intendencia de Montevideo, que generó el premio FONA (Fondo para el Fomento y Desarrollo de la Producción Audiovisual Nacional) en los 90 y —más cercanos en el tiempo— los premios Montevideo Filma y Montevideo Socio Audiovisual, como también la Oficina de Locaciones Montevideanas. Un mojón institucional lo constituye la Ley de Cine que en 2008 crea el Instituto de Cine y Audiovisual de Uruguay y el Fondo de Fomento Cinematográfico. Otro elemento a destacar es el Acuerdo Iberoamericano de Coproducción Cinematográfica y su fondo de coproducción internacional Ibermedia. Además, pueden destacarse otras herramientas públicas, como la exoneración del impuesto al valor agregado (IVA) a los servicios de las obras en coproducción internacional y, en los últimos años, los Fondos de Incentivo Cultural.

Grandes avances se han dado en el sistema educativo, desde la creación del Plan Ceibal en primaria (¡que le da una cámara para registrar, una máquina para editar y una pantalla para mirar a cada escolar de este país!), los bachilleratos artísticos en secundaria, el bachillerato audiovisual y la Tecnicatura en Audiovisuales en UTU (Universidad del Trabajo del Uruguay), la Licenciatura en Lenguajes y Medios Audiovisuales y la Facultad de Información y Comunicación en la UdelAR. La inversión que está haciendo la educación pública es muy importante y necesariamente atendible para que esos recursos formados puedan tener un campo laboral en el cual desarrollarse.

Por último, cabe mencionar al talento uruguayo, visible en las creaciones que aquí se hacen y demostrado por la participación y reconocimiento a nivel mundial que logran año a año, competitivas con obras y cinematografías con muchísimos más recursos económicos. Pero si esto no alcanzara como demostración, bastaría con prestar atención a las exitosas carreras profesionales de varias personas uruguayas que, en las distintas áreas de la creación (dirección, guion, fotografía, sonido, actuación, producción), se desempeñan a gran nivel en algunas de las industrias más importantes del mundo (Argentina, Brasil, España, México y Estados Unidos).

El conflicto *(algunos problemas que tenemos hoy día)*

Entonces, ¿cuáles son las problemáticas que enfrenta hoy la creación de obras cinematográficas en Uruguay? En estos momentos, mi sensación —y me consta que es compartida por varios colegas— es que hemos tocado techo y ya no podemos seguir creciendo en la «casita» de la cinematografía nacional que hemos ido construyendo.

Con los mismos montos desde hace 10 años en los fondos públicos y sin nuevas herramientas, la cantidad y calidad de las obras no puede seguir creciendo. Cada vez hay más recursos técnicos y artísticos altamente capacitados que empiezan a no encontrar espacio para desarrollarse en la acotada escena nacional, con lo que se corre el riesgo de que empiecen a migrar. Y los espacios de intercambio y

articulación entre colegas son incipientes, a veces infructíferos o, en el mejor de los casos, inconstantes.

Además, los diseños de producción terminan siendo casi siempre a la mínima, los tiempos de financiación son excesivamente largos, los sueldos relativamente bajos y las condiciones laborales precarias, con escasos recursos para potenciar las creaciones. Así, las obras no pueden crecer en escala, estamos limitados a hacer pocas películas y chicas o a perder la nacionalidad de ellas.

Los vínculos con las audiencias son intermitentes, las obras uruguayas no llegan a sus públicos de buena forma. Esto porque las ventanas de explotación comercial nacional son reacias a las películas uruguayas y las obras nacionales compiten en desigualdad de condiciones en un mercado de exhibición local que no las cuida ni las respeta.

Por su parte, la inserción en los circuitos internacionales de exhibición ha sido a base de impulsos personales, cuando ello requiere de una estrategia profesional y estructural que sea capaz de sostenerse a mediano plazo en un ambiente altamente especializado. Sin embargo, no hay ningún actor especializado en la promoción y comercialización de obras uruguayas. Esto sucede tanto a nivel nacional como internacional, y pareciera que no están dadas las condiciones para que estas figuras surjan de manera espontánea.

Mientras tanto, en el sistema político no parece haber voluntades claras de tomar medidas que fortalezcan al sector. Si bien parecería que se empieza a entender la importancia estratégica del audiovisual para el país, las acciones estructurales no existen y las medidas son puntuales, intermitentes y dilatadas. A su vez, los organismos de gestión pública especializados están limitados a la mera administración de los escasos fondos con los que cuentan, sin mayor incidencia ni reconocimiento del propio gobierno, sin liderar ni encauzar las propuestas que los productores de cine necesitan y proponen.

