



el Uruguay
de la gente

Foto: Pablo Porciúncula.

Decorado ante el que el presidente Tabaré Vázquez anunció su triunfo electoral. Montevideo, octubre de 2004

Las tensiones de una década en las políticas de comunicación en Uruguay 2005-2015

Matías Ponce

RESUMEN

El presente artículo tiene por objetivo describir las tensiones presentes en la política de comunicaciones seguida por el gobierno uruguayo en el período 2005-2015. En un comienzo se operacionaliza el concepto *tensiones* de política pública, luego se revisan los principales hitos en la materia durante esta década. La metodología se basa en un análisis documental, mediante el cual se adopta una mirada crítica respecto a los avances y resistencias de la política de comunicación implementada en el período.

Palabras claves

políticas de comunicación, Frente Amplio, tensiones en políticas de comunicación

Introducción

El concepto de *trade-off* carece de traducción directa al español, pero sirve para comprender cuál es la salida de una situación que tiene avances y retrocesos, tensiones intrínsecas y extrínsecas que no permiten la definición global de un estado. Cuando se está en presencia de un problema, por lo general se da un conflicto entre objetivos o cualidades versus costos o defectos. Por ello, en un proceso de toma de decisiones es necesaria una visión holística del hecho, con la finalidad de considerar todos los elementos que la decisión involucra. Con el fin de lograr una interpretación del concepto de *trade-off*, a lo largo del artículo se privilegia el empleo del término *tensiones*.

El presente artículo tiene por objetivo describir los avances y retrocesos, desde una lógica de *tensiones*, de la política de comunicaciones en Uruguay en la década 2005-2015, período de gobierno nacional del Frente Amplio.

Al inicio del artículo se define operacionalmente el concepto *políticas de comunicación*, con el objeto de delimitar su análisis. A continuación se describe el contexto político uruguayo asociado al sector de las comunicaciones, antes de la llegada al gobierno

ABSTRACT

The goal of this article is to describe the present *trade-off* in communications policy followed by the Uruguayan government in 2005-2015. At first the *trade-off* concept of public policy is operationalized, then review the major milestones in the field during this decade. The methodology is based on a documentary analysis, whereby a critical look is taken regarding progress and tensions of the communication policy implemented in the period.

Keywords

communication policy, Frente Amplio, communication policy's trade-off

del Frente Amplio en 2005. Posteriormente se analizan las propuestas programáticas del partido de gobierno para las campañas electorales 2004, 2009 y 2014, desde el punto de vista de la política de comunicaciones. Luego se refieren los avances, retrocesos y resistencias de diversa índole en esta área. Por último, y a modo de conclusión, se presentan algunas consideraciones respecto de por qué existen esas *tensiones* en el caso uruguayo.

Cabe destacar que el análisis se basa en un contexto de consolidación de un cambio iniciado en el año 2005 en torno a la política de comunicación. Buena parte de las resistencias descritas en el artículo están dadas porque las nuevas orientaciones de la política de comunicación tocó aspectos vinculados con temas prioritarios para el país: división del espectro de medios, reconocimiento de medios comunitarios, brecha digital, acceso a la información pública, rol de la empresa de telecomunicaciones del Estado, entre otros.

En este sentido, el avance que intentó plasmarse a través de las políticas de comunicación aquí planteadas da cuenta del cambio de determinados esquemas tácitos de funcionamiento, tanto en el sistema de medios como en materia de transparencia y acceso a

Matías Ponce::

Departamento de Comunicación, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Uruguay
gmponce@ucu.edu.uy

Recepción: octubre de 2015

Aceptación: noviembre de 2015

la información, que involucran a varios actores: propietarios de medios masivos de comunicación, funcionarios públicos, partidos políticos, entre otros.

Asimismo, este artículo presenta el comportamiento de determinados actores que, en tres dimensiones de la política de comunicación del período 2005-2015, activaron resistencias a los cambios propuestos y produjeron tensiones.¹

Marco conceptual

Cuando se hace referencia a *políticas de comunicación*, las definiciones resultan demasiado amplias, por lo que vale la pena hacer un esfuerzo para delimitar operativamente esta variable.

Como cualquier política pública, la política de comunicación vela por el interés del conjunto social, y busca la regulación y la supervisión de determinado sector o área. Al igual que otras políticas públicas, la de comunicación toma una orientación u otra, según las prioridades del hacedor. En este caso es posible tender a privilegiar la participación del sector privado en el uso de los medios de comunicación, a buscar un equilibrio entre diversos sectores o incluso a priorizar la participación estatal frente al sector privado.

La política de comunicación puede ser más o menos centralizada en su toma de decisiones, y más o menos regulada por el sector público, con mayor o menor participación de la sociedad civil en su diseño.

Cuilenburg y Denis McQuail (2003) ubican el origen de las políticas de comunicación o *media policy* en la entrada en conflicto de intereses entre el sector comercial de los medios y el sector público. La política de comunicación surge de la interacción entre estos sectores al regular un bien escaso que, además, genera puja en su consumo.

Leftwich (1983) define la actividad política como

aquella en que se originan acciones de cooperación o de conflicto por la producción, el uso y la redistribución de recursos de poder. En este sentido, el acceso a medios es y ha sido un recurso de poder. La utilización de esta fuente de poder tiene la capacidad de significar de manera colectiva la realidad en que se vive. De ahí que no se pueda entender la relevancia de las políticas de comunicación separada de la comunicación política.

