
Implementación de la página WEB 2.0 “consultapublica.org.uy”.

**Consulta Pública web 2.0. Informe evaluatorio.
Uruguay 2010. Telecomunicaciones: entre la innovación y el acceso.
PRODIC.**

Sumario.-	Págs.
1.- Antecedentes.-	3
2.- Memoria sobre las acciones de comunicación digital de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DIINATEL).-	3
3.- “El impulso y su freno”.-	4
4.- Los intentos de la DINATEL para generar un debate abierto.-	
5	
5.- Evaluación del proceso de consulta a través de Internet bajo el dominio www.contultapublica.info.-	7
6.- Implementación de IMPACTO 2.0 Caso Uruguay: TV Digital y Consulta Pública.-	
8	
6.1.- Marco y antecedentes institucionales del Proyecto Consulta Pública Uruguay.-	9
6.2.- Objetivos del proyecto.-	10
6.3.- Dimensiones conceptuales. Explicitación de fundamentos.	11
6.3.1.- Institucionalidad: inclusión y transparencia.-	11
6.3.2.- Regulación y Reguladores.-	11
6.3.3.- Uso del espectro radioeléctrico.-	12
7.- Contingencia política y cambio de Estrategia.-	12
8.- Sitio características y funcionalidades.-	14
8.1.- Tipos de contenido en el sitio.-	14
8.2.- Participación de los visitantes.-	
16	
8.3.-Diferentes niveles de participación.-	16
8.4.- Gráfica.-	17
8.5.- Redes sociales.-	17
8.6.- Correo electrónico.-	18
9.- Informe de navegación del sitio.-	
18	
9.1.- Visitas.-	18
9.2.- Tipo de visitante.-	19
9.3.- Ubicación de las visitas.-	21
9.4.- Interacción con contenidos.-	21
9.5.- Reproducciones de los audiovisuales.-	
22	
9.6.- Foros (descripción y análisis).-	
22	
9.6.1.- Dimensiones estructurantes.-	22
9.6.1.1.- Usos del espacio radioeléctrico.-	23
9.6.1.2.- Regulación y reguladores.-	23
9.6.1.3.- Institucionalidad: eficiencia, inclusividad y transparencia.-	23
9.6.2.- Análisis sintético de los foros.-	25
10.- Algunas conclusiones.-	27
11.- Bibliografía consultada.-	
30	

1.- Antecedentes

El debate abierto sobre la Televisión Digital en el Uruguay llevado adelante a través del sitio web www.consultapublica.org.uy fue una experiencia desarrollada junto a otras similares por el proyecto Impacto 2.0. La organización de referencia fue la Fundación Comunica de Uruguay, que apoyó al equipo y gestionó la firme voluntad del gobierno para convocarla y promocionarla a través de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL) encabezada hasta ese momento por Gustavo Gómez, dependencia que funciona dentro del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM).

En la primera parte del informe daremos cuenta de una experiencia anterior implementada por la DINATEL de Uruguay, para luego describir la experiencia de www.consultapublica.org.uy. Este informe da cuenta de forma sintética de aspectos metodológicos y a los relacionados al desarrollo de la Consulta en el marco del Proyecto Impacto 2.0 para Uruguay.

Consideramos importante relevar las experiencias previas de Consulta llevadas adelante por el mismo organismo para generar un cuadro de lectura comparativa entre ambas experiencias. Asimismo remitimos a la web www.consultapublica.org.uy a los efectos de observar la globalidad del sitio.

2.- Memoria sobre las acciones de comunicación digital de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL).-

En 2010 el gobierno nacional anunció que se encontraba abocado a la elaboración de un proyecto de ley con la finalidad de regular y sistematizar la normativa relacionada al campo de las telecomunicaciones y el proceso de convergencia tecnológica que afecta a los medios de comunicación. Para ello, como es característico en el sistema político uruguayo, el gobierno, a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería y con la iniciativa de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL), inició una ronda de contactos con los potenciales afectados por la normativa propuesta y por aquellos que tienen algo que decir en la materia (lo que en teoría de *governance* se denomina arena temática). En este caso la modalidad elegida fue la convocatoria a determinados actores involucrados a trabajar en una comisión creada a los efectos (Comisión Técnica Consultiva, en adelante CTC), garantizando un proceso en el cual todas las partes pudieran aportar sus puntos de vista y defender sus intereses en un espacio institucional *ad hoc* de carácter consultivo. Este modo de operar del Poder Ejecutivo garantizaba un debate entre organizaciones públicas y privadas que directa o indirectamente se verían afectadas por la futura norma, presentando un escenario plural y a partir del cual el gobierno estaría en condiciones de enviar la iniciativa al Parlamento habiendo conocido los insumos de dicha comisión.

Tanto en los organismos multilaterales como en los diferentes debates nacionales se considera que para una buena ley en materia de comunicaciones es tan importante su contenido como su proceso de discusión. En este sentido, Uruguay encuentra en sus propulsores la voluntad explícita, expresada en diversos documentos y declaraciones públicas del subsecretario del MIEM Edgardo Ortuño y del ex-director de la DINATEL Gustavo Gómez, de llevar la discusión del proyecto a todos los actores involucrados y a la opinión pública en general, previo a su envío al Parlamento. Para ello se difundió un cronograma de actividades que culminó a fines de noviembre de 2010 con un informe final del CTC.

3.- “El impulso y su freno”.-

Como se observa en la descripción del proceso decisorio elegido por las autoridades, este podría haber encontrado algunos inconvenientes para llevar adelante el debate público hacia donde los responsables del proyecto anunciaron que querían llegar.

Ello habría sido muy grave por la importancia de la ley, considerando la incidencia que tendría en diversos campos de la vida social.

En primer lugar, resulta innegable en el mundo de la cultura, tanto de los emisores como el de los receptores, la incidencia de cambios tan importantes como la implantación de la televisión digital terrestre, los nuevos criterios de asignación de frecuencias o la ampliación de ofertas mediáticas, ya sea a través de los soportes de transmisión tradicionales (radio y televisión) como mediante las nuevas tecnologías, como es el canal denominado “banda ancha” a través de internet.

En segundo lugar, desde el punto de vista económico se modificaría el modelo de negocios vigente en Uruguay desde hace décadas, de forma que las empresas actuales y los miles de empleados que se mueven en el campo de la cultura verían alteradas sus reglas de juego.

En tercer y último lugar (la descripción no pretende ser exhaustiva), el impacto en los principios democráticos de nuestro país, considerando a este tema dentro del esquema de los actuales equilibrios del sistema de decisiones institucionalizado del Estado, de los partidos políticos y de la opinión pública en general.

Frente a este escenario, con una ley tan importante para los muy sensibles campos mencionados, resultaba imperioso que las autoridades cumplieran con sus compromisos de instalar en la opinión pública el debate con sus “pro” y sus “contras” y que todos los actores involucrados (públicos y privados) se hicieran responsables de sus mejores razones para incorporar en el proyecto legal. Es la diferencia entre una deliberación abierta o una negociación cerrada (aunque esta puede ser plural o no) al conocimiento del público en general, que en definitiva sufrirá las consecuencias positivas o negativas de las decisiones tomadas.

Siempre sobre la idea de que las autoridades sentían genuinamente su deseo de hacer conocer el debate y los argumentos en pugna, consideramos que el cronograma inicial establecido adolecía de un período extremadamente escaso para que el tema se instalara en la agenda política y mediática. Estimulando de esta forma la realización de negociaciones más ejecutivas (conocidas como la agenda oculta) y vinculadas a recursos de poder que favorecen a los actores dominadores del *statu quo*. Dicho de otro modo, el proceso sumario en curso limitaría fuertemente las posibilidades de mejoramiento y modificación de la realidad mediática actual (si eso fuera lo que se pretende), aunque los actores emergentes estén presentes en el CTC y expresen sus puntos de vista. O sea, la única garantía de procesar cambios es mediante su difusión amplia y lograr la transparencia de todas las posiciones y en donde todos se hacen cargo de sus razones, aportándole al proyecto una gran legitimidad. Y para ello, resulta indispensable brindar herramientas y tiempo a la opinión pública para que se familiarice con los problemas, los términos y los argumentos en diferentes sentidos de los actores involucrados.

El otro factor distorsionante, además de la cronología pretendida por el gobierno, fue la forma del debate. La presencia en una mesa de negociaciones de “todos” o “casi todos” los involucrados, lo único que garantiza es la pluralidad, pero conspira contra la calidad, la legitimidad y la eficiencia de las decisiones tomadas.

