

# Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

## Políticas de comunicación [Communication Policy]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Kaplún, Gabriel
Publisher	Centro Dr. Martin Luther King
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-07-07 13:01:28
Link to Item	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12424/213477">http://hdl.handle.net/20.500.12424/213477</a>

# Políticas de comunicación: cambios y resistencias

---

## Por Gabriel Kaplún

El caso uruguayo puede ser analizado como un pequeño laboratorio donde se ponen en juego las dinámicas del poder y las resistencias en torno a las políticas de comunicación. El gobierno de izquierda que llegó al poder en el 2005 incluye en su programa una propuesta de democratización de las comunicaciones. Lo sucedido en poco más de un año muestra avances interesantes y también dificultades importantes en su aplicación, ya sea por presiones externas o –tal vez aún más– por debilidades internas.

Pero, al mismo tiempo, diversos actores sociales han comenzado a mostrar un accionar mucho más importante con relación a otros momentos, al percibir que se abren oportunidades nuevas. Esta acción “desde abajo” pudiera ayudar al gobierno a avanzar en su propio programa. Por otra parte, los escenarios de la integración regional y la convergencia digital vuelven más complejas las decisiones a tomar, lo que pudiera ocasionar que ciertas decisiones tengan efectos contrarios a los deseados.

\*El debate ausente \*

El debate sobre las políticas de comunicación ha sido escaso en Uruguay. Con contadas excepciones, el tema no ha merecido una atención importante de los ámbitos académicos, políticos y sociales. Ni las propuestas de un Nuevo Orden de la Información y la Comunicación<sup>1</sup> ni los intentos de reforma del sistema de medios de comunicación que vivieron varios países latinoamericanos en los años setenta y ochenta<sup>2</sup> tuvieron repercusión ni equivalentes en nuestro medio. La dictadura militar (1973-1984) ubicó el tema en el marco de la doctrina de la “seguridad nacional” y practicó una censura informativa férrea, aunque no tocó la estructura básica del sistema de medios. Los gobiernos democráticos posteriores, salvo con algún u otro tímido intento, tampoco impulsaron cambios de fondo.

En el 2005 se produce un cambio político muy importante con la llegada al gobierno de la izquierda, tras un proceso de acumulación histórica de más de tres décadas. El nuevo gobierno asume su mandato en un marco de restricciones fuertes, dado especialmente por la severa crisis económica y social que alcanzó su cúspide entre el 2002 y el 2003. Pero llega también con un apoyo electoral sin precedentes en el último medio siglo y con una presencia mayoritaria en el parlamento. Se podía esperar entonces que el gobierno (autodenominado un “gobierno del cambio”) propusiera cambios en las políticas de comunicación. ¿Cuál era la situación de partida y qué cambios se proponían?

### La situación de partida: las ondas anchas y ajenas

El sistema de medios de comunicación uruguayo se ha caracterizado por ser básicamente de carácter privado-comercial, con un mercado oligopólico y una presencia débil de actores estatales o de la “sociedad civil”. Las políticas públicas en la materia – explícitas o tácitas– han oscilado entre la no intervención y algunas intervenciones decisivas que contribuyeron a preservar o consolidar esa situación. El sector privado comercial goza de una buena cobertura geográfica y de audiencia, y de una alta concentración de la propiedad en grandes empresas que centralizan la producción de contenidos en Montevideo.<sup>3</sup> Producción que en realidad es pequeña, debido en parte al tamaño del mercado y a las características del empresariado del sector, que han llevado al sector privado a arriesgar e invertir poco y a completar buena parte de la grilla de programación con producción importada. También abundan las adjudicaciones de frecuencias a cambio de apoyos políticos y, en ocasiones, esos adjudicatarios alquilan espacios o vendieron la onda que se les había otorgado gratuitamente. La llegada de la televisión por cable a comienzos de los noventa creó expectativas de mayor apertura que se vieron frustradas, porque se adjudicó la mayor parte de los servicios al mismo oligopolio que ya dominaba la televisión abierta.<sup>4</sup>

El sector social-comunitario ha crecido en la última década con el surgimiento de las radios comunitarias.<sup>5</sup> Aunque muchas de ellas han ido ganando una audiencia interesante y una legitimidad social creciente, continúan en la ilegalidad.