Wolton (1989) señala que la comunicación política es un espacio de interacción entre los actores políticos, la opinión pública y los medios de comunicación. En ese espacio de intercambio, la ciudadanía construye significados respecto a los más diversos ámbitos: la economía, la vida en sociedad, la seguridad, el medio ambiente, etcétera. El espacio de significación tiene *per se* asimetrías de poder, en el sentido de que la lógica *broadcasting* hace del medio masivo un gran emisor por ser el que comunica la información a la mayoría. En la economía política de la comunicación, estos términos de intercambio se han modificado gracias a las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) y a tendencias como el periodismo ciudadano. No obstante, en la realidad uruguaya la teoría de los medios masivos sigue vigente.

El poder de los medios los sitúa como objeto permanente de influencia del sector político, que busca traducir esa *significación* de la realidad colectiva que transmiten a la opinión pública en función de sus intereses electorales.

El Estado —espacio que representa, en parte, el acuerdo social sobre el que vivimos— ha de ocuparse de este asunto de carácter público, con la diferencia de que el derecho a la comunicación toca aspectos esenciales a la vida en democracia: la libertad de expresión, el acceso a la información pública, el respeto a la diversidad, entre otros.



Foto: Detalle de la fotografía de la campaña electoral del Frente Amplio. Montevideo, octubre de 2004

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

He ahí la importancia de que la relación entre medios de comunicación, opinión pública y actores políticos esté regulada, porque es de interés colectivo, pero además otorga garantías a los competidores políticos, así como a los medios de comunicación, en cuanto a que uno no necesariamente dependa del otro para transmitir su mensaje a la opinión pública.

Aquí cabe mencionar el principio de acceso a la información pública. Este es reconocido como un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeta solo a un régimen limitado de excepciones, de acuerdo con estándares internacionales.

La obligación de publicar de manera proactiva se encuentra consagrada en la normativa uruguaya que garantiza el derecho al acceso a la información pública: el artículo 5.º de la ley 18.381 y los artículos 38 y 40 del decreto 232/10. El principio de acceso a la información, por ende, forma parte de la política de comunicación de manera global.

Además, la democratización en el acceso a las TIC ha promovido la instalación masiva de accesos a internet y la ampliación de la conectividad, con la finalidad de superar la brecha digital e introducir la cultura del *acceso* en la vida cotidiana de las perso-

nas. Un ejemplo de ello es el Plan Ceibal, que también forma parte protagónica de las políticas de comunicación.

En ese sentido, este artículo considera las políticas de comunicación como aquel amplio espacio de decisión en el que el Estado define criterios respecto al uso, la producción y la distribución de recursos de comunicación pública, y prioriza áreas de intervención, intereses y visiones políticas respecto al rol de los medios de comunicación.

Marco metodológico

La política de comunicación es relevada a través del análisis documental de la normativa aprobada y de la bibliografía sobre esta política en Uruguay entre 2005 y 2015. Los muestreos son de carácter intencional y el enfoque es cualitativo, ya que se busca conocer la complejidad del fenómeno en cuestión y no una representatividad estadística del tema.

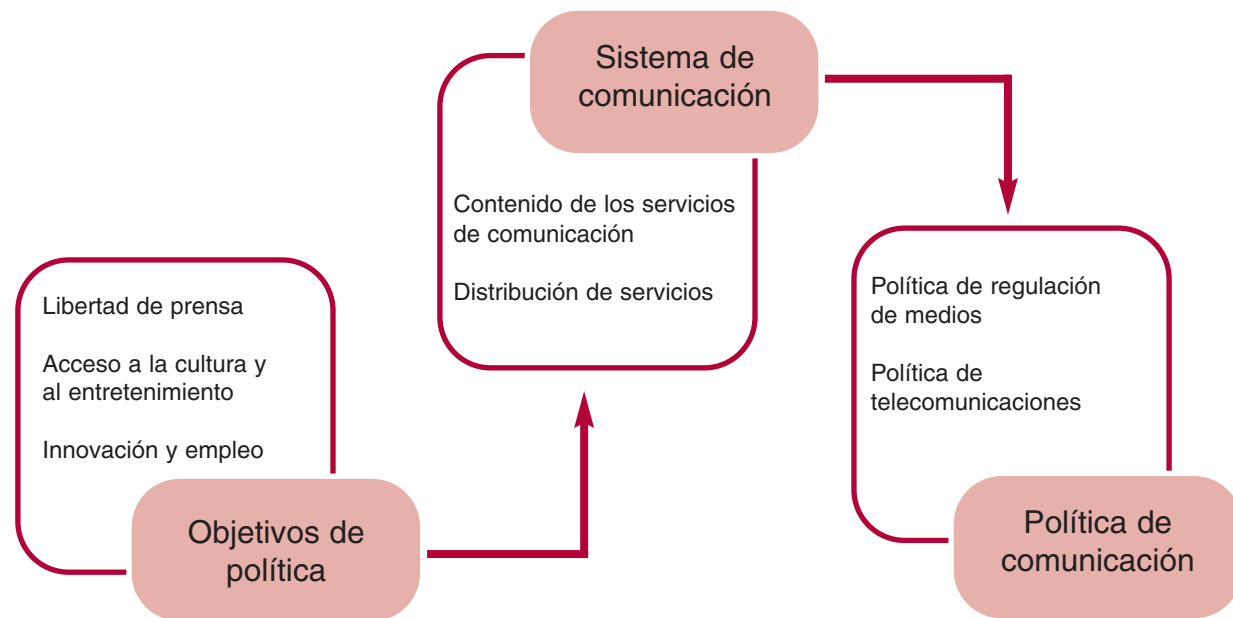
Operacionalizar la política de comunicación

El alcance de la política de comunicación ha variado conforme se han modificado las posibilidades tecnológicas del sector. Si bien en un comienzo se buscó regular la libertad de prensa, hoy en día, además de este aspecto, se integran conceptos como acceso a las TIC, gobierno electrónico, regulación de lo transmediático, etcétera.