4.- Los intentos de la DINATEL para generar un debate abierto.-

La DINATEL, en el cronograma de actividades descrito en la introducción de este documento, puso mucho énfasis en la difusión del tema. Simultáneamente a las sesiones de la CTC,

realizó un conjunto de eventos con invitados externos y especialistas en la materia, y su director asistió a todas las instancias organizadas por la sociedad civil. En cada uno de esos eventos se procuró recorrer los medios masivos más permeables a cada propuesta. Finalmente construyó una herramienta de difusión institucional a través de la tecnología web. Básicamente, utilizó una herramienta de rápida y sencilla construcción: la publicación on-line de los documentos que se iban generando en las sesiones del CTC en el dominio www.consultapublica.info, que funcionaba dentro de la página oficial de la DINATEL. Una crítica inicial que consideramos impostergable realizar, es que esas herramientas fueran canalizadas a través de la página web del Ministerio de Industria, Energía y Minería, quién deriva luego en la de la unidad ejecutora DINATEL y que en el marco de otras actividades difundidas allí, ajenas al debate que se pretende analizar, se encuentran los vínculos con la información específica de la consulta. Dicho de otra forma, el acceso a esas herramientas era verdaderamente complicado para un navegante interesado en encontrarlo y absolutamente imposible para un navegante distante o casual. Este aspecto inicial, seguramente también condicionó las potencialidades de las herramientas que a continuación detallamos:

a) Publicación on-line de las actas del CTC.

La idea de publicar sesiones de debate constituye un aporte en el funcionamiento de los estados modernos, porque se coloca en línea con el control ciudadano de las acciones estatales y porque otorga al resultado de esos contenidos la legitimidad de haber estado disponibles para cualquier persona interesada. En el caso del CTC, tiene además la virtud de que los miembros que lo integraron representan en realidad a corporaciones civiles y públicas que mantienen intereses encontrados entre sí. De tal forma que no se trató solo de difundir ideas o resoluciones públicas, sino que significó asumir posturas “cuasi institucionales” (hay que mencionar que la invitación nunca fue a las instituciones como tales, sino a figuras individuales representativas de aquellas) que podían ser recogidas en posteriores debates públicos y que además serían aportes e insumos para consideración de las autoridades encargadas de la redacción del proyecto legislativo posterior. Por otra parte, la realización de actas que recogen los debates reales que se produjeron dentro de las sesiones del CTC, implica un compromiso, tanto de los integrantes como de las autoridades de la DINATEL, en el sentido de cumplir con la transparencia y la valorización positiva del debate e intercambio de argumentos. Como surge del informe final del CTC y de las declaraciones de todos los actores en la presentación del mismo, se encontraron múltiples ventajas en el formato del CTC respecto a que se había desarrollado un clima cordial de diálogo aún en los temas más espinosos, ya que las posturas eran planteadas frente a frente de quien representaba intereses opuestos, enriqueciendo la discusión y promoviendo mayor cantidad de canales de intercambio que ya quedaron instalados para siempre. La deliberación abierta como valor agregado a toda decisión política resulta un insumo insoslayable de una democracia saludable, aún cuando esa deliberación se haya realizado entre corporaciones con intereses privados específicos.

Por ello, la simple idea de levantar actas de sesión de un órgano consultivo y luego ponerlas al servicio del público a través de la página de la DINATEL, representaba un acierto valioso para el fin de la difusión e instalación pública del debate contemporáneo sobre la perspectiva actual y futura de los Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA). Hoy representan un documento irremplazable para la academia y los tomadores de decisión. Pese a lo sencillo de la idea, hay que destacar además que es absolutamente atípico reconocer estas experiencias en el Estado uruguayo.

b) El canal de interactividad de “Consulta Pública”.

La publicación de las actas del CTC en la página oficial de la DINATEL significó una interesante forma de publicitar un debate entre corporaciones, aunque resultaba un recurso limitado si no se complementaba con alguna forma de interacción entre los ciudadanos y la autoridad que desea

genuinamente conocer las iniciativas y comentarios de estos. Para ello se abrió una casilla de correo electrónico que recogería las opiniones de los terceros, con el fin de registrarlas y eventualmente responder las consultas, generando la posibilidad de la interactividad. A esa casilla de correo se accedía a través de un vínculo específico colocado en la página principal de la DINATEL. Este recurso es obviamente muy sencillo de implementar y es utilizado en forma generalizada por cualquier institución que disponga de una página web, pero su utilidad derivará de dos condiciones fundamentales: de la iniciativa de los usuarios para utilizar ese mecanismo de contacto y de la capacidad de respuesta que aporte el destinatario de la casilla de correo, en este caso la DINATEL. En la medida en que el instrumento de contacto fue promocionado por la campaña de difusión realizada por el director de la DINATEL y que su utilización fue exclusivamente para canalizar las opiniones, aportes o comentarios referidos al cronograma de discusión pre-establecido, con fecha de cierre fijada de antemano, debe ser considerado como un intento genuino de participación pública y no sólo evaluarse como un mero correo electrónico de contacto genérico. En este sentido, sin embargo, aparece como un recurso limitado, considerando las personas que circularon alrededor del tema que lo convocaba, extremadamente restringido y selectivo, al punto que existe un conocimiento personal entre esas personas, por lo que se presume que no tendrían ningún interés por utilizar este mecanismo de consulta. El resultado efectivamente fue escaso y casi nulo, por lo que su implementación se limitó a mostrar la intención de las autoridades de abrir el debate a personas ajenas a las representadas en el CTC y eventualmente incorporar alguna idea suelta de ciudadanos menos comprometidos.

5.- Evaluación del proceso de consulta a través de internet en el dominio www.consultapublica.info.

Como resulta de la lectura de los capítulos anteriores, la DINATEL desarrolló un importante esfuerzo por ampliar y eventualmente colocar el proyecto de ley de servicios audiovisuales a consideración de los actores relevantes en la arena de las comunicaciones (tanto públicos como privados) y de la opinión pública en general. Ese esfuerzo se vio reflejado en participaciones públicas de las máximas autoridades nacionales, en el debate de prestigiosas figuras del mundo mediático del exterior y en la participación de los principales actores civiles y estatales involucrados en el CTC en los debates públicos del período de consulta (tanto en eventos específicos como en las sesiones del CTC).

El grado de impacto de esas movidas es aún desconocido y en futuras consultas a la opinión pública se podrá establecer y mensurar con mayor precisión. Sin embargo, entre los medios de difusión utilizados, internet ha sido sin lugar a dudas el más acotado y débil, tanto en su implementación como en su impacto inmediato. Las herramientas descritas aportaron los aspectos referidos en cuanto a publicidad y transparencia. De hecho, nadie podrá reprocharle a la DINATEL que si el posible proyecto de ley sobre Servicios de Comunicación Audiovisual se empantana sea por la falta de voluntad del director de la misma hasta ese momento, Gustavo Gómez, quien podrá mostrar documentadamente la apertura a la sociedad de un tema con múltiples aristas y que reconoce tantos actores como intereses encontrados. El debate fue muy rico a nivel de las corporaciones involucradas y la difusión de las actas de sesión del mismo no debe ser soslayada, pero en cuanto a la participación ciudadana se debe hablar de resultados muy pobres, y que una buena implementación hubiera logrado mejores resultados en cuanto a sus objetivos.

Internet dispone de una gran cantidad de herramientas muy potentes que hoy son aprovechadas por millones de personas y que sin embargo no fueron utilizadas en esta experiencia. Las redes sociales y otras herramientas de la web 2.0 permiten ampliar y potenciar tanto las argumentaciones de los diferentes actores involucrados como el acceso a la información de grandes

masas ciudadanas locales y extranjeras, que aportan parte de la participación deseada. Obviamente que aún existe una gran cantidad de ciudadanos que componen el conjunto de la opinión pública que hoy no acceden a esta tecnología, pese a que los estados se esfuerzan por brindarles ese acceso. Pero es innegable que la participación de aquellos que sí acceden ampliaría sustantivamente la legitimidad de la discusión pública sobre un asunto que afecta a la sociedad en su conjunto. Por la misma razón, asignar a este tipo de tecnología de comunicación la responsabilidad absoluta del éxito o fracaso de un debate dado resultaría abusivo, mientras que el esfuerzo por acceder a los grandes medios masivos sigue siendo una prioridad.

Dos aspectos fundamentales deben considerarse a la hora de potenciar un debate interactivo con la opinión pública a través de las herramientas de internet: una correcta aplicación de los recursos disponibles en términos de eficiencia y eficacia respecto a los objetivos, y una masiva difusión por fuera de los internautas naturales de la existencia de esas herramientas tecnológicas en funcionamiento. Ambas cosas resultan esenciales puesto que su difusión masiva resultaría inútil si el ciudadano convocado no encuentra la motivación ni los recursos necesarios para su participación genuina en los sitios ofrecidos; tampoco se obtendría el impacto potencial de los recursos de internet sin el conocimiento masivo de la existencia de esas instancias participativas por parte de los ciudadanos, quienes quedarían al margen de los resultados políticos que surgieran de esa consulta popular (cuanto más ajenos, menos legítima la decisión final).