La producción independiente, apoyada por mínimos programas de estímulo estatal, constituye el sostén de la emergencia del cine nacional en la última década. Se trata de una producción modesta (aunque creciente en cantidad y calidad) que cosecha premios en festivales y tiene una audiencia local ávida de verse reflejada en la pantalla, pero que enfrenta grandes dificultades de distribución y financiamiento.

Los trabajadores del sector han vivido una situación crítica, en especial durante la crisis económica y social de los últimos años,

que incluye la pérdida de alrededor del 40% de los empleos y una precarización laboral que conspira contra un ya deteriorado clima de trabajo profesional. Sobre este influyen también las presiones gubernamentales, la desprotección legal y la legislación amenazante, como en el caso del desacato. La libertad de expresión e información tiene aquí uno de sus puntos más endebles.<sup>6</sup> El sector público-estatal de medios de comunicación ha sido débil históricamente. El canal de televisión estatal oscila entre una programación “cultural” de escaso interés y la venta de espacios a coproductores de diverso tipo. Un panorama similar se encuentra en las cuatro emisoras radiales del Estado. Una excepción ha sido el canal municipal de Montevideo, el cual ha demostrado que sí es posible hacer una televisión de calidad y con audiencia con recursos modestos.<sup>7</sup> Sin embargo, el hecho de que ese canal utilice el sistema por cable limita su potencialidad. Por otra parte, en Uruguay no se han creado radios ni canales universitarios, como es habitual en otros países.

El acceso a Internet se encontraba más extendido que en otros países de la región, aunque las tarifas eran bastante altas. Cientos de cibercafé a bajo costo compensan la escasez de accesos comunitarios a la red. Los proyectos estatales de usos educativos se han desarrollado de manera desigual y han sufrido algún que otro fracaso espectacular. La industria local de software ha tenido una pujanza singular, con una fuerte apuesta a la exportación.

La comunicación del gobierno ha carecido tradicionalmente de un desarrollo profesional. La “cultura del secreto” ha sido la tónica de muchos organismos estatales que guardan celosamente una información que debería ser pública. Durante algunos períodos se volvió frecuente la presión gubernamental sobre los medios y los periodistas para incidir en la agenda informativa. El uso de la publicidad estatal como subsidio encubierto a medios “amigos” y como castigo a medios “enemigos” ha sido una práctica habitual.

La iniciativa del Estado en cuanto diseñador de política y regulador de su presencia ha sido también escasa. Uruguay nunca tuvo un ministerio de comunicación ni un organismo equivalente. Hasta el 2001 sólo existía la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC), ubicada en el Ministerio de Defensa desde la época de la dictadura militar. De esos años proviene también parte importante de la legislación en la materia, como es el caso de la referida a la radiodifusión. Pero la aplicación ha sido generalmente peor que la legislación, la cual contiene algunas regulaciones sobre concentración y calidad que no se han puesto en práctica.<sup>8</sup> El gobierno anterior dio un primer paso diferente cuando creó la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC), la cual realizó una labor técnica útil al ordenar una serie de aspectos dispersos y comenzar a aplicar algunas de las normas “dormidas”.

La ciudadanía, en tanto ejercicio y exigencia del derecho a la información y la comunicación, ha permanecido dormida. Aunque aislados, se han sucedido esfuerzos interesantes de educación para la recepción crítica y la comunicación, intentos de crear observatorios desde la sociedad civil y, recientemente, la creación de un Foro Ciudadano de Comunicación y Participación que reúne a actores sociales y académicos diversos, esto es, la Asociación de Periodistas, la Universidad de la República, los productores independientes y las radios comunitarias.