En términos de apoyo público tenemos una pirámide de incidencia invertida: más del 50 % del apoyo del Estado se destina a fomentar el consumo, haciendo importantes exoneraciones fiscales a la exhibición de obras (en su inmensa mayoría internacionales), el 35 % va a fomentar los servicios para la creación de obras internacionales en nuestro país, y un 15 % al fomento de la producción de obra nacional. Es decir que lo que más fomenta el Estado es la importación, luego los servicios para afuera y por último la creación local, que es la única capaz de generar riqueza y cultura propias.

El clímax (*¿cómo cambiamos esta realidad?*)

Se debería construir una política de Estado que entienda la producción de obras audiovisuales como una acción estratégica para generar riqueza —cultural y económica— en Uruguay, con los siguientes objetivos:

- Generar recursos genuinos y estables, para alimentar herramientas de fomento específicas que contemplen las necesidades y especificidades de la actividad.
- Mejorar el vínculo de las obras nacionales con las diversas audiencias, multiplicando su oferta y favoreciendo su recepción.
- Mejorar la calidad y cantidad de las obras nacionales, ampliando la diversidad de creaciones.
- Promover el cine como una expresión central en la imagen de Uruguay al mundo.
- Fomentar el asociativismo e intercambio a la interna del sector.

Los desenlaces *(algunas ideas de medidas concretas, muy necesarias y posibles)*

- Incluir al lenguaje audiovisual como una disciplina esencial en la educación formal en todos sus niveles, y a las obras de cine uruguayo como parte del currículo de primaria y secundaria.
- Incrementar el Fondo de Fomento e incorporarle un mecanismo de ajuste automático.
- Implementar una tasa para los oferentes de obras audiovisuales por la cual todos los exhibidores que reciban un lucro por ofrecer audiovisuales en el territorio uruguayo hagan un aporte económico para fomentar la apreciación crítica y la creación de obras nacionales.
- Implementar IVA cero a los servicios para la producción de obra nacional, por entender a la obra nacional como un producto de exportación.
- Poner en funcionamiento la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.
- Reconocer, por ley, el derecho de autor a los creadores de obras audiovisuales (guionistas, directores, ilustradores).
- Promover un mínimo de obra nacional para todo exhibidor de audiovisuales que ofrezca sus servicios en el territorio nacional.
- Generar un marco de seguridad social acorde con la realidad de los técnicos y artistas del país.
- Promover la producción de obra nacional independiente y de calidad desde los medios y empresas públicas (TNU y Antel).
- Implementar un fondo de incentivo cultural específico para obras audiovisuales, de manera de promover los vínculos entre las producciones nacionales y la inversión privada local.
- Fomentar los espacios culturales alternativos de exhibición de obras: cineclubes, espacios culturales, instituciones educativas, etcétera.

- Crear herramientas de devolución fiscal para la captación de inversión extranjera.
- Alentar la conformación de una academia de técnicos cinematográficos profesionales.
- Crear una agencia de promoción del cine uruguayo de gestión público-privada.
- Generar herramientas estables de apoyo a la preservación y conservación de obra nacional.

Pensar la televisión pública¹

Virginia Martínez²

En 2005 comenzaron cambios en la televisión estatal que hicieron posible, no sin resistencia, dejar atrás la imagen de un canal que agonizaba en un galpón que se llovía. Antes de esa fecha, Canal 5 no cumplía con el cometido más elemental de la televisión pública. No cubría todo el territorio, no tenía presupuesto para producir ni adquirir programación y llenaba la pantalla (el verbo está bien empleado) arrendando espacios a productores privados o con videos que donaban las embajadas. El canal público era el más privado de todos los canales uruguayos: había loteado su pantalla a empresarios privados que producían el 70 % de lo que en ella se emitía.

La dirección de la emisora tampoco era un cargo de prestigio ni apetecible, pues la escasa autonomía de gestión (cambiar de horario un programa o hacer un gasto superior a mil dólares requería de la autorización del SODRE [Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculos]) le impedía al director hacer obra, a la vez que su salario —equivalente al de un camarógrafo de la televisión privada—³ convertía a la mayoría de quienes estuvieron al frente del canal en funcionarios de medio tiempo.

La ausencia de una visión y un proyecto de televisión pública, la postración técnica, la estricta dependencia del Consejo Directivo del SODRE, la pobreza presupuestal y el arrendamiento del espacio televisivo se convirtieron, desde el retorno a la democracia, en seña de identidad del canal del Estado, lo que terminó por anclarlo en un rincón de la televisión uruguaya.