Ninguno de estos dos aspectos fue suficientemente valorado por la experiencia generada por la DINATEL en el año 2010, ya sea por inexperiencia o por falta de recursos porque, como se afirma en el presente documento, se descarta que sus autoridades han realizado ingentes y evidentes esfuerzos por generar un debate abierto, plural y constitutivo de la base de una política pública con alto impacto en el sistema de valores de la sociedad en su conjunto.

6.- Implementación de IMPACTO 2.0 Caso Uruguay: TV Digital y Consulta Pública.-

El objetivo de esta experiencia consistió en el desarrollo de un debate abierto mediante la tecnología denominada Web 2.0¹, que integrara a las autoridades gubernamentales, aportes académicos y de organizaciones sociales y políticas vinculadas al área de la televisión digital durante un período de 15 días (que finalmente se extendió a 25 días). Como se demostrará en el cuerpo de este informe, se puede sintetizar que desde todo punto de vista fue una experiencia exitosa en sus objetivos.

En continuidad con la primera parte del informe denominado “Memoria sobre las acciones de comunicación digital de la DINATEL”, el gobierno mantenía el interés en la actualización e implementación de nuevas políticas públicas vinculadas a los medios de comunicación y a las telecomunicaciones en general. El debate sobre la televisión digital es uno de los varios desafíos que la tecnología ha colocado en el sector. Desde una mirada más global y buscando la

¹ Web 2.0 está asociado a aplicaciones web que facilitan el compartir información, la interoperabilidad, el diseño centrado en el usuario y la colaboración en la World Wide Web. Un sitio Web 2.0 permite a los usuarios interactuar y colaborar entre sí como creadores de contenido generado por usuarios en una comunidad virtual, a diferencia de sitios web donde los usuarios se limitan a la observación pasiva de los contenidos que se ha creado para ellos. Ejemplos de la Web 2.0 son las comunidades web, los servicios web, las aplicaciones Web, los servicios de red social, los servicios de alojamiento de videos, las wikis, blogs, mashups y folcsonomías. Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Web_2.0

coordinación de decisiones, la implementación de una ley que recogiera todos los desafíos planteados aparecía como un imperativo.

De algunas acciones públicas emprendidas por el director de la DINATEL, Gustavo Gómez, podemos inferir que Uruguay manejó la posibilidad de promover una ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA) que tuviera como uno de sus fines rediseñar el sistema de regulaciones mediático y adaptarlo a las nuevas tendencias universales, simplificando la normativa actualmente muy dispersa y engorrosa, tratando de incorporar las recomendaciones que en la materia se vienen realizando desde organizaciones especializadas internacionales y de los organismos multilaterales con preocupaciones en la calidad democrática y los derechos humanos. Este proceso se inició a mediados de 2010, a impulsos de las nuevas autoridades y en particular, del director de la DINATEL, quien se colocó al frente de los diferentes eventos y actividades propuestas.

Se impulsó desde el gobierno un cronograma de actividades que incluyó la creación de una Comisión Técnica Consultiva (CTC) de 30 miembros, con personalidades vinculadas a una amplia variedad de organizaciones civiles y comerciales involucradas en la arena del proyecto para que hicieran propuestas y aportaran sus opiniones, la realización de una serie de conferencias con especialistas internacionales, la apertura de una Consulta Pública a través de la página web de la DINATEL (www.consultapublica.info), y la organización de diferentes debates y foros temáticos.

Para fines del año 2010, la CTC había elaborado un documento con los principales aportes de la misma y todos los actores privados y públicos afectados por la norma, estarían al tanto de los avances mundiales fundamentales en la materia.²

Sin embargo, los consensos de la sociedad civil y de las diferentes corporaciones con el debate propuesto por la DINATEL chocaron con otras sensibilidades dentro del gobierno y en particular con Presidencia de la República.

De tal forma que el cronograma proyectado para la discusión del proyecto de ley de servicios audiovisuales quedó en suspenso durante 2011. Mientras tanto, la televisión digital comenzó a desarrollar su propia sinergia y el centro del debate se colocó en su implementación.

6.1.- Marco y antecedentes institucionales del Proyecto Consulta Pública Uruguay.-

El proceso de digitalización de la televisión abierta se anticipó a los tiempos de la ley proyectada. El gobierno modificó a principios de 2011 la *norma* seleccionada para la implementación de la televisión digital, pasando de la *norma* europea a la norma nipo-brasileña, como la mayoría de la región. Por ese motivo, la DINATEL ha intentado difundir algunos aspectos básicos de los beneficios de la misma y, en el marco del debate sobre la ley de medios, se organizaron algunas mesas y se hicieron declaraciones anunciando algunas ventajas y los tiempos que el gobierno estimaba en que se podría implementar.

Es entonces que desarrollamos las primeras actividades para la experimentación de un debate público y en línea en el marco del proyecto Impacto 2.0. En un inicio el convocante sería la DINATEL y el tema propuesto era la discusión sobre la ley de servicios audiovisuales. El tema se reorientó hacia la televisión digital, ya que entre las prioridades del gobierno había un interés por avanzar e implementar en esa temática. Acordados los plazos para el desarrollo de la consulta para el mes de agosto, se definieron algunos presupuestos:

² Memoria sobre las acciones de comunicación digital de la DINATEL, del 13 de junio del 2011.

El equipo partió de la consideración que una consulta pública respecto al advenimiento de la televisión digital en Uruguay, acordada entre DINATEL y la Fundación Comunica, mantenía el objetivo de difundir y abrir al público el debate sobre la coyuntura de transformaciones actuales. Sobre la evaluación de la difusión del debate político a través de medios electrónicos implementados a la fecha por la DINATEL, marcábamos algunas carencias y limitaciones en los recursos tecnológicos utilizados para lograr mejores resultados. Para ello, se requiere una combinación de esfuerzos que involucran aspectos técnicos, académicos y políticos, que era inviable implementar en los plazos originales. Por esa razón, la iniciativa presentada por Fundación Comunica vino a suplir varios de los problemas considerados en aquel entonces.

El gobierno promocionaría este espacio en acuerdo con Fundación Comunica y con el aporte de investigadores que se conjuntaban para integrar las opiniones de representantes claves de las instituciones de gobierno y de aquellos actores que por su relevancia en el sector colocan sus argumentos en confrontación pública frente a una audiencia que no sería pasiva, sino que dispondría de instrumentos participativos de diferente carácter, respetando el grado de interés que cada uno tuviera para aportar, interrogar o interpelar los insumos que se volcarían dentro del espacio creado. Esta participación ciudadana se constituiría por este medio, a su vez, en otro insumo para el debate general, mientras que se ensancharía la difusión de los argumentos en juego a nuevas capas de la opinión pública, poniendo en manos de la ciudadanía aspectos que esta debe manejar para conceder mayor legitimidad a las decisiones gubernamentales futuras.

Finalmente, volvemos a señalar que la estrategia de difusión masiva del debate sobre el impacto de la televisión digital en el campo de las comunicaciones no se agotaba por esta vía, ni sustituía al impacto que actualmente disponen los medios de comunicación masivos tradicionales, sino que es un complemento y eventualmente un disparador para la generación de nuevos debates públicos, políticos o académicos.

6.2.- Objetivos del proyecto.-

Se establecieron los siguientes objetivos a conquistar:

- a. Exponer las principales líneas que articulan el debate en materia comunicacional en el marco de la inclusión de la televisión digital en la vida de los uruguayos.
- b. Confrontar las diferentes opiniones y posiciones específicas sobre el modelo de televisión digital más adecuado para nuestro país.
- c. Abrir dichos debates al mayor abanico posible de la opinión pública agregando insumos y/o opiniones de actores relevantes de la órbita política y académica.
- d. Registrar el grado de participación cualitativa y cuantitativamente y medir el nivel de impacto de este proceso deliberativo en el conjunto de la opinión pública.
- e. Incorporar las opiniones del ciudadano “no comprometido” mediante herramientas horizontales de participación.

Para la obtención de estos objetivos se pretendía la maximización de los recursos disponibles de la Web 2.0, donde se priorizarían las siguientes herramientas tecnológicas:

- 1.- Exposición en formato audiovisual de diversas opiniones (“vox populi”) sobre el advenimiento de la televisión digital; expectativas, conocimiento del tema, valoraciones en general.
- 2- Incorporación de aseveraciones académicas que operaran como disparadores del debate.
- 3- Insumos académicos con diversos grados de profundización, adaptables a las audiencias potenciales, enfatizando el acceso a la mayor universalidad posible.

- 4.- Herramientas de interactividad y vínculos con las redes sociales más importantes del mercado.
- 5.- Columnas de opinión de muchos de los actores presentes en los debates desarrollados durante el año 2010 y de aquellos que importen al conjunto de la opinión pública.