#### **Cuatro ejes para democratizar la comunicación**

Una mirada crítica sobre la situación descrita fue el punto de partida para la elaboración programática de la fuerza política que llegó al gobierno en el 2005. A partir de un diagnóstico, la Unidad Temática de Medios de Comunicación<sup>9</sup> propuso una estrategia en el 2003 que podría sintetizarse así:

- . Fortalecer los actores público-estatales, tanto en lo que tiene que ver con los medios de comunicación públicos como en la comunicación gubernamental, el diseño de políticas de estado y la regulación.
- . Promover la emergencia y el fortalecimiento del sector social-comunitario y de la producción independiente, eliminando las trabas legales y potenciando los mecanismos de estímulo.
- . Disminuir la concentración en el sector privado comercial, favoreciendo una mayor competencia y estimulando la calidad de sus contenidos. Para ello se proponía aplicar legislación “dormida”, preparar un nuevo marco regulatorio y generar mecanismos de estímulo a la diversidad cultural y las industrias creativas locales.
- . Promover una participación creciente de la ciudadanía en las decisiones sobre el tema, mediante acciones educativas, mecanismos consultivos y estímulos a la intervención ciudadana.

La nueva estrategia buscaba generar en el mediano plazo un nuevo equilibrio en el sistema de medios que favoreciera la diversidad. Esto sería posible mediante el fortalecimiento del sector público y comunitario, el fomento de una mayor competencia en el sector privado comercial y una participación social más activa. El objetivo central de la estrategia era la “democratización de la comunicación en un marco de construcción de ciudadanía”, a través de la articulación de las dimensiones tecnológicas y culturales de la comunicación.

Más tarde, en el 2004, la Unidad Temática propuso un conjunto de medidas a corto plazo:

- . Reestructuración del sistema público-estatal de medios, con mecanismos de participación ciudadana.
- . Regularización de las radios comunitarias.

- . Apertura de la competencia en televisión para abonados.
- . Racionalización de la publicidad estatal y criterios transparentes para su asignación.
- . Medidas de apoyo a la producción local y estímulos a la calidad de los medios.
- . Impulso al software libre y a los usos educativos y comunitarios de Internet.
- . Ley de acceso a la información pública.
- . Creación de un Consejo Consultivo de Comunicación con participación de la sociedad civil, creación de un organismo ministerial para el diseño de políticas para el área, reubicación de la Dirección de Comunicaciones en el Ministerio de Educación y Cultura o en otro espacio creado al efecto.

Esta última alternativa motivó la polémica durante la campaña electoral. Actores políticos y medios de comunicación se apresuraron a calificar la idea como un anuncio de censura o control gubernamental sobre los medios. Visto en perspectiva, el incidente es un buen indicador de las resistencias que la idea misma de una política explícita de comunicación podía despertar.<sup>10</sup> En efecto, para las corrientes dominantes hasta ese momento en el escenario político y en los medios, “no hay mejor política de comunicación que la que no existe”, aun cuando, como ya dijimos, la intervención estatal haya sido clave en Uruguay para la preservación del sistema actual, el cual no se hubiera mantenido si dependiera exclusivamente de la acción libre del mercado.

También se propusieron puntos a mediano plazo, pero con la observación de tomar iniciativas urgentes: una ley de radio y televisión, una ley de prensa, de radio y de televisión digital.