A partir del primer gobierno del Frente Amplio, el canal tuvo un presupuesto creciente que le permitió reconstruir su sede, comprar equipos, contratar recursos humanos y producir y adquirir programación. La base material de esa transformación estuvo en el fortalecimiento presupuestal y, sobre todo, en el paulatino pero efectivo cumplimiento de la ley que obliga a las empresas del Estado y a los ministerios a pautar el 20 % de su publicidad en los medios públicos (canal y radios).

1 El presente artículo tiene como base el diagnóstico y las propuestas que formulé como directora de TNU para el Compromiso Audiovisual 2015-2020, convocado por el Instituto del Cine y Audiovisual de Uruguay (ICAU), la Asociación de Productores y Realizadores de Cine del Uruguay (ASOPROD) y la oficina de Locaciones Montevideanas de la Intendencia de Montevideo.

2 Productora, realizadora, exdirectora de Televisión Nacional Uruguay (TNU).

3 Marcela Dobal, *Canal 5: del dicho al hecho*, tesis de Licenciatura de Comunicación, Universidad ORT, Montevideo, 2009.

Sin embargo, con todo lo realizado desde entonces, que es mucho, la televisión del Estado tiene problemas estructurales que le impiden cumplir su cometido de servicio público y responder al desafío de los cambios tecnológicos.

En un contexto de convergencia y alta definición, de avances normativos (Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual [LSCA]), se impone un debate sobre el papel de los medios públicos. No basta con postular que el ecosistema de medios tiene que tener medios privados, públicos y comunitarios. Para que sea equilibrado, la televisión pública debe ser vigorosa e innovadora, y ello, a su vez, requiere de la intervención del Estado y la participación ciudadana.

La LSCA asigna al Servicio Público de Radio y Televisión Nacional (SPRTN) la potestad de promover normativa vinculada a la comunicación pública, a la vez que una de las competencias de su Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA) es la de promover el desarrollo del sector. Ambas potestades constituyen un punto de encuentro a partir del cual iniciar la impostergable tarea de discutir y aprobar una legislación específica e integral para los medios públicos que responda a los estándares internacionales en la materia.

Un sistema de radiotelevisión que sea un genuino servicio público debe tener un mandato definido y establecido; independencia editorial y financiera; autonomía en sus órganos de gobernanza; pluralidad, diversidad e imparcialidad en la programación, y transparencia y rendición de cuentas de su labor y presupuesto.⁴ También debe tener una amplia cobertura (geográfica y en pantallas y dispositivos). Por último, pero no por menos importante, los medios públicos deben promover la igualdad de género en la toma de decisiones, en las condiciones de trabajo y remuneración y en el contenido mediático (información, programas y publicidad).⁵ Estas definiciones —acordes con lo que establecen los estándares internacionales—, más otras que surgirán del intercambio y la discusión de los actores involucrados, constituyen un programa de trabajo para los medios estatales.

Las líneas que se desarrollan a continuación se refieren especialmente a TNU (Televisión Nacional Uruguay), pero algunos renglones también son pertinentes para las radios del Estado:

1. La LSCA creó el Sistema Público de Radio y Televisión Nacional (SPRTN), integrado por TNU y las radios estatales. El SPRTN es una formidable plataforma para fortalecer la comunicación pública por su potencialidad como multimedia. Sin embargo, muy poco se ha avanzado en los cometidos del sistema público de comunicación y en la complementación de ambos medios, ya que, hasta el momento, la nueva institucionalidad se circunscribió a los aspectos administrativos de la gestión de TNU y las radios. Pensar una

4 Eugênio Bucci, Marco Chiaretti, Ana Maria Fiorini. *Indicadores de calidad de las emisoras públicas. Evaluación contemporánea*. Comunicación e Información. UNESCO, serie Debates CI, n.º 10, junio de 2012.

5 *Indicadores de género para medios de comunicación. Marco de indicadores para evaluar la sensibilidad en materia de género en las operaciones y contenidos mediáticos*. UNESCO, 2014.

estrategia informativa y de programación, una identidad y una comunicación conjunta —que atienda la especificidad de cada uno— es uno de los desafíos del SPRTN.

