

Economía política de la reforma de la comunicación en Uruguay

José Fernández, Gustavo Buquet, Gabriel Kaplún

Entre 2003 y 2004 se plantea, por primera vez con posibilidades razonables de concreción, una reforma del sistema de medios uruguayo que apunta a un nuevo equilibrio entre el sector público, privado y comunitario y a la participación ciudadana en el diseño y aplicación de las políticas de comunicación. Durante los dos primeros gobiernos de izquierda se impulsaron diversos elementos de esa reforma, con éxito relativo y, en general, un impacto menor en la realidad del sistema mediático del que sus impulsores esperaban. Transcurrida una década larga de este esfuerzo reformista vale la pena intentar un balance que permita comprender mejor las marchas y contramarchas, avances y bloqueos que ha tenido el proceso, como un insumo útil para reimpulsar o repensar la reforma por parte de los actores interesados en ella. Más aún teniendo en cuenta las dificultades que este proceso muestra actualmente.

Comenzamos nuestro trabajo adaptando una herramienta utilizada anteriormente para el análisis de otros procesos reformistas (CIESU 1998, IDRC 1999). Consiste, en primer lugar, en identificar y describir antecedentes e hitos clave del proceso, justificando su relevancia y dando cuenta de la documentación disponible. En segundo lugar, para cada uno de esos hitos, identificamos los principales actores intervinientes, asignando a cada uno un grado de relevancia y calificando su actuación como apoyo, veto o neutralidad frente al impulso reformista. Un tercer paso consiste en ubicar a cada actor como ganador o perdedor frente a cada hito reformista. Finalmente realizamos un análisis dinámico del proceso, proponiendo para cada hito una lectura sobre cómo fue construido el objeto de la reforma, cómo fue diagnosticado el problema sobre el que se pretendía actuar, qué alternativas de política se plantearon, como se formuló la agenda reformista, qué coaliciones se conformaron y qué negociaciones se dieron entre los actores, qué procesos de aprendizaje individual y colectivo se produjeron en cada momento y qué mecanismos compensatorios se establecieron para los eventuales perdedores. Tras una primera etapa de trabajo realizaremos luego una discusión con actores clave vinculados al proceso de reforma. En lo que sigue damos cuenta de algunos de los elementos relevados y analizados por el equipo hasta el momento.

Para la reforma del sistema mediático uruguayo identificamos, en primer lugar, seis antecedentes: el surgimiento de la televisión pública (1963); el breve intento pos dictadura

por mejorarla, liderado por Carlos Maggi en 1985; la distribución de los nuevos servicios de televisión para abonados en 1993; el surgimiento de TV Ciudad en 1994 como parte de la negociación, precisamente, de la asignación de las licencias para servicios de abonados en Montevideo; el surgimiento de las radios comunitarias alrededor de 1994 y la creación de la URSEC en 2001. Estos antecedentes muestran el predominio de los actores privado-comerciales, con un núcleo central en la televisión montevideana, y el impulso -relativamente débil- a los medios público-estatales como modo de equilibrar el sistema mediático. También el surgimiento incipiente de un tercer sector -el llamado comunitario- y los primeros intentos de modernizar el marco normativo e institucional, desde una perspectiva liberal de defensa de la competencia y regulación “independiente”.

Nos planteamos luego el análisis de ocho hitos del proceso reformista. 1. La formulación inicial de la reforma (2003-2004), en el marco de la elaboración del programa de gobierno del Frente Amplio. 2. La aprobación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria (2007). 3. El lanzamiento del Plan Ceibal y el comienzo de la expansión de la banda ancha (2007). 4. El primer intento de iniciar la transición hacia la TV digital (2007-2008). 5. El primer intento de elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA, 2010). 6. El inicio del despliegue de la fibra óptica directa al hogar (2010-14). 7. La aprobación del marco regulatorio y los llamados a nuevos canales de TV digital. 8. La aprobación de la LSCA (2014).

Como se ve los hitos 3 y 6 (Plan Ceibal, banda ancha, fibra óptica), parecen pertenecer a una agenda distinta a la reforma del sistema mediático. Los incorporamos porque dan cuenta de políticas públicas para un sector clave en el marco de la llamada convergencia entre telecomunicaciones y medios tradicionales, que está impactando fuertemente en ambos. Por otro lado porque hay indicios e hipótesis planteadas por otros colegas (Beltramelli et. al. 2012) que sugieren que podría haber actores que impulsan otra agenda reformista que podría converger o competir con la centrada en el sistema mediático tradicional. En esa agenda Antel, la empresa estatal de telecomunicaciones, sería el motor del impulso al sector público mediático, involucrándose no sólo en el desarrollo de infraestructuras sino también en la producción y distribución de contenidos. El hecho de que no se haya avanzado hasta ahora en una nueva ley de telecomunicaciones, articulada con la ley audiovisual, como se anunció en algún momento (Mujica 2011), podría ser un síntoma de las tensiones en torno a esta segunda agenda y con la primera.