De esta manera, las acciones del Estado en busca de un supuesto bien común incluyen asuntos vinculados con los más diversos ámbitos de decisión, en distintos mercados y con el concurso de actores que muchas veces tienen intereses opuestos.

1:: En especial, sobre regulación y supervisión de medios de comunicación; transparencia, acceso a la información pública y gobierno electrónico, y acceso equitativo a tecnologías de información y comunicación.

Cuadro 1. Modelo de relaciones entre esferas de la política de comunicación



Fuente: Elaboración propia con base en Cuilenburg y Slaa (1993).

Cuilenburg y Slaa (1993) elaboraron visiones sistémicas respecto a las relaciones entre el gobierno, los medios de comunicación y la sociedad civil para acometer un estudio de las políticas de comunicación (cuadro 1).

Por una parte, la literatura norteamericana se refirió al diseño de políticas de comunicación relacionadas con la regulación de periódicos, medios masivos de comunicación y otros medios de distribución pública de información. Esto está vinculado a la libertad de expresión, la diversidad, la calidad de los contenidos y la rendición de cuentas al público. Por la otra, la literatura más vinculada a las telecomunicaciones hizo referencia a las condiciones de mercado, las estructuras de propiedad de los medios, la arquitectura del sistema de medios, la competencia y los monopolios en este mercado, entre otros temas.

No obstante, con el avance tecnológico comenzó a producirse un solapamiento en las visiones relativas a las políticas de comunicación y a las de telecomunicaciones. En este sentido, cabe operacionalizar el alcance por dimensiones de una variable de por sí compleja.

La regulación del campo de las comunicaciones implica la fijación de reglas del juego en el sector, en el sentido más amplio. A fin de operacionalizar el concepto *políticas de comunicación* es útil divi-

dirlo en varias dimensiones. En este sentido, siguiendo el desarrollo conceptual que la UNESCO (2014) ha dado al término, por políticas de comunicación comprendemos:

- Regulación y supervisión de medios de comunicación. Esto es, la normativa, ya se trate de decretos o leyes que han modificado la regulación del espectro mediático, la asignación de frecuencias, la división del espectro en comunitario, comercial y público, la regulación de contenidos, etcétera.
- Transparencia, acceso a la información pública y gobierno electrónico.
- Acceso equitativo a las TIC.

Los avances en el marco jurídico en materia de comunicación se han acompañado del reconocimiento de una política de comunicación que se integra al conjunto de ámbitos de regulación del Estado. El aspecto más visible de la discusión en torno a los temas de las políticas de comunicación ha sido el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), que tiene varios antecedentes jurídicos, de políticas públicas y de militancia social.

Definidos los términos operativos del concepto de *política de comunicación*, a continuación se ofrece una visión sobre el fenómeno en Uruguay durante el período 2005-2015. Por último, luego de presentar las

medidas implementadas o propuestas, se describen las tensiones de cada una de ellas.

La postura del partido de gobierno sobre el sector de las comunicaciones

Una manera de revisar los antecedentes del rumbo de la política de comunicaciones en Uruguay (2005-2015) es analizar lo planteado por el Frente Amplio en sus programas de gobierno (cuadro 2).

En los programas de gobierno nacional del Frente Amplio, tanto de 2005 como de 2010, se alude a la visión de políticas de comunicación. En el primer programa no existen definiciones de carácter específico para la instrumentación, mientras que en el segundo (2010) sí se prevé la aprobación de medidas particulares asociadas a este sector. En este sentido se mencionan: regulación de contenidos de emisoras públicas, defensa de la libertad de expresión, recono-

Cuadro 2. Síntesis de las propuestas en políticas de comunicación del Frente Amplio (2005-2015)