6.3.- Dimensiones conceptuales. Explicitación de fundamentos.

6.3.1.- Institucionalidad: inclusión y transparencia: El marco institucional más amplio en el que se inscribe la llegada de la TV digital nos remite a un aspecto específico que escapa a la dimensión jurídica, la económica y la regulatoria. Cuando hablamos de institucionalidad nos referimos al diseño o estructura política en la cual se dan las interacciones entre los agentes. Los agentes, en tanto racionales, operan sus estrategias en el marco institucional existente. Pensar la arena de esta forma supone que cada sector de actividad, en este caso el audiovisual, está formado en base a una red de actores públicos y privados cuyas interacciones se dan en un marco institucional. Esta interrelación permite explicar los procesos que se materializan en la práctica. Por tanto cuando hablamos de instituciones nos estamos refiriendo a reglas de juego o marcos generales, de la red y de la matriz histórica, que estructuran y dan forma a los procesos de toma de decisiones. Este enfoque de análisis nos lleva a preguntarnos por la institucionalidad actual del Estado uruguayo y su vínculo con los operadores privados y públicos. Nos preguntamos si la institucionalidad existente: URSEC, DINATEL, ANTEL, Poder Ejecutivo, MEC, etc. es adecuada para llevar adelante un proceso nacional que implique una política de comunicaciones. Las preguntas guía son: ¿La llegada de la TV Digital implicará cambios profundos en las relaciones de poder existentes entre actores públicos y privados? ¿Con un cambio de institucionalidad, se logrará una televisión diferente al servicio de una ciudadanía republicana? ¿Se construirá una nueva institucionalidad que garantice y fomente esto?

6.3.2.- Regulación y Reguladores: En la actualidad los procesos de convergencia tecnológica en el universo info-comunicacional se desarrollan combinando los procesos tecnológicos asociados a los formatos y contenidos de los servicios de comunicación audiovisual con las nuevas plataformas de transmisión asociadas al desarrollo de la banda ancha. El nuevo paisaje que se abre con los procesos de convergencia tecnológica en la industria info-comunicacional no solo desafía a los Estados, sino también a configuraciones comerciales y económicas locales que por la vía de comportamientos asociados al statu quo reinante, ven cuestionados sus modelos productivos y de negocios. De algún modo podríamos pensar en un formato de doble convergencia, que combina por un lado los procesos tecnológicos descritos y por otro la integración de capitales globales de forma vertical y transversal en el mercado de la industria. Esta acumulación de cambios trae aparejados problemas en los esquemas regulatorios por la superposición y/o competencia tecnológica, tanto como de modelos de negocios aplicadas a través de las mismas. De modo que el desafío es doble, atender las nuevas competencias y alcances regulatorios a la zaga de la tecnología y no olvidarse de una perspectiva de accesos y derechos ciudadanos. Aquí también interviene una categoría central en el debate como es la de Regulación asociada a Capacidades estatales instaladas.

Podemos asociar también a estos procesos algunos elementos que refieren a políticas de innovación y desarrollo que involucren al Estado en su transversabilidad histórica y sectorial, sobremanera en la sedimentación de la aplicación de tecnologías medida en la dimensión social, en su variante más laxa.

Estos desafíos ponen a prueba al Estado como administrador, como articulador de la cosa pública, como partícipe en el modelo de negocios y como agente de ejecución de políticas. Lo que no inhibe

que otros círculos (no públicos) se vean interpelados ante una irrupción tecnológica insalvable por los comportamientos económicos y geopolíticos que la misma acarrea.

Quizás en el centro del mismo podamos ubicar el fuerte cuestionamiento de la institucionalidad que ostenta el país para regular, administrar y asegurar los servicios básicos que estas tecnologías conllevan.

6.3.3.- Uso del espectro radioeléctrico: Un análisis de la dimensión económica del asunto nos lleva directamente a una mirada crítica del mercado de los medios en el Uruguay, en el sentido en que la estructura del mercado condiciona el sentido de las comunicaciones de un país. La televisión digital aparece como una tecnología o conjunto de tecnologías que abren la puerta para modificar la estructura económica que rodea a los medios, si asumimos que la concentración de la propiedad de los medios de comunicación es una práctica que imposibilita la expresión plural de los diversos sectores de la sociedad. Por tales razones consideramos central el rol del Estado sobre esta dimensión. El cambio de la televisión analógica a la digital aparece como una oportunidad para ampliar los prismas con los que se mira la realidad e incorporar un marco plural en cuanto a valores, convicciones y conductas.

7.- Contingencia política y cambio de estrategia

Durante la implementación de la consulta pública sobre TV digital (www.consultapublica.org.uy), se desarrollaron una serie de eventos políticos que modificaron sustantivamente los supuestos de esta experiencia y la condicionaron fuertemente. Destacan dos sucesos: la destitución de Gustavo Gómez al frente de la DINATEL por parte del Ministro de Industria, Energía y Minería (MIEM), Ingeniero Roberto Kreimerman, y la difusión, el 28 de setiembre, cuando la consulta ya estaba activa, de un importante proyecto de decreto que recaía sobre el centro del debate propuesto, lo que generó una nueva posibilidad de interactuar entre el gobierno, la academia y la ciudadanía utilizando la página web desarrollada por el proyecto. Esto generó una revitalización del debate y fundamentalmente se logró incorporar los contenidos de la página.

Respecto a la destitución de Gómez, afectaba al proyecto en los siguientes sentidos:

- a. Desapareció el principal interesado para el buen desarrollo de la consulta;
- b. La institución convocante ya no podría ser la DINATEL, por lo que todo el soporte de difusión con que contábamos se desarmó.
- c. No se pudo contar con la participación directa de Gustavo Gómez en la consulta pública.
- d. Nos quedamos sin un interlocutor oficial con el gobierno.

Finalmente, la convocatoria fue realizada directamente por Fundación Comunica, y la difusión se redujo a los esfuerzos individuales que esta pudiera hacer con el apoyo de los investigadores universitarios responsables del proyecto, quienes conectaron las diferentes redes existentes en el campo de las comunicaciones, como los propios espacios académicos de la Licenciatura de Ciencias de la Comunicación, de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política, de organizaciones de segundo grado como la Coalición para una Comunicación Democrática, que entre otros integra la UDELAR, o la Asociación de Productores Audiovisuales (ASOPROD), y mediante algunos artículos de prensa en los medios tradicionales de comunicación. Tampoco se habían previsto recursos económicos para el desarrollo de algún tipo de campaña pública paga, ya fuera de vía pública o audiovisual.

Ciertamente la presentación del proyecto de Decreto ambientó la entrada del tema a la agenda de los medios. Esto produjo una revitalización del tema y del propio espacio, donde rápidamente se constituyó un foro especial con el proyecto de Decreto colgado en la misma página, generándose un incremento de la participación y una formalización de uno de los objetivos más importantes de la experiencia, que fue la relación entre las autoridades del gobierno con la interacción de los insumos académicos, las opiniones políticas y de los partidos, todo ello frente a la mirada abierta de la ciudadanía.

Llamativamente el 29 de setiembre en paralelo a la Consulta Pública que realizó este equipo de investigación, el MIEM impulsó otra Consulta Pública³. Esta segunda se desarrolló con miras a recoger aportes de los diferentes actores interesados o afectados por el proyecto de Decreto que iba a regular la Televisión Digital. De manera que hubo “una doble consulta” simultánea.

Consideramos que nuestra iniciativa se adaptó mucho más a un marco teórico de tipo republicano donde el énfasis radicaba en el desarrollo de un espacio público para la deliberación de razones y argumentos y que la iniciativa del MIEM se adaptó a la lógica de intereses particulares de tipo pluralista, donde lo que priman son los recursos de poder.

8.- Sitio: características y funcionalidades

Sitio administrable de contenido dinámico, montado en un Sistema Gestor de Contenidos (Content Management System - CMS) de código abierto.

- Registro de Usuarios en dos niveles, con permisos diferentes
- Usuarios normales
- Usuarios especiales
 - Foros
- Usuarios especiales pueden iniciar nuevos temas.
- Usuarios normales pueden opinar.

³ Según se explicita en la página de Presidencia (www.presidencia.gub.uy): “El Ministerio de Industria, Energía y Minería presentó la propuesta de Decreto que regula el proceso de despliegue de la Televisión Digital en Uruguay, elaborado junto a la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual. Este proyecto se presentó al Presidente de la República y será puesto en conocimiento de los Partidos Políticos y la sociedad a través del procedimiento de consulta pública. El objeto de la consulta es abrir un espacio al público en general a manifestar sus opiniones y propuestas respecto del proyecto de [decreto](#) sobre TV digital terrestre abierta elaborado con el asesoramiento de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual ([DINATEL](#)).