### **Vuelo corto y empuje desde abajo**

A poco más de un año de asumido el nuevo gobierno se puede hacer un primer balance. Entre lo hecho hasta el momento cabe mencionar:

- . Una mejora de la cobertura y la reestructuración del sistema estatal de radio y televisión con una programación renovada de fuerte énfasis informativo. No se incorporaron, en cambio, mecanismos de participación social.
- . Algunas acciones que apuntan a transparentar la gestión gubernamental y a poner en contacto directo al gobierno con la ciudadanía, como los Consejos de Ministros abiertos.
- . Una reducción fuerte de los gastos en publicidad estatal que acabe con los manejos turbios tradicionales, aunque sin establecer aún con claridad los nuevos criterios a tener en cuenta.
- . Una baja en las tarifas de banda ancha y algunas consultas a la sociedad civil en torno a la “sociedad de la información”. Las políticas para el sector educativo continuaron ligadas a las multinacionales del sector y el software libre es bloqueado sobre todo por los empresarios locales.
- . La supresión de la Dirección de Comunicaciones del Ministerio de Defensa y el traspaso de algunas de sus competencias claves –como la adjudicación de frecuencias– al Ministerio de Industria, Energía y Minería (y no al de Educación y Cultura, como se esperaba). Allí se crearía también una Dirección de Comunicaciones, aparentemente sólo para abordar los aspectos –técnicos– de las políticas, sin entrar en la cuestión de “contenidos”.
- . La intención de impulsar una democratización de los medios y el inicio de consultas informales a organizaciones de la sociedad civil llevadas a cabo por las nuevas autoridades de la URSEC tras la demora en su nombramiento. Las autoridades tomaron algunas medidas sobre televisión para abonados que pudieran abrir la competencia, pero también generar nuevas situaciones monopólicas.

El conjunto de medidas parece menos que lo que los documentos programáticos proponían. Esto puede ser interpretado como una postergación del tema ante la urgencia de otros o, al menos, como un proceso más lento de lo que se había planteado. Pero también parecen estar jugando otros factores:

- . La inexistencia previa de ámbitos institucionales claros para el diseño de políticas de comunicación y la inercia de los existentes, dispersos en distintos ministerios y reparticiones. Puede decirse que no había ningún ministerio de comunicación y, a la vez, había varios, con superposiciones y vacíos en áreas claves.
- . Las dificultades de gestión, especialmente en los medios de comunicación estatales, provocadas por la debilidad de las infraestructuras, los bajos salarios y la escasa capacitación de los empleados.
- . Las presiones del sector privado comercial, que defienden el mantenimiento del status quo.
- . La dificultad tradicional de la(s) izquierda(s) para comprender y priorizar los temas de comunicación, el desconocimiento colectivo sobre la estrategia propuesta y/o una falta de convicción sobre ella.
- . La poca claridad para diferenciar entre comunicación política y políticas de comunicación, lo cual reduce las preocupaciones en esta área, sobre todo, a “cómo comunica el gobierno” y deja poco espacio para pensar cómo se comunica la sociedad, cómo es su sistema de medios y cómo se puede transformar.
- . La inexistencia o debilidad de actores sociales con claridad programática y presencia pública importante en el tema.

Sin embargo, en este último sentido comenzaron a producirse algunos hechos que son independientes del gobierno pero que encuentran en este –o en su fuerza política de sustento– una mayor receptividad que en los anteriores. Por ejemplo:

. La constitución del Foro de Participación y Comunicación Ciudadana, que reúne a un conjunto de actores sociales y académicos que empezó a pronunciarse en torno a estos temas aún antes que asumiera el nuevo gobierno y que más tarde dialogó sobre ellos con las nuevas autoridades. Su visibilidad pública todavía es escasa y no siempre encuentra interlocutores oficiales.

. La presentación en el parlamento de dos proyectos de ley claves, elaborados por instituciones académicas y de la sociedad civil: el de radiodifusión comunitaria y el de acceso a la información pública. Su aprobación no parece sencilla, pero ambos fueron avalados por todos los legisladores de izquierda.