<p>Programa Frente Amplio 2005-2010</p>	<p>Estimular la democratización de los medios de comunicación y de la información, tanto públicos como privados.</p> <p>Promover los valores nacionales y la expresión de los diversos sectores sociales y políticos del país, a través de su utilización al servicio de la comunidad, de la divulgación artística, deportiva, científica y técnica.</p> <p>Instrumentar políticas que permitan acceder a los medios de comunicación.</p> <p>Generar una legislación adecuada que permita el uso racional y el acceso de las corrientes de expresión, por lo que se hace imprescindible el retiro del control de los medios de la órbita del Ministerio de Defensa.</p> <p>Promover una ley que regule definitivamente el funcionamiento de los medios electrónicos de comunicación, para que los uruguayos y las uruguayas tengan las mismas posibilidades de acceso y uso de los medios democráticamente.</p>
<p>Programa Frente Amplio 2010-2015</p>	<p>Proteger los valores de identidad, en el respeto de la libertad, tanto de expresión como de opción en la diversidad.</p> <p>Articular el marco legal que corresponda para el desarrollo y la formación de una ciudadanía con sentido crítico, reflexivo y responsable.</p> <p>Fomentar la producción de programas nacionales de divulgación de arte, ciencia, deporte y todas las ramas de la cultura, a través del Sistema Nacional de Televisión y sus repetidoras en el interior del país.</p> <p>Hacer llegar el Sistema Nacional de Televisión a los uruguayos de Montevideo a través de la transmisión satelital.</p> <p>Incorporar la perspectiva de género en los contenidos de los medios de comunicación, utilizando un lenguaje inclusivo.</p> <p>Consolidar el reconocimiento de los medios comunitarios y su rol en la sociedad, e implementar políticas activas para su desarrollo.</p> <p>Estimular y amparar legalmente en los medios de comunicación la programación nacional de ficción y contenidos culturales.</p> <p>Articular diversas herramientas legales, decretos y resoluciones que posibiliten la existencia de una cuota de tiempo en segmentos centrales para la referida programación y de una reserva obligatoria del valor económico del espacio publicitario en la emisión diaria, para ser destinados a la producción.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en programas de gobierno del Frente Amplio 2005-2010, 2010-2015

cimiento de medios comunitarios y promoción de la televisión digital, entre otras medidas.

Si bien en 2015 se aprobó una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) propuesta por el Parlamento, esta no estaba integrada en las propuestas programáticas de los años 2005 y 2010. Cabe destacar que, en el segundo período de gobierno, la aprobación de la LSCA se alcanzó con el concurso de la sociedad civil.

Con este panorama de la oferta programática del Frente Amplio en materia de política de comunicaciones, a continuación se presentan las tensiones manifestadas en este período de gobierno. En cada sección se exponen primero los avances en regulación, supervisión y promoción de la dimensión específica, luego las resistencias y por último, siguiendo a Cuilenburg y Slaa (1993), se problematizan las tensiones resultantes.

Análisis por dimensiones de la política de comunicación (según operacionalización)

Regulación y supervisión de medios de comunicación

El Frente Amplio comenzó a intervenir sobre el sector de las comunicaciones desde su llegada al poder, en 2005. El inicio de actividades de regulación en este sector no estuvo exento de críticas, debates y enfrentamientos con los propietarios de medios de comunicación y con sectores políticos que entendían la regulación como una violación a la libertad de expresión y a la independencia de los medios respecto del poder político.

La llegada del Frente Amplio reactivó la regulación y la supervisión de las comunicaciones, que había quedado supeditada a los derechos adquiridos por las prácticas políticas y a una legislación que databa de la época de la dictadura.

Desde 1978, la regulación del derecho a la comunicación en el país había sido un tema olvidado por la legislación. Sin embargo, a partir de la década de los noventa, las presiones de la sociedad civil, en especial del sector comunitario, hicieron posible la consideración del tema en la agenda del gobierno.

A comienzos del año 2005, se destaca el surgimiento de una nueva institucionalidad. El avance normativo fortaleció aspectos como la regulación, la supervisión y el acceso a la información. En materia de comunicación Uruguay ha avanzado en torno a la creación de un campo jurídico que permita superar el déficit regulatorio en tres aspectos:

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

Esta regulación se ha caracterizado por los esquemas de gobernanza de la política de comunicación con una importante participación de la sociedad civil, y por reflejar las tensiones latentes respecto al rol del Poder Ejecutivo en la toma final de decisiones.

La nueva normativa permitió un reconocimiento a la división del espectro mediático en tres sectores: comercial, comunitario y público.

Entre los cambios realizados se destaca, en primer lugar, la Ley de Radiodifusión Comunitaria n.º 18.232, de 2007, la cual habilitó, legalizó y reguló los medios comunitarios. Esta ley fue el primer antecedente para el reconocimiento y la reserva de un tercio del espectro al sector comunitario.

En segundo lugar, más recientemente, el decreto 585/2012, sobre Televisión Digital Terrestre (TDT), incluyó la ampliación sustantiva de la cuota de reserva a los medios públicos estatales por regiones y departamentos.

En el caso de las licencias digitales, los órganos reguladores las asignan a diversos operadores comerciales y no comerciales. Gracias al referido decreto, el espectro se ha dividido equitativamente en tres espacios: público, privado y comunitario. En cuanto a lo público, se establece que en el Área Metropolitana de Montevideo, entre los canales de radiodifusión de televisión digital abierta, se deben reservar “seis canales para titulares de radiodifusión de televisión públicos [...] y otro para el desarrollo de servicios de radiodifusión de televisión pública regionales” (decreto 585/2012, artículo 2, inciso *a*). También se destinarán siete canales para “asignar titulares que brinden servicios de radiodifusión de televisión comerciales” (decreto 585/2012, artículo 2, inciso *b*) y siete más para servicios de radiodifusión de televisión comunitaria y sin fines de lucro. Asimismo se reservan, siempre que sea posible, tres canales de radiodifusión de televisión públicos, tres privados y tres canales comunitarios para cada una de las localidades del resto del país.

Por último, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, sancionada al final del período de gobierno de José Mujica, en 2015, se convirtió en la principal apuesta del Frente Amplio en materia de comunicaciones, al tiempo que su implantación representó la mayor dificultad.