Para ello, el texto estará disponible durante los próximos 7 días en la página web del [MIEM](#). Los comentarios, propuestas y sugerencias se podrán enviar a través del correo electrónico comunicacion@miem.gub.uy; o mediante una nota firmada, dirigida al MIEM, y presentada en días hábiles en el horario de 09:00 a 17:00 horas, en Paysandú s/n esquina Av. Libertador Brig. Gral. Lavalleja – Piso 4º C.P.: 11100 - Montevideo, haciendo referencia a “Consulta Pública TV Digital”.

Dichos comentarios serán publicados en la página web del MIEM y de DINATEL, una vez finalizado el período de consulta. El plazo para la presentación de los comentarios vence a la hora 17.00 del día 07 de octubre de 2011”. Fuente:

http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacion_noticias/miem-abre-consulta-publica-decreto-television-digital-terrestre-abierta-tvd

- Opción de suscribirse a un tema
 - Ventana visualización de vídeos (Youtube)
- Insertados en el sitio por el administrador
 - Blogs
- Usuarios especiales pueden crear entradas de blog.
- Usuarios normales pueden comentar
 - Encuestas interactivas
 - Formularios de consulta
 - Usuarios normales pueden participar.
 - *Twitter window* mostrando un *#hash* específico.
 - *Facebook window* mostrando actividad relevante.
 - Portada mostrando resumen (comentarios, publicaciones, foros, twitter, etc.)
 - Botón de compartir en redes sociales en todos los contenidos
 - Descripción de todos los contenidos gráficos procesable por lectores de pantalla, para hacerlos accesibles a personas de baja visión.

8.1.- Tipos de contenido en el sitio

Artículos

Noticias

Foros

Encuestas

Links de interés

Audiovisuales

Los artículos presentaban diferentes perspectivas acerca de la temática, y estaban categorizados por dimensión. Los audiovisuales fueron especialmente realizados como disparadores de la discusión. Las noticias presentaban un panorama de actualización sobre la temática durante toda la consulta, pues se publicaba el seguimiento de prensa sobre el tema.

Los contenidos se estructuraron según tres temáticas:

- Institucionalidad: inclusión y transparencia
- Regulación y reguladores
- Usos del espectro radioeléctrico

De esta forma, se podía ingresar a los contenidos del sitio por tipo de contenido o por dimensión. Dentro de cada dimensión el visitante encontraba:

- Una introducción y descripción de la dimensión
- Un audiovisual
- Artículos, foros y encuestas referentes a la dimensión en cuestión.
- Noticias sobre el tema.

A lo largo de la consulta estas herramientas fueron mostrando su utilidad y ofreciéndonos resultados específicos en función de la dimensión de que se tratara.

Artículos

Los artículos permitieron establecer posiciones claras y académicas en torno a la dimensión elegida. Por ejemplo, en la dimensión institucional colocamos cuatro posturas que permitían a quien accedía

a la consulta informarse y contrastar posiciones antes de expresar la suya. El resultado de ello fue que algunas de las opiniones que se vertían luego en los foros, explicitaban una adhesión a alguna de las posturas, teniendo como referencia un artículo concreto. En esta dimensión un artículo de Gonzalo Perera sobre Ley de Medios y TV Digital fue muy fermental para despertar posiciones a favor y en contra. Asimismo se trató de operar con un criterio de representatividad de opiniones asociadas a los partidos políticos actualmente con representación parlamentaria y por posiciones en torno al eje pro estatal y pro mercado.

Noticias

Las noticias fueron utilizadas principalmente para informar sobre las últimas novedades que iban apareciendo en la prensa sobre la temática. En el caso de la dimensión regulatoria fue esencial la incorporación del proyecto de Decreto que el MIEM hizo público durante el período en que se desarrollaba la consulta. Las novedades que íbamos recogiendo de la prensa permitieron al visitante estar al día con los cambios y novedades que se fueron presentando. La construcción de una pequeña agenda de noticias intentó dar cuenta de un tema que no conformaba las primeras planas de los medios, aunque sí contaba con cobertura. La idea rectora en este caso fue configurar un estado de la situación inmediata a través del seguimiento de la prensa.

Foros.-

Los foros son espacios participativos donde los visitantes pueden proponer y dialogar entre ellos. Para la consulta pública representaron la herramienta para materializar las posiciones más elaboradas. Aquí el centro está puesto en la opinión del ciudadano, la idea era congregarse opiniones no calificadas. Pero además fue el espacio público donde se desarrolló el más profundo intercambio de opiniones. Nuevamente, la publicación del proyecto de Decreto para regular la televisión digital generó un movido intercambio de perspectivas. Por tal razón en su dinámica el foro también representó una herramienta formativa, particularmente en aquellos donde más diálogo hubo. Los foros buscaron agrupar la participación ciudadana en un esquema libre y orientado a la opinión. Sus resultados se pueden medir como exitosos observando lo calificado de las participaciones.

Encuestas

Las encuestas fueron mediadoras para generar opciones concretas, a las cuales denominamos “de un click”. Como dijimos, el foro representó por excelencia el espacio más deliberativo, mientras que la encuesta permitía a los visitantes participar sin obligarlos a elaborar razonamientos completos o argumentaciones extensas. Simplemente con un impulso de preferencia podía estar participando de la consulta.

Links de interés

Los links de interés representaron el ítem que permitía al visitante que lo quisiera ampliar sus conocimientos sobre el tema, o navegar hacia otras visiones y contenidos en el hipertexto que representa internet. Al sugerir sitios de interés abrimos la puerta para la profundización de los temas específicos u otros sitios web que tuvieran información ordenada y relevante.

Audiovisuales

Los audiovisuales fueron utilizados como disparadores del juicio de los visitantes. La expresión de un público diverso en un soporte visual permitió movilizar el interés sin tener que recurrir a la lectura. El impacto visual fue fundamental para colocar al internauta en un plano de igualdad con los ciudadanos que aparecían en los videos para estimular la aprobación o desaprobación de sus pares.

Se buscó ser representativo por edad, sexo, clase social. Las respuestas se estructuraron en relación a la evaluación de la TV por parte de las personas que aparecían en los audiovisuales. También se destaca un alto porcentaje de capacidad propositiva sobre los contenidos en las expresiones que se incluyen en los audiovisuales.

8.2.- Participación de los visitantes.

El portal consultapublica.org.uy fue diseñado para permitir altos grados de interacción e interactividad.

Se dispuso de un sistema de comentarios (Disqus) que permite gestionar las participaciones del sitio de forma sencilla. El sistema permite moderar los comentarios y envía notificaciones al administrador cada vez que se ingresa un nuevo comentario. A través de la misma herramienta en la pantalla de inicio era posible visualizar los temas más comentados o los últimos comentarios ingresados en el sitio.

8.3.-Diferentes niveles de participación

Todos los artículos, noticias y encuestas podían ser comentados, propiciando el intercambio e interacción entre los visitantes del sitio. Los foros y los artículos fueron diseñados especialmente para lograr participaciones más informadas, con cierto manejo de la temática. Se requería estar registrado dentro del sitio para poder comentar. La forma de registro era muy flexible pues era posible ingresar por medio de diversas cuentas (Facebook, Twitter, OpenID, Yahoo, Google Disqus) o crearse una cuenta dentro del mismo sitio. La creación de la cuenta permitía representar a un individuo o a una organización.

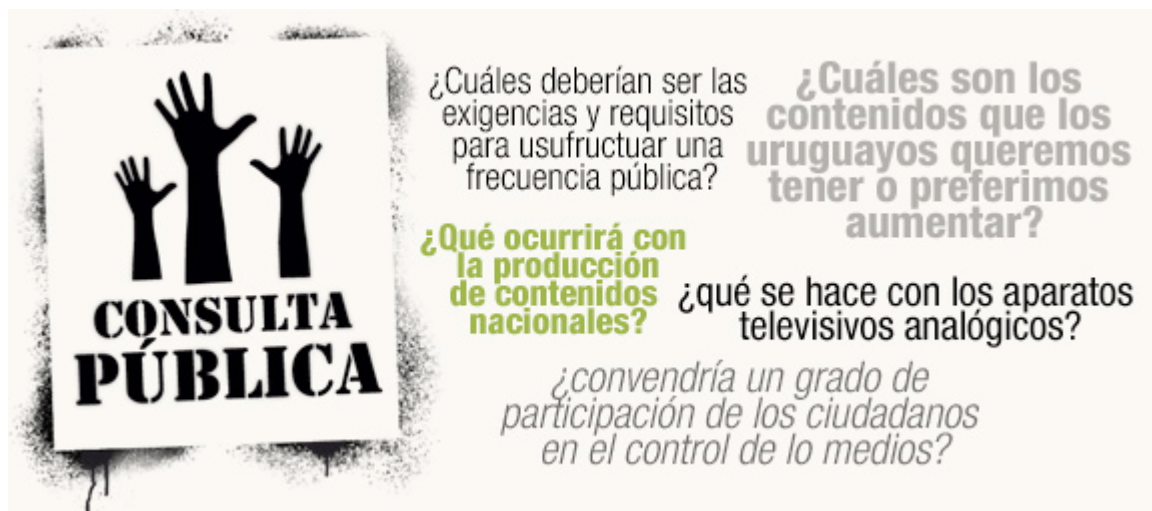
Las encuestas tuvieron un formato de múltiple opción y fueron utilizadas para generar interés en la temática discutida y mayor interactividad del visitante con el sitio. Para participar de ellas no era necesario estar registrado, bastaba con señalar la opción deseada.