2. La televisión digital se presentó como una oportunidad para mejorar los estándares de diversidad, pluralidad y competencia de la televisión abierta en Uruguay. Pero como todo proceso de transformación tecnológica que exige alta inversión, la televisión digital terrestre (TDT) supone nuevos riesgos de concentración y desequilibrio. Esto es particularmente cierto en el caso de la televisión del Estado, ya que, lejos de remontar su endémico rezago técnico, la brecha entre la televisión estatal y los canales privados se ha ensanchado. TNU sigue siendo —y es cada vez más— el canal que se ve y escucha mal, lo que conspira contra cualquier propuesta de programación, por buena que sea.
3. El SPRTN debe tener un presupuesto propio, de largo plazo e independiente del 20 % de la publicidad del Estado. Por otro lado, es necesario revisar y actualizar el presupuesto y la inversión estimados (equipamiento y recursos humanos) en el proyecto presentado por TNU a la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) para brindar el servicio de radiodifusión de televisión digital pública en Montevideo y el interior del país. Solo a vía de ejemplo, vale citar que en 2015 TNU tenía un presupuesto anual para inversiones de USD 15.000.000, la mitad de lo que ese año el canal destinó a la programación.⁶
4. La presencia de la televisión pública en todo el territorio y en múltiples dispositivos debe ser efectiva. Ello supone equipamiento y recursos humanos adecuados —también para supervisar el cumplimiento efectivo del transporte de la señal pública por los operadores privados de cable—. A ello hay que agregar la consolidación de una política de archivo que le permita al canal conservar —de forma ordenada y accesible— las imágenes y programas que produce.
5. Los recursos humanos constituyen una debilidad histórica de la televisión estatal. Se caracterizan por multiempleo, un alto índice de ausentismo, bajos salarios, escasa formación profesional y débil identificación con la labor que realizan.⁷ La situación se hace más compleja por las irritantes desigualdades salariales que dividen a sus trabajadores. En efecto, en TNU hay dos categorías de trabajadores según el tipo de contrato que tienen con la emisora: unos son funcionarios públicos (se rigen por los salarios de la Administración Central) y otros son profesionales de contrato privado (con salarios que responden al laudo de la televisión privada). Se impone elaborar y aprobar un Estatuto del Funcionario del SPRTN que atienda la singu-

⁶ En esa cifra de inversión estaban incluidas la compra de equipos, la fabricación de escenografías, la adquisición de mobiliario y las reformas edilicias, entre otras.

⁷ En 2015, la plantilla de TNU estaba constituida por unos 300 trabajadores, la mayoría funcionarios públicos. El 23 % tenían entre 40 y 50 años, el 21 % entre 51 y 60, y el 11 % más de 60 años. A cuenta de un estudio exhaustivo del personal, puede afirmarse que la mayoría de los funcionarios públicos no tienen formación técnica e incluso que no han terminado los estudios secundarios.

laridad de las profesiones, responda a una precisa descripción de cargos y funciones, y establezca un régimen de ingreso y ascenso y retribuciones adecuadas.

6. Desde su creación y hasta 2007, es decir durante casi medio siglo, el canal no tuvo organigrama ni estructura (áreas, perfil y descripción de las funciones, mandos y jefaturas). Recién cuatro años después de la separación del SODRE el Poder Ejecutivo aprobó la primera estructura del canal, aún vigente pero caduca. Por ello es necesario estudiar, discutir y definir un organigrama que responda a las actuales profesiones y a los modos de producción de la televisión (programación, portal periodístico, redes sociales, archivo, ingesta, etc.).
7. Definir, establecer y divulgar criterios escritos que garanticen la transparencia de la gestión: código de ética, líneas de programación, modalidades y períodos de presentación de proyectos de producción, así como protocolos técnicos, etcétera. En este campo también es necesario cumplir con las obligaciones que establece la Ley 18.381, de Acceso a la Información Pública.
8. Creación de la Defensoría del Televidente, con un rol activo y crítico que funcione como puente entre la emisora y sus espectadores.
9. Coordinar con el Instituto del Cine y Audiovisual de Uruguay (ICAU), la Asociación de Productores y Realizadores de Cine del Uruguay (ASOPROD) y otras instituciones públicas y privadas la promoción, producción y el financiamiento de obras audiovisuales para la televisión pública.
10. Recuperar la soberanía sobre la totalidad de la pantalla de TNU. Esto implica poner fin al régimen de arrendamiento de espacio, decisión que no impide ni excluye la coproducción y distintas formas de colaboración con productores privados.
11. El proyecto de comunicación de la televisión digital de TNU preveía la creación de una segunda señal dedicada a la educación y la cultura, con una franja diaria de programación de la UdelaR, además de la producción de contenidos para otras plataformas (tabletas, teléfonos móviles). Actualizar y rediseñar esta señal es otro de los desafíos del canal.
12. Promover la producción de programas locales para la emisión en un departamento o región.
13. Fomentar la producción y la innovación en la creación audiovisual, que deben tener en la televisión pública una pantalla principal.