En la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual se establece que, además de la TDT, el resto de los medios también tendrán una representación equitativa de agentes públicos, privados y comunitarios, ya que se asignará la misma cantidad de frecuencias a cada uno de ellos.

Estas iniciativas desarrolladas en los últimos años no han estado exentas de debates y contramarchas. Sin embargo, la activa participación de la sociedad civil en el debate es un rasgo que diferencia el caso uruguayo de proyectos similares en Argentina, Bolivia y Ecuador, los que generaron una fuerte polarización entre el sector comercial, el sistema político y las organizaciones de la sociedad civil.

La principal tensión que se vio en este período estuvo dada por el avance regulador que cambia las reglas del juego y por la afectación de los derechos adquiridos por la práctica del mercado. En este sentido, tanto la regulación del sector comunitario como las modificaciones en el decreto de TDT o en la sancionada Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual no modifican sustancialmente los derechos adquiridos por los competidores en la práctica.

De ese modo, la tensión entre modificar normativamente lo establecido y asimismo implementarlo en la práctica se planteó como uno de los principales desafíos para el Frente Amplio.

Una vía de escape a esta primera tensión fue un esquema de participación y de debate público en la discusión de estos temas. La creación de comités de consulta se vio reflejada en la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI), encargada de la evaluación para la asignación de frecuencias; el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), consultado para los pliegos, los mecanismos de asignación de frecuencias y la consideración de las solicitudes presentadas; el Comité Técnico Consultivo (CTC), participe en la elaboración del proyecto de LSCA junto con la Coalición por una Comunicación Democrática. Por otro lado, en las fases de implementación de la nueva legislación, ya sea en materia de TDT o en materia de radiodifusión comunitaria, se prevén consultas a la sociedad civil.

Una nueva institucionalidad para las comunicaciones

La llegada del Frente Amplio al gobierno en 2005 y el despliegue de una nueva regulación en materia de comunicaciones conllevaron un rediseño institucional que atendiese tres áreas de intervención del Estado: la regulación y supervisión del sector de telecomunicaciones, el diseño de la política de telecomunicaciones y la producción de servicios de comunicación audiovisual (Ponce, 2015).

Ponce (2015) plantea que, a partir del 2005, con un complejo mapa de modificaciones,² el sistema regulador vigente está conformado por la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL), dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), que actúa en cuatro áreas: comunicación audiovisual, servicio portales, telecomunicaciones y televisión digital.

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

La Ley de Radios Comunitarias promovió la formación de una Comisión Honoraria de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), que dispone de los mecanismos para controlar a los medios comunitarios de manera asesora, mientras que el decreto de Televisión Digital Terrestre 447/08 conformó una Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHIAI) de carácter consultivo para la adjudicación de las frecuencias de radiodifusión comercial en el campo digital. Aunque su pluralidad de integración³ garantiza, hasta cierto punto, la

independencia del poder político, este se encuentra representado en la DINATEL; además, en todos los casos la resolución de otorgamiento de frecuencias recae en el Poder Ejecutivo.⁴

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

Por último, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, aunque todavía no ha sido reglamentada, prevé la creación del Consejo de Comunicación Audiovisual.

Esta ley reafirma, en primer lugar, aspectos básicos de la comunicación. Si bien algunos ya están consagrados en la Constitución (como el derecho a la libertad de expresión, por ejemplo), los plantea en función del derecho a la comunicación como rama de los derechos humanos.

En segundo lugar, regula aspectos sobre contenidos que buscan generar garantías para determinados grupos y sectores vinculados con los medios de comunicación, en especial respecto a la niñez y a la adolescencia.

En tercer lugar, genera los espacios adecuados del sector público y del sector privado-público para la regulación, supervisión, promoción y realización de actividades de comunicación. Además, la nueva ley distingue entre áreas del Estado productoras de comunicación (ANTEL, TNU, radioemisoras públicas), otras promotoras de políticas (DINATEL) y otras reguladoras y supervisoras (URSEC).

En cuarto lugar, se establecen mecanismos claros para la obtención de espectros en la banda. Todos los competidores se atienen a un esquema de carácter igualitario, que descarta las licencias irrevocables y establece contraprestaciones precisas para el usufructo de un bien de carácter público. En especial se regulan y se fomentan las prácticas que den competitividad y competencia al sistema en su conjunto, tratando de evitar la concentración de la propiedad.

En quinto lugar, se estimula la producción cultural artística vinculada con los servicios de comunicación audiovisual, y se reconoce su valor para el desarrollo productivo.

Operacionalización de las tensiones:

¿Cuáles son el problema y la tensión entre el objetivo y el resultado en la política de comunicación?

Tal como señalan Cuilenburg y Slaa (1993), el resultado de la política de comunicación está dado por los objetivos planteados y por lo que el sistema de medios hace con las nuevas reglas del juego.

En este caso, los objetivos en materia de regulación y supervisión de medios de comunicación se pueden resumir en los siguientes puntos:

- reservar espacios de radiodifusión para el sector comunitario, comercial y público de manera equitativa;
- generar una ley de servicios de comunicación audiovisual que integre la normativa en una sola;
- formular espacios de regulación con participación de la sociedad civil;
- promover los contenidos audiovisuales de carácter nacional.