8.4.- Gráfica

El lenguaje gráfico del sitio buscó darle un perfil amigable, simple y visualmente atractivo. Rápidamente el visitante podía identificar qué tipo de contenidos se ofrecían y cómo acceder a ellos. Un efectivo sistema de botoneras y accesos directos organizaban de forma coherente y sencilla la distribución de los contenidos.

El diseño contemplaba una estética de “muro” en el cual todos pueden escribir sus opiniones. El logotipo remite a la idea del graffíti realizado con la técnica estencil. También fue acompañada de una serie de íconos que guiaban al visitante por la navegación del sitio.





8.5.- Redes sociales

Fueron asociadas al sitio las redes Facebook (grupos ConsultaPública - Televisión digital en Uruguay) y Twitter (@consultapublica), con la finalidad de difundir información del sitio y generar debates en otros niveles. Se publicaban noticias, extractos de comentarios del sitio y todos los contenidos nuevos del mismo.

De las dos funciones diseñadas para ser cumplidas por estas redes solo la primera resultó satisfecha, pues no se establecieron intercambios en las cuentas de referencia al sitio. El informe de navegación de sitio (más adelante) demuestra que Facebook ha sido un sitio de referencia desde donde se ingresaba al sitio consultapublica.org.uy, por lo que es posible suponer que la difusión de la url por ese medio fue efectiva y que todos los avances publicados en el muro generaban nuevas o repetidas visitas al sitio consulta pública.

8.6.- Correo electrónico

Fue utilizada una cuenta del dominio consultapublica.org.uy para enviar, a lista de contactos clave, los avances de la participación en el sitio y noticias relevantes en referencia al tema de la consulta.

9.- Informe de navegación del sitio

Período analizado: entre el 19 de setiembre y el 19 de octubre.

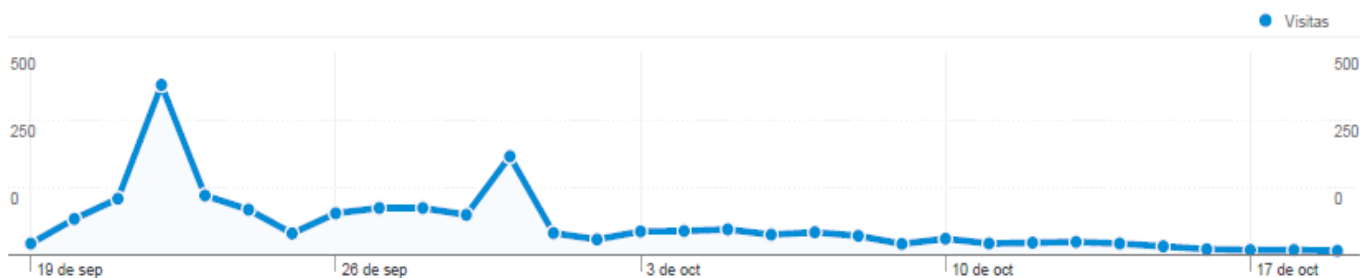
9.1.- Visitas.

El total de visitas al sitio consultapublica.org.uy en ese período fue de 2.315.

Como puede observarse en los gráficos que siguen, la mayor cantidad de vistas al sitio y la mayor cantidad de páginas vistas ocurrió en los días 22 de setiembre (cuando comenzó la consulta), cuando hubo 420 visitas (al segundo día de la consulta hubo 143 visitas), y 30 de setiembre, con 243 visitas. Nótese que esa fecha es el día siguiente a haberse publicado en el sitio, redes y correo

electrónico la consulta pública del MIEM, y haberse explicitado que este sitio se comprometía a hacer llegar los aportes volcados sobre el nuevo Decreto al MIEM.

En los fines de semana la cantidad de visitas siempre fue menor que de lunes a viernes. Entre el sábado 1 y el lunes 8 las visitas se mantuvieron entre 40 y 50 diarias, a partir de ese momento el número comenzó a decaer, desde el martes 11 y hasta el 17 (fecha en que finalizó la consulta) las visitas oscilan entre 27 y 20 por día.



Páginas vistas de todos los visitantes

19/09/2011 - 19/10/2011



8.929 Páginas vistas

El análisis de las fuentes de tráfico muestra un elevado porcentaje (58,53%) de tráfico directo, de lo anterior es posible interpretar que la mayoría de los visitantes accedían directamente por medio de la url del sitio que fue difundida. La segunda fuente de tráfico son sitios web de referencia. Es muy bajo el número de visitantes que accedieron al sitio por medio de motores de búsqueda. Es posible pensar que la mayoría de las visitas obtenidas en el sitio se debieron a una buena difusión de la url, ya que fue enviada directamente a contactos clave multiplicadores y publicada en las redes sociales.

Todas las fuentes de tráfico han enviado un total de 2.315 visitas.

58,53% Tráfico directo

32,96% Sitios web de referencia

8,51% Motores de búsqueda



Fuente de tráfico	Visitas	Porcentaje
Tráfico directo	1.355,00	58,53%
Sitios web de referencia	763,00	32,96%
Motores de búsqueda	197,00	8,51%

Fuentes de tráfico principales

Fuentes	Visitas	Porcentaje de visitas	Palabras clave	Visitas	Porcentaje de visitas
(direct) ((none))	1.355	58,53%	consultapublica televisión	113	57,36%
facebook.com (referral)	367	15,85%	www.consultapublica.org.uy	22	11,17%
google (organic)	195	8,42%	consultapublica.org.uy	15	7,61%
t.co (referral)	49	2,12%	consulta publica	5	2,54%
impacto2.comunica.org	29	1,25%	consulta pública	5	2,54%

9.2.- Tipo de visitante

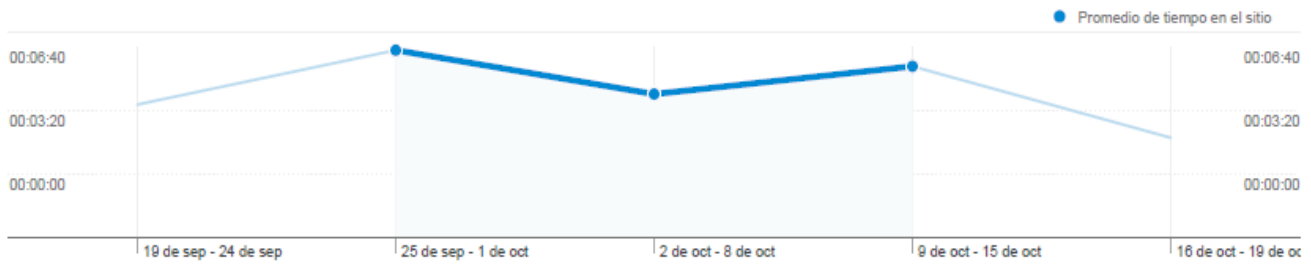
Aproximadamente las nuevas visitas representan un 60 % del total de visitas al sitio, y el resto son usuarios que ingresan nuevamente.