Como adelanto del trabajo que estamos realizando planteamos aquí, sintéticamente, algunos elementos de análisis del primer hito del proceso: la formulación inicial de la

reforma en 2003-4, elaborada principalmente por la Unidad Temática de Medios de Comunicación (UTMC) de la Comisión de Programa del Frente Amplio. Se trataba de un pequeño grupo (10 a 20 personas), integrantes de algunos de los sectores frenteamplistas e independientes. Hubo también esfuerzos por impulsar el tema en otros espacios sociales, académicos y políticos, donde coinciden algunas personas de ese mismo grupo. La UTMC produjo dos documentos (2003, 2004), en los que plantea un diagnóstico, líneas estratégicas de reforma y medidas de gobierno.

El diagnóstico resaltaba la concentración del sistema mediático uruguayo en torno a la televisión abierta y para abonados de Montevideo, la escasa producción nacional audiovisual en televisión -pero creciente en cine-, las carencias de los medios públicos, la situación de ilegalidad del sector comunitario, la pervivencia de parte de un marco regulatorio generado durante la dictadura militar, que incluía la inserción de la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC) en el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y la valoración de la creación de la URSEC como un primer paso modernizador. La estrategia propuesta incluía: el fortalecimiento del sector público-estatal de medios; la promoción de la competencia en el sector comercial, desestimulando la concentración y estimulando la presencia de nuevos actores; la legalización y promoción del sector comunitario; el estímulo a la producción nacional independiente. También una nueva institucionalidad que mantenía la URSEC como organismo regulador, sacaba a la DNC del MDN y proponía la creación de un organismo de generación de políticas con tres posibles ubicaciones institucionales: Presidencia, Ministerio de Educación y Cultura o un Ministerio de Comunicaciones a crear.

Al trascender públicamente esta última opción, dirigentes blancos y colorados y algunos medios hegemónicos reaccionaron alarmados por lo que, decían, anunciaba la intención del Frente Amplio de “censurar a los medios” en su eventual gobierno. Los principales dirigentes frenteamplistas no explicaron ni defendieron el programa elaborado -que desconocían en buena medida- y prefirieron evitar el tema durante la campaña electoral. La UT realizó una actividad pública de difusión y debate sobre sus documentos, ganando algunos aliados internos y entre dirigentes gremiales y académicos, pero no logró que el conjunto de sus propuestas ocupara un lugar destacado en la síntesis programática aprobada por su congreso y que el Frente Amplio manejó durante la campaña electoral, reduciéndose el tema a una escueta mención sobre libertad de prensa vs. libertad de empresa y la salida de la DNC del MDN.

Existió también otra Unidad Temática de la Comisión de Programa sobre

telecomunicaciones, con la que no hubo casi diálogo pero sí algunas diferencias sobre la cuestión institucional, en tanto planteaban la eliminación de la URSEC, en el marco de la reivindicación del monopolio estatal de las (tele)comunicaciones, lo que puede aparecer como un primer indicio de las tensiones entre dos agendas de reforma.

Como puede verse el planteo inicial de la reforma se fundó en un pequeño grupo que logró una buena elaboración técnico-programática y algunas alianzas internas y externas, pero no un ingreso adecuado del tema en la agenda política del partido que podía impulsarla. Quienes se oponían a ella pueden haber quedado satisfechos de que éste fuera el saldo del primer hito del impulso a la reforma.

Algunos elementos de este inicio se repetirían luego a lo largo del proceso: elaboración programática esmerada; alianzas con actores sociales y académicos; ataques de los opositores a las reformas con argumentos vinculados a la libertad de expresión; desconocimiento, desacuerdos internos o falta de prioridad del tema en el Frente Amplio, luego en el gobierno. Elementos que pueden ayudar a comprender mejor el avance vacilante del proceso reformista.

Referencias bibliográficas

- Beltramelli, Federico et. al. (2012) *Uruguay Telecomunicaciones: entre la innovación y el acceso. Informe de investigación*. PRODIC-UdelaR, mimeo, Montevideo.
- CIESU (1998) *The Political Economy of Institutional Reforms in Latin America: the Health, Social Security and Education Reform in Uruguay*. Informe de investigación financiada por Red de Centros BID, mimeo, Montevideo.
- IDRC (1999) *Evaluación de la Reforma de Salud en Uruguay: equidad y redefinición del welfare state*. Red de Investigación en Servicios de Salud del Cono Sur, mimeo, Montevideo.
- Kaplún, Gabriel (2014) Diez años de (lentos) avances en la reforma de las comunicaciones en Uruguay. En Observatorio Latinoamericano N° 14, pp: 129-138, UBA, Buenos Aires.
- UTMC (2004) “Hacia una política nacional de medios de comunicación” y “Propuestas de medidas de gobierno e iniciativas política”. Unidad Temática de Medios de Comunicación - Comisión Integrada de Programa, Frente Amplio - Encuentro Progresista. En Gómez, Gustavo, *Dossier Información, comunicación y medios*. Fesur, Montevideo.
<http://legislaciones.amarc.org/CD/Dossier2005.htm>