Respecto al sistema de medios, tal como plantean los autores antes citados, la puesta en marcha y la práctica de las medidas propuestas se encontró con limitaciones de carácter estructural, tales como la concentración

de la propiedad de medios de comunicación en algunos pocos grupos empresariales, la incapacidad de que los partidos políticos se liberen de la presión de los propietarios de medios, el excesivo poder del presidente en materia de fijación de políticas de regulación y supervisión de medios (ya que dependen de Presidencia y no cuentan con control parlamentario).

En síntesis, esto se refleja en cinco tensiones principales:

1. La lógica de avance en la democratización de la toma de decisiones y en la transparencia de los procesos de adjudicación de frecuencias se enfrenta al poder del presidente, quien conserva la última palabra sobre la regulación de medios de comunicación.
2. Pese al avance regulador de la LSCA, el gobierno de Tabaré Vázquez se vio enfrentado a la presión de los grupos empresariales que integran los conglomerados mediáticos, lo cual ha obstaculizado su implementación.
3. Si bien la LSCA fue aprobada por el Parlamento, el gobierno no reservó recursos presupuestales para implementarla (proyecto de Presupuesto Nacional, 2015-2019).
4. La LSCA prevé, para la asignación de frecuencias, la existencia de foros consultivos y de la Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA). Pero existe una tensión importante en el alcance real de las resoluciones de estos foros consultivos frente al poder que, en última instancia, sigue teniendo el presidente de la República. En materia de TDT, no hay arreglos institucionales que condicionen directamente la aprobación ciudadana para el otorgamiento de frecuencias ni contraloría del ejercicio que los medios hagan de esas frecuencias.
5. Si bien Uruguay avanzó en torno a una gestión colectiva de la regulación y la supervisión de la radiodifusión comunitaria, la CHARC no cuenta con los recursos suficientes, pues carece de presu-

puesto. Por un lado, se destaca y se reivindica al sector comunitario con una legislación específica, pero, por otro, no se lo jerarquiza en materia presupuestaria.

El acceso a la información pública como parte de la política de comunicaciones

Otra de las innovaciones institucionales del Estado Uruguayo desde la llegada del Frente Amplio al gobierno fue la creación de un nuevo marco regulatorio de acceso a la información pública y transparencia.

El acceso a la información pública en Uruguay está regulado por la Ley del Derecho de Acceso a la Información Pública (en adelante, LDAIP), n.º 18.381, y su decreto reglamentario, n.º 232/10. Esta ley regula tanto la solicitud de acceso de la población (derecho de petición) como la información difundida proactivamente por los organismos públicos a través de sus sitios web.

Tal como destacan Ponce y Santangelo (2015), la reglamentación de la ley creó un órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC). Esta agencia tiene autonomía técnica, pero no política, ya que sus miembros son nombrados por el Poder Ejecutivo.

La Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) tiene diversos cometidos, además de la promoción de políticas vinculadas al acceso a la información pública. Entre los cometidos asociados a la regulación y supervisión se encuentran: brindar asesoramiento jurídico al Poder Ejecutivo en materia de acceso a la información pública; controlar el cumplimiento por parte de los organismos públicos; resolver peticiones presentadas por las personas frente a la denegación o la falta de respuesta de los organismos. Asimismo se encarga de la capacitación de funcionarios.

El gobierno electrónico y la inclusión digital como fundamento de una política de comunicaciones

Uno de los principales ejes de la política de comunicaciones del Frente Amplio fue la generación de una institucionalidad impulsora del gobierno electrónico, de la sociedad de la información y el conocimiento.

Desde su origen, en 2005, la AGESIC tuvo el rol de promover la generación de instancias de facilitación del gobierno electrónico en las diversas instituciones del Estado.

Entre las acciones que se han generado desde entonces destacan:

- portal único de trámites del Estado,
- política de datos abiertos del Estado,
- desarrollo de nuevos portales web de los ministerios y la Presidencia,
- portal único de concursos del Estado,
- generación de premios que estimulan la transparencia y el gobierno electrónico entre las instituciones del Estado.

Sin embargo, a pesar de todos estos avances, se ha constatado un bajo nivel de cumplimiento de los principios de transparencia activa. El índice de transparencia activa en línea (ITAEL) en su edición 2014 plantea que ni ministerios ni intendencias alcanzan niveles altos de transparencia activa en línea, y que en los últimos años ambos grupos han ido reduciendo su nivel de cumplimiento.

A pesar de la creación de organismos como AGESIC o la UAIP, el fortalecimiento de la política pública de transparencia aún requiere jerarquizar el rol del órgano de control e implementación de la ley (UAIP), robustecer su diseño institucional y dotarlo de infraestructura y presupuesto adecuados para enfrentar el enorme desafío de garantizar una política pública de acceso a la información en el ámbito nacional.

Operacionalización de las tensiones: ¿Cuáles son el problema y la tensión entre el objetivo y el resultado en el acceso a la información pública?

Siguiendo la tipología de análisis de Cuilenburg y Slaa (1993), podemos encontrar dos tensiones principales:

1. Se ha avanzado en torno al diseño institucional de la promoción y el acceso a la información pública, tanto por la UAIP como por AGESIC. Sin embargo, los niveles de cumplimiento de la transparencia activa son sumamente bajos, lo que contrasta la voluntad política de avanzar en transparencia con la capacidad de los funcionarios públicos de aplicar los principios de transparencia activa.
2. El desarrollo en torno al diseño institucional en temas de transparencia o de gobierno electrónico revela una voluntad política inicial de tratar estos temas, pero la escasa asignación presupuestal⁵ da cuenta de las tensiones que existen entre los avances en el Legislativo y la práctica en el Ejecutivo (FA resolvió quitarle 400 millones..., 2015).