Tipo de visitante	Visitas	Visitas	Visitas
■ New Visitor	1.375	59,40%	<p>A pie chart illustrating the distribution of visitor types. The chart is divided into two segments: a larger blue segment representing 'New Visitor' at 59,40%, and a smaller green segment representing 'Returning Visitor' at 40,60%.</p>
■ Returning Visitor	940	40,60%	

Tiempo en el sitio de todos los visitantes

19/09/2011 - 19/10/2011

En comparación con: Sitio

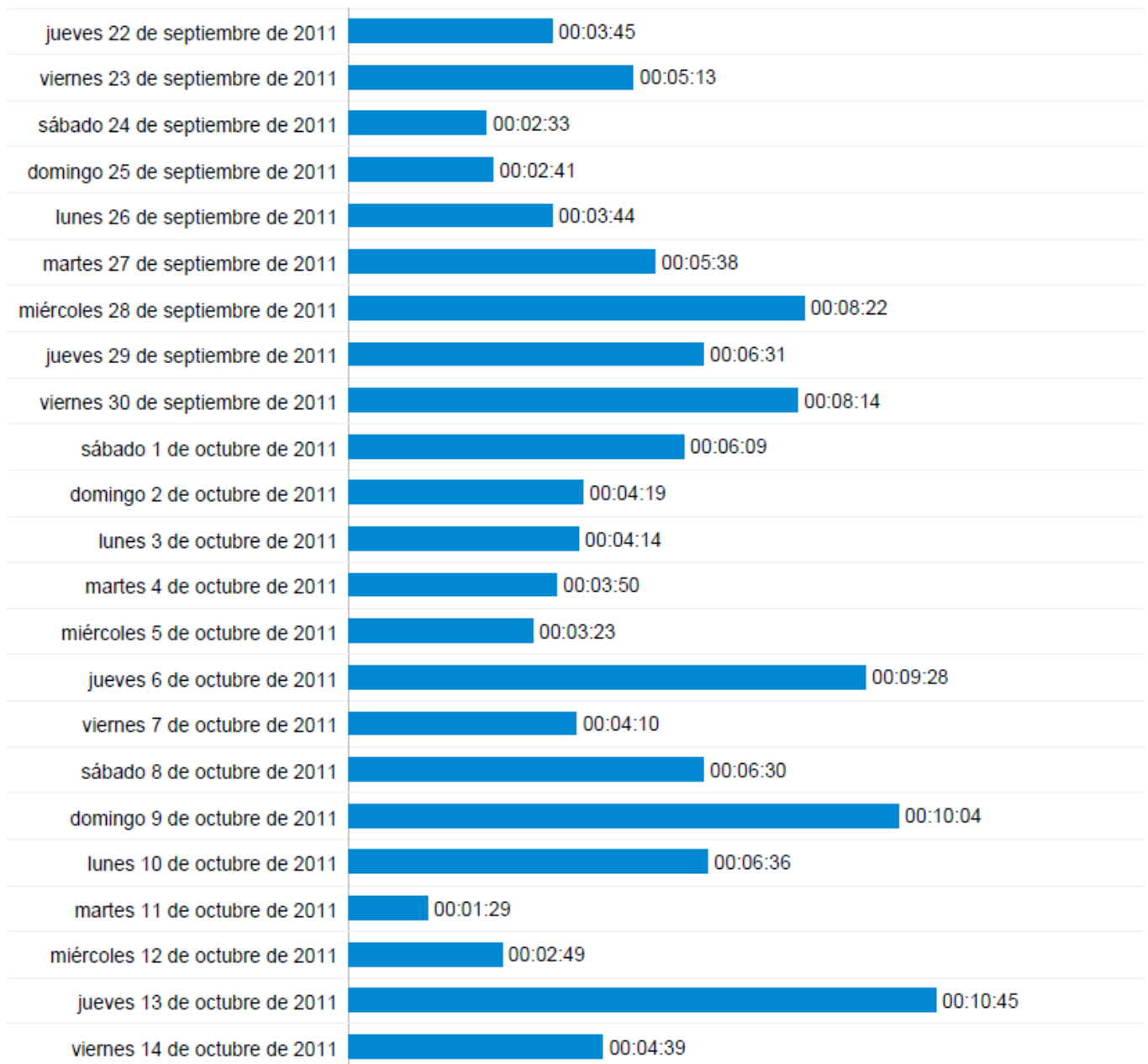


00:05:26 Promedio de tiempo en el sitio

19/09/2011 - 24/09/2011	00:04:39
25/09/2011 - 01/10/2011	00:06:33
02/10/2011 - 08/10/2011	00:05:01
09/10/2011 - 15/10/2011	00:05:59
16/10/2011 - 19/10/2011	00:03:29

Si bien el promedio de tiempo de visita al sitio es de cinco minutos aproximadamente, si analizamos día a día los días que la consulta permaneció abierta (22/09 a 14/10) es posible ver, como muestra el siguiente gráfico, picos de estadía en el sitio de entre ocho y diez minutos.

00:05:20 Promedio de tiempo en el sitio



9.3.- Ubicación de las visitas

Se accedió al sitio desde 30 países. Dejando de lado las visitas procedentes de Uruguay (93,56%), las cifras del resto de los países no son relevantes. Solo se destacan Brasil, Argentina, España y Chile.

9.4.- Interacción con contenidos

Los temas más comentados fueron

- [¿Cuál es tu opinión sobre el nuevo Decreto Televisión Digital TVD?](#) (Foro)
- [Ley de Medios y TV digital](#) (Artículo)
- [Si usted fuera un diseñador institucional ¿En dónde colocaría el órgano regulador de los medios audiovisuales de comunicación?](#)(Encuesta)
- [La Concentración de los medios audiovisuales](#) (Artículo)

Con menos popularidad, pero con al menos 4 comentarios se destacan:

- [Crear La Televisión De Servicio Público](#) (Artículo)
- [La Concentración de los medios audiovisuales](#) (Artículo)
- [¿Es necesario regular o no? ¿Para qué regular?](#) (Foro)
- [¿Quién debería controlar a los medios de comunicación?](#) (Foro)

9.5.- Reproducciones de los audiovisuales.

Fue creado un canal en Youtube desde donde se insertaban los audiovisuales en el sitio. También fueron publicados en Facebook y enviados insertos en el *mailing* de difusión de la consulta.

Reproducciones en la región y en el intervalo de fechas seleccionado (19/09 al 19/10): 243

El siguiente gráfico muestra el número total de reproducciones de cada día.



9.6.- Foros (descripción y análisis)

9.6.1.- Dimensiones estructurantes

Los foros fueron el espacio donde los participantes expresaron de forma más desarrollada y extendida sus opiniones sobre las temáticas planteadas. Complementaron las encuestas, que apuntaban a una participación más concreta.

Los debates realizados fueron promovidos con la articulación de videos que recogían opiniones de diversos ciudadanos en una suerte de “vox populi”.

Con esta infraestructura realizamos 7 propuestas para discutir. De estas 7, 4 de ellas fueron los centros elegidos por parte del equipo de investigación a cargo del sitio, para focalizar el debate de la consulta pública.

9.6.1.1.- En la dimensión “Usos del espacio radioeléctrico” realizamos dos propuestas de debate:

¿Cuál debería ser la grilla de programación de la televisión digital?

¿Deberían ser ilimitadas las autorizaciones o tendrían que tener un plazo preestablecido de vigencia?

La primera tuvo 20 participaciones, mientras que la segunda solamente 1.

9.6.1.2.- En la dimensión “Regulación y reguladores” realizamos 2 propuestas:

¿Es necesario regular o no? ¿Para qué regular?

¿Uruguay debe o no modificar la estructura legal que regula la televisión?

La discusión de esta dimensión se centró en la primera de las propuestas, que tuvo 7 opiniones, mientras que la segunda obtuvo una.

9.6.1.3.- En la dimensión denominada “Institucionalidad: eficiencia, inclusividad y transparencia” realizamos 2 propuestas para el debate:

¿Quién debería controlar a los medios de comunicación?

¿Los organismos del Estado son eficaces en el cumplimiento de sus objetivos?

La primera de las propuestas recibió 4 opiniones mientras que la segunda únicamente una.

Finalmente se incluyó una cuarta dimensión, aprovechando la coyuntura estratégica que supuso la presentación, por parte del Poder Ejecutivo, de un borrador para discutir un eventual Decreto que regulara y diera marco jurídico a la implementación de la televisión digital. Allí propusimos un debate:

¿Cuál es tu opinión sobre el nuevo “Decreto Televisión Digital TVD”?

Esta propuesta recogió 27 opiniones.

9.6.2.- Análisis sintético de los foros

En base a los datos que presentamos, realizaremos un breve análisis de aquellos foros que tuvieron mayor grado de debate. Estos fueron:

1.- ¿Cuál debería ser la grilla de programación de la televisión digital?

- 2.- **¿Es necesario regular o no? ¿Para qué regular?**
- 3.- **¿Quién debería controlar a los medios de comunicación?**
- 4.- **¿Cuál es tu opinión sobre el nuevo Decreto Televisión Digital TVD?**

1) ¿Cuál debería ser la grilla de programación de la televisión digital? En este foro se realizaron numerosas propuestas y se dieron algunos debates focalizados. Dentro de las propuestas para la grilla se incluyen contenidos como: señales regionales, fútbol y deportes, culturales, escuelas de cine nacionales y regionales.

Por otro lado hay enfoques que plantean que lo importante es la capacidad para producir contenidos en forma sustentable. Hay propuestas para que cada Facultad tenga su frecuencia y que los pensadores jóvenes tengan espacios televisivos.

Se plantea la preocupación por la dinámica del mercado y cómo puede ocurrir que la industria del entretenimiento prevalezca por sobre intentos de promover contenidos nacionales y culturales.