. La iniciativa de la central de trabajadores de crear un canal de televisión propio, que aspira además a ampararse a la nueva legislación de radiodifusión comunitaria. Aunque el proyecto se encuentra aún en elaboración, el solo lanzamiento de la idea estimuló el debate sobre el sistema de medios y colocó el tema de “lo comunitario” más allá de “lo local”, donde se suele ubicar. También la iniciativa de la universidad pública de solicitar dos frecuencias radiales para sendos proyectos de comunicación amplía la discusión en esta área y en la de los medios públicos.

Iniciativas como estas no sólo dependen del nuevo gobierno para alcanzar el éxito, sino que pueden ayudar en gran medida a que este pueda avanzar en su programa. En realidad se puede decir que esas iniciativas son necesarias para viabilizarlo social y políticamente. Si el empuje “desde arriba” resultó menos del que se esperaba, entonces es probable que sin uno “desde abajo” un programa de este tipo no pueda concretarse.

### **Desafíos tecno-globales**

Aunque el programa gubernamental avanzara decididamente, orientaciones estratégicas como las planteadas no pueden desarrollarse sin una revisión y un ajuste continuos. En ese sentido, conviene ubicar el tema en un marco geográfico y temporal más amplio. Por un lado, en el contexto regional del MERCOSUR: lo que hacen o dejan de hacer los gobiernos y sociedades vecinas resulta clave, especialmente para un país pequeño como Uruguay. Por otro lado, los avances tecnológicos en curso hacen que muchas decisiones caduquen rápidamente o que, incluso, tengan efectos contrarios a los objetivos que se habían propuesto. Es el caso de la digitalización de los servicios de televisión y la convergencia digital en general. Ambas abren un conjunto de oportunidades que se pueden desaprovechar y un conjunto de riesgos que pudieran convertirse en problemas serios si no se trabaja bien en los pasos previos a su puesta en práctica.

La digitalización permite ampliar el número de señales porque en el mismo espacio del espectro en el que hoy cabe un solo canal puede haber hasta cuatro. Pero también se puede optar por usar ese espacio para un solo canal, por ejemplo, con televisión de alta definición. En este punto hay que tomar decisiones técnicas que tienen un fuerte impacto social y político. Por ejemplo, ¿se le da preferencia a la televisión de alta definición y a la ampliación de la gama de señales o a alguna combinación de ambas? Los tres sistemas que disputan hoy el mercado mundial –el norteamericano, el europeo y el japonés– no se adaptan del mismo modo a cualquier decisión que se tome al respecto. Pero esa decisión debe ser previa.<sup>11</sup>

En cualquier caso, todo indica que habrá más canales al aire disponibles. Aparece entonces otra decisión clave a tomar. ¿Cómo y a quién se adjudicarán las nuevas señales? Esta es una excelente oportunidad para democratizar el espectro, dar espacio a lo público y a lo comunitario y no sólo a lo privado comercial. También una oportunidad para darle un espacio prioritario a la producción nacional y local de contenidos. Claro que se corre el riesgo –como ya sucedió con el cable en los noventa– de que las mismas empresas amplíen su área de acción y que los contenidos que se agreguen sean básicamente más de lo mismo, casi todos de producción externa.

La televisión digital permite también incorporar funciones de “interactividad”. Es decir, se podrá hacer con el televisor cosas muy parecidas a las que hoy se hacen con una computadora conectada a Internet. Sin dejar de tener en cuenta un conjunto de decisiones técnicas a tomar –otra vez con consecuencias sociales enormes–, esta puede ser una vía de acceso a información, servicios y comunicaciones para mucha gente que hoy usa poco Internet por barreras económicas y culturales. Para muchos, el televisor doméstico y algunos agregados (por ejemplo, un control remoto con los comandos adecuados), pueden ser más amigables que la computadora. Aquí se abren, además, oportunidades para la producción de software local, siempre y cuando se tomen las decisiones adecuadas para ello.

Tanto en la producción de los nuevos receptores como en la de las cajas conversoras para los actuales televisores, se abren también oportunidades industriales, al menos de algunos componentes. Pero también esto depende de decisiones técnicas y políticas y de la capacidad para negociar en el contexto global y regional.