Acceso equitativo a las TIC

Desde el comienzo, el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010) se trazó el objetivo de reducir las inequidades de acceso a la tecnología y cerrar la brecha digital. La materialización del Plan de Conectividad para la Educación Inclusiva Basada en el Aprendizaje en Línea (Ceibal) hizo que Uruguay fuera el primer país del mundo en concretar el proyecto *one laptop per child*, es decir, todos los niños de escuelas públicas tienen una computadora personal. Luego de implementadas las primeras fases del Plan Ceibal, este se trasladó a la educación secundaria y a la universitaria.

La introducción de las *ceibalitas*⁶ en los hogares permitió, además, que otros integrantes de la familia accediesen a la tecnología. En otro plano, la introducción del Plan Ceibal supuso una política de

alumbramiento de plazas, edificios, escuelas, liceos y universidades públicas, con la provisión de conexión a internet a los usuarios del sistema.

A raíz de la experiencia del Plan Ceibal, en la campaña electoral del 2014 Tabaré Vázquez, entonces candidato, propuso entregar a cada jubilado una *tablet*, con vistas a la inclusión digital de personas de la tercera edad. En junio de 2015 el Programa Ibirapitá comenzó a implementarse en su fase piloto y prevé el desarrollo de diversos contenidos en línea que sean de utilidad para los adultos mayores.⁷

En definitiva, hay avances institucionales en materia tanto de acceso a la información pública como de gobierno electrónico. Sin embargo, ciertas resistencias asociadas a estos avances dan cuenta de las tensiones existentes en la materia.

Operacionalización de las tensiones: ¿Cuáles son el problema y la tensión entre el objetivo y el resultado en la democratización de las TIC?

Siguiendo la tipología de análisis de Cuilenburg y Slaa (1993), el resultado de la política de democratización de las TIC presenta dos tensiones principales vinculadas con la implementación de estos cambios:

1. Existe un debate respecto al rol preponderante de ANTEL en materia de producción de servicios de comunicación audiovisual (Zecca, 2015, 22 de octubre) y en la provisión de acceso a las TIC. Desde el gobierno se presentan los beneficios de la inclusión digital a través de una empresa pública,⁸ mientras que otros al mismo tiempo acusan a ANTEL de estar exacerbando el alcance de su rol. Por un lado, se genera un impulso, pero, por el otro, el crecimiento de esta empresa pública pone frenos y despierta sospechas respecto a la validez de su accionar en el desarrollo de la inclusión digital (Tribunal de Cuentas..., 2013, 14 de agosto).⁹

5:: Por ejemplo, la baja de recursos que afectó a AGESIC en la discusión presupuestal 2015.

6:: Nombre con que se conoce a las *laptop* del Plan Ceibal.

7:: Otro de los avances en materia de inclusión digital en Uruguay se ha dado por la fuerte expansión de la fibra óptica.

8::

Acerca de la presentación del gobierno del rol de ANTEL en la inclusión digital, véase la disertación "El rol de Antel en la sociedad del conocimiento", que ofreció la presidenta de ANTEL, Ing. Carolina Cosse, ante la Asociación de Dirigentes de Marketing del Uruguay (ADM). Recuperado de <http://www.antel.com.uy/antel/institucional/sala-de-prensa/eventos/2011/rol-de-antel-sobre-sociedad-de-conocimiento>

9:: *El Observador*. Tribunal de Cuentas: Construcción de complejo Antel Arena es inconstitucional. (2013, 14 de agosto). *El Observador*. Recuperado de <http://www.elobservador.com.uy/tribunal-cuentas-construccion-complejo-antel-arena-es-inconstitucional-n257521>

2. Si bien Uruguay se ha hecho mundialmente conocido por ser el primer país en universalizar el acceso de cada escolar a una computadora, también existe un debate respecto a la efectiva utilización de la tecnología en las actividades de enseñanza.¹⁰

Las políticas de comunicación progresistas, ¿un espacio de tensión?

En síntesis, desde el año 2005 se ha producido efectivamente un cambio en la orientación de las políticas de comunicación en Uruguay. Sin embargo, los avances en las tres dimensiones (regulación y supervisión de medios de comunicación; transparencia, acceso a la información pública y gobierno electrónico, y acceso equitativo a las TIC) suscitan determinadas resistencias que operan como contrapesos de los impulsos.

En materia de regulación, supervisión y promoción de medios de comunicación se ha avanzado en el plano normativo. Existe una tensión general entre el avance de regulación y supervisión y el alcance que tiene esta normativa a la hora de implementarse en la práctica. En materia de acceso a la información pública y gobierno electrónico se ha avanzado en el campo normativo y en la práctica. Existe un impulso regulador, pero este se enfrenta con un menoscabado impulso fiscalizador.

En materia de acceso a las TIC, el país avanza en la garantía de acceder a la tecnología, pero entra en tensión con inercias en el campo educativo que no permiten integrar en su totalidad la innovación tecnológica en los procesos de enseñanza.

En diálogo con el marco teórico, este artículo busca aplicar el modelo conceptual de Cuilenburg y Slaa (1993) al caso uruguayo, pero también pretende ofrecer una perspectiva más crítica respecto a la presentación del país como un caso referente en materia de comunicación.