Precisamente, lo regional es clave aquí. Lo ideal sería que el tema fuera objeto de acuerdos entre los países del MERCOSUR. Lamentablemente, igual que en otros planos, la integración regional renguea. Brasil y Argentina llevan adelante sus propias decisiones, descoordinados entre sí y sin conversar con los socios “chicos” del bloque. El actual gobierno brasileño estableció en

el 2003 una estrategia para tomar las decisiones en ese terreno del mejor modo posible, a través de un mecanismo de diálogo social amplio y una inversión importante en estudios técnicos y desarrollo tecnológico. Llegó incluso a tener, a fines del 2005, el Sistema Brasileño de Televisión Digital que, aunque toma elementos de los ya existentes en otras partes, los adapta a las necesidades específicas de Brasil. Pero TV Globo y sus socios presionaron de modo tal que el gobierno decidió abandonar el proyecto en junio del 2006 y adoptar el sistema japonés, lo que supuso grandes negocios para las empresas de Globo.<sup>12</sup> Algo similar ocurrió en México, donde la llamada “Ley Televisa” privatizó por adelantado el espectro digital y adoptó el sistema norteamericano.<sup>13</sup>

Entre las decisiones a tomar, otro aspecto clave es la fecha en la que se dejará de emitir en las señales analógicas actuales (el llamado “apagón digital”), el tiempo en el que convivirán los dos sistemas, la forma en que se hará la transición y quiénes y cómo asumirán sus costos. En los Estados Unidos, Europa y Japón el “apagón” está previsto para fechas distintas que oscilan entre el 2009 y el 2012.

Pero también importa el momento en que la transición comience. De hecho, en Uruguay la transición comenzó sin que hubiera una discusión pública. Y comenzó por un caso que muestra lo complejo de las decisiones a tomar. Se trata de una pequeña empresa de televisión para abonados, casi la única que no integraba el oligopolio de la capital del país, que emitía sin cable físico en la banda de aire de alta frecuencia (UHF, los canales “altos” del 14 en adelante), codificando su señal y cobrando alquiler por el decodificador. Recientemente la empresa fue comprada por el poderoso grupo argentino Clarín y anunció la digitalización de sus señales mediante el sistema europeo. Pidió, además, extender sus servicios más allá de la capital, donde la señal ya era captada (y muchas veces decodificada de forma “pirata”). La URSEC autorizó la digitalización y la extensión del área de cobertura con dos condiciones: dejar libres los canales del 20 al 40 y, una vez que el país definiera su sistema digital, adaptarse a él. Con respecto a lo primero, se podría dejar espacio para nuevos canales, incluidos los comunitarios, los universitarios, los municipales, etc. Lo segundo parece dudoso, porque tras la fuerte inversión realizada es muy probable que la empresa presione para que el sistema del país sea el que ella eligió.

La extensión de cobertura, por otra parte, amenaza de muerte a varias pequeñas empresas de las cercanías de la capital del país, en general con servicios modestos y en varios casos ligadas al oligopolio capitalino. Este último observa con alarma la entrada de un competidor extranjero poderoso. Las empresas del sector, incluso con anterioridad a este episodio, insisten en demorar lo más posible la digitalización, esgrimiendo la defensa de soberanía.<sup>14</sup>

El mapa de las comunicaciones en Uruguay ya se empieza a mover con todos sus riegos y oportunidades. Los uruguayos tenemos una oportunidad para hacer más democráticas nuestras comunicaciones. El gobierno nacional incluye la democratización de las comunicaciones en su programa y tiene un deber, el de convocar a un debate amplio sobre el tema, apoyado en estudios técnicos sólidos, una orientación política y prioridades sociales claras.

Universidad de la República

Montevideo, junio del 2006

ÚLTIMA MODIFICACIÓN: 25 DE MAYO DE 2012 A LAS 10:35



0



0