A fin de aportar a una futura línea de investigación en la materia, es necesario indagar cuáles son los disparadores que actúan en la generación de resistencias a

los cambios en la política de comunicación. Las tres dimensiones analizadas de la política de comunicación pueden ser vistas con enfoques similares cuando se habla de propiedad del negocio de tecnologías o de medios de comunicación, cultura del secreto en la administración pública, educación e interés ciudadano en las políticas de comunicación.

Quedan preguntas que surgen del artículo y que pueden integrar agendas de investigación. Explorar las diferentes visiones al respecto permite profundizar en los factores que inciden en la construcción de políticas de comunicación de mayor consenso.

¿Qué distingue los planteamientos en materia de comunicación del Partido Nacional, del Partido Colorado, del Partido Independiente y del Frente Amplio? ¿Cómo opera la participación de la sociedad civil organizada en la definición de la política de comunicación? ¿En qué se diferencia la política de comunicación de otros procesos de políticas públicas?

Estas son algunas de las interrogantes que quedan planteadas. Darles respuesta, desde una perspectiva crítica respecto a los factores que pueden llevar a una política pública de comunicación a cumplir con sus objetivos o a fracasar, todavía es tarea pendiente para la investigación en Uruguay. ■■

Referencias

- Buquet, G., Lanza, E., y Rabinovich, D. (2012). Inversión, mecanismos y procedimientos de asignación de la publicidad oficial en Uruguay. Estándares de protección de la libertad de expresión para una regulación democrática de este recurso estatal. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de http://www.fesur.org.uy/archivos/file/AyP39_FINAL_Ni%20premio%20ni%20castigo_Buquet,%20Lanza,%20Rabinovich.pdf
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Recuperado de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>
- Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
- Cuilenburg, J., y McQuail, D. (2003). Media policy paradigm shifts towards a new communications policy paradigm. *European journal of communication*, 18(2), 181-207.
- Cuilenburg, J., y Slaa, P. (1993). From media policy towards a national communications policy: Broadening the scope. *European Journal of Communication*, 8(2), 149-176.
- Decreto n.º 232/10. Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC). Recuperado de http://www.ose.com.uy/descargas/documentos/transparencia/decreto_reglamentario_232_10.pdf
- Decreto n.º 447/08. Televisión Digital Terrestre. Recuperado de <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/447-2008>
- Decreto n.º 585/2012 de Televisión Digital Terrestre. Recuperado de http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2012/05/miem_585.pdf
- FA resolvió quitarle \$ 400 millones a buque insignia de Vázquez. (2015, 4 octubre). *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.uy/informacion/fa-quitara-dinero-plan-vazquez.html>
- ITA. Índice de Transparencia Activa en Línea. El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web CAINFO. Recuperado de http://www.cainfo.org.uy/wpcontent/uploads/2013/06/ITAeL_2013_Informe_final.pdf
- Leftwich, A. (1983). *Redefining Politics: People, Resources, and Power* (Vol. 812). Nueva York: Taylor and Francis.
- Ley n.º 18.381. Derecho de Acceso a la Información Pública. (2008). Recuperado de <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18381&Anchor=y=18381&Anchor=>
- Ley n.º 18.232. Servicio Radiodifusión Comunitaria. (2007). Recuperado de <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18232&Anchor=>
- Ponce, M. (2011). Comunicación, gobernabilidad y democracia: Argentina, Chile y Uruguay (pp. 254-284). En Detlef, J.; Cañizales, A. y Olivera, L. (Comp.). *Política y comunicación: Democracia y elecciones en América Latina*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ponce, M. (2014). Reglas del juego y comunicación de gobierno: propuesta de un nuevo marco analítico. *Contratexto*, 21, 43-62.
- Ponce, M., y Santangelo, G. (2015). Uruguay, el impulso y su freno en políticas de comunicación. *Temas de Comunicación*, 29, 112-134.
- Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Recuperado de http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/05/cons_min_682_anexo.pdf
- Proyecto de Presupuesto Nacional 2015-2019. Recuperado de <https://www.mef.gub.uy/16501/1/mef/proyecto-de-presupuesto-nacional-2015---2019.html>
- Radakovich, R., Escuder, S., Morales, J., y Ponce, M. (2013). *Trazando un mapa de los medios digitales: Uruguay*. Montevideo: Open Society Foundations.
- Tribunal de Cuentas: Construcción de complejo Antel Arena es inconstitucional. (2013, 14 de agosto). *El Observador*. Recuperado de <http://www.elobservador.com.uy/tribunal-cuentas-construccion-complejo-antel-arena-es-inconstitucional-n257521>
- UNESCO (2014). *Informe de avance de dimensiones 1 y 2. Estudio de desarrollo mediático 2014*. Montevideo: PDIC UNESCO.
- United Nations (2014, 27 de agosto). Capítulo IV. Derechos Humanos. Recuperado de https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&tmdsg_no=IV-5&chapter=4&lang=en
- Wolton, D. (1989). La communication politique: construction d'un modèle. *Hermès*, 4, 27-41.
- Zecca, E. (2015, 22 de octubre). Analizan si hubo abuso de Antel en venta de TV y notebooks. *Cientoochenta*. Recuperado de http://www.180.com.uy/articulo/56539_analizan-si-hubo-abuso-de-antel-en-venta-de-tv-y-computadoras