Otros planteos hacen énfasis en que la grilla tenga programas periodísticos, políticos, sociológicos, filosóficos, ambientales, educacionales y, fundamentalmente, debates.

Sobre los contenidos también se proponen otras expresiones culturales como escuelas de teatro, gastronomía local, escuelas de danza o de música, etc.

Se cuestiona la homogeneidad de la grilla televisiva actual: muchos informativos y entretenimiento pero con ausencia de perfiles más recostados hacia la sociedad en que vivimos.

Otras miradas proponen que los canales decidan su programación en función de su característica. Es muy distinto el contenido que deben ofrecer los canales públicos que los privados comerciales o los comunitarios.

Otras propuestas apuntan a respetar los segmentos de programación (infantil, horario de protección al menor) y que la regulación establezca la duración de la tanda publicitaria.

Se hace fuerte hincapié, y en eso hay coincidencias plenas, en la importancia de que la grilla tenga mucha producción nacional como respuesta a lo excesivo de los contenidos extranjeros.

Se recoge del borrador del Decreto del Ministerio que se cobre un canon a los operadores privados por la utilización del espectro, y que esos recursos se destinen a estimular la producción de contenidos nacionales de calidad y en clave de desarrollo.

Respecto de la televisión pública se propone que dependa de una comisión plural e independiente del gobierno con voceros provenientes del ámbito de la cultura.

Se cuestiona el artículo de Gonzalo Perera en cuanto a que el Estado sea fuerte en su capacidad de regular al resto de las expresiones civiles. Desde las organizaciones sociales se recomienda que los contenidos no queden expuestos a la voluntad de los gobernantes de turno. Se plantea la necesidad de una televisión pública independiente con más recursos. La URSEC aparece como garantía para evitar oligopolios privados o públicos.

Se cuestiona a los canales privados por tener la posibilidad de pasar películas nacionales financiadas por el FONA que en la práctica no ocurre.

Se hacen cuestionamientos en clave comparativa con la región. Se afirma que en América Latina ya se está emitiendo televisión digital. Uruguay aparece atrasado en relación a otros países (Chile, Argentina). La ausencia de avances beneficia los negocios de los operadores de televisión por cable.

Un argumento contrario al anterior es que tenemos la posibilidad de evaluar con serenidad las experiencias que fracasan o triunfan en otros países. Se pone el ejemplo de España, que gastó mucho sin resultados. Además se hace énfasis en que no hay que discutir sobre la tecnología sino sobre el sentido de la misma.

2) ¿Es necesario regular o no? ¿Para qué regular?

En este foro se realizan algunas consideraciones y propuestas diversas. Se diagnostica la oferta televisiva mediada por la televisión digital y la banda ancha. Se propone la preocupación de cómo regular la convergencia. En tal sentido es que aparecen preocupaciones en torno al sentido de la regulación más allá de si se confirma o no un nuevo marco regulatorio. Se menciona también el problema de internet y la necesidad de la denominada “neutralidad de la red”. Se coincide en la necesidad imperiosa de regular, pero se hace fuerte énfasis en estar atentos a dónde se apunta como país.

Se plantea que la sociedad civil debe tener un rol activo para cuestionar el sentido de la regulación.

También aparecen posturas que hacen hincapié en el hecho de que la televisión es un medio que llega a toda la población y que por eso la regulación debe atender a resolver el problema de la concentración de visiones y fomentar la pluralidad y la producción independiente. Esos cambios deben recoger los valores de nuestra sociedad y no los de otras.

Se plantea también la importancia de que el derecho a la información no quede sujeto a intereses empresariales. Hay propuestas en torno a que la mayor democratización transite por carriles regulatorios y que para esto hay que conocer el marco jurídico actual. Se diagnostica la insuficiencia del marco jurídico para garantizar que las diferentes visiones de la sociedad sean representadas. Se asigna al Estado el rol fundamental para impulsar esto.

Se plantea también la importancia de regular concediendo licencias acotadas en el tiempo generando mecanismos democráticos de consulta popular para que un prestador continúe o sea removido.

Se propone también la discusión sobre la institucionalidad que haga efectiva la regulación. Hay una propuesta concreta para crear una institucionalidad con fuerte participación de la sociedad civil con formato de “Consejos”. Además se plantea que la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI) solamente tiene un rol consultivo.

Se cuestiona la capacidad de la URSEC para controlar los mercados.

Asimismo se diagnostica el rol de la DINATEL y de su ex director Gustavo Gómez. En tal sentido se visualiza que su esfuerzo personal no fue acompañado por el resto de las instituciones para impulsar una política nacional de comunicaciones.

Se hace una propuesta de elevar el rango de la DINATEL y hacer que sea un órgano colegiado.

Aparecen referencias a ANTEL y su posición superior en cuanto a “capacidades” en relación con el resto de las instituciones del Estado. Se cuestiona el sentido corporativo del discurso de ANTEL, y la ausencia de avances hacia una política universal de comunicaciones al servicio de una democracia plena y enriquecida.

Hay una propuesta específica de “cuota pantalla” de al menos un 75% de producción nacional en el horario de 19 a 24 horas.

También se plantea la necesidad de regular en clave de infraestructura y no por servicios.

3) ¿Quién debería controlar a los medios de comunicación?

La discusión acerca del control de los medios de comunicación estuvo pautada por opiniones en torno a la reactivación de la ciudadanía más allá de un mero rol de consumidor y la necesidad de tener un “defensor de audiencias” como una propuesta específica que controle los contenidos que lleguen a la ciudadanía. Además se plantea la creación de un organismo autónomo que esté en la sociedad civil, con venia parlamentaria para algunos de sus integrantes y el resto elegido por asociaciones civiles, que pueda controlar y revisar los contenidos que circulan por la radiodifusión.

En otras miradas se cuestiona la intervención del gobierno o de otros agentes sobre la libertad de elección de los contenidos. Hay quienes prefieren elegir por sí mismos qué consumir y prefieren que la esfera política no intervenga.

Se plantea también la dimensión práctica en torno a que la URSEC no cuenta con capacidades para controlar que las frecuencias cumplan con los requisitos impuestos por las licencias. Se plantean también las acciones concretas e ineficiencias sobre frecuencias mal otorgadas o no utilizadas debidamente. Otra crítica es el uso de testafieros que fomenta la concentración. Se plantea en tal sentido el control y de la gestión de estos asuntos por parte del Estado. El rol de la URSEC se coloca como central en torno a la necesidad de dotarla de recursos y capacidades de diverso orden. A esto se suma la preferencia por la autonomía plena del organismo regulador.

4) ¿Cuál es tu opinión sobre el nuevo Decreto Televisión Digital TVD?

Este foro fue el más discutido de todos. Nos vimos obligados a incluir esta pregunta en el Foro a partir del sorpresivo decreto del MIEM y sobretodo dada la estrategia de consulta elaborada de forma inmediata al surgimiento del Decreto por parte del MIEM. Fue el más extenso en cuanto a opiniones y propuestas. Se reiteran muchas de las cuestiones que ya se habían planteado en otros foros. Entre ellas la necesidad de fortalecer a la URSEC y financiar la producción nacional. Además se cuestiona el hecho de que la televisión esté atada a la publicidad y el rating como criterios últimos para la selección de los contenidos.

En torno al borrador del Decreto se suscitaron posturas a favor y en contra. Para algunos el Decreto no agregaba nada a lo existente en el marco jurídico.

Otros en cambio consideraron muy positivo el borrador del Decreto al igual que la idea de hacer una consulta pública sobre él. Se plantean casos como el de España donde el proceso de audiencia pública es restringido a un consejo asesor, donde no están representadas las emisoras comunitarias ni muchas organizaciones, y donde las decisiones no se consultan con la ciudadanía. Se valora que se haga público un borrador antes de ser presentado formalmente por el Poder Ejecutivo.

En el caso español se cita como ejemplo que no hubo debate público sobre la TV digital y que lo poco que se discutió se centró mucho en lo técnico y poco en los contenidos, mucho en el marketing y en el apagón analógico. Sobre España se hacen fuertes críticas y juicios de valor en torno a la baja democratización y pluralismo de la televisión digital convertida en una serie de canales y repetidoras de muy baja calidad: por ejemplo, “teletarot” y “teletienda”.

Un cuestionamiento al borrador del Decreto es la ausencia de un plan económico que respalde la ingeniería del mismo.

Respecto de los plazos de 15 años que el borrador propone para las nuevas autorizaciones, resulta positivo para quienes opinan en el foro. Se cuestiona que las autorizaciones sin plazos han generado situaciones donde los empresarios no cumplieron con la programación a la que se habían

comprometido o vendieron sus frecuencias a personas que tampoco cumplieron el plan comprometido.

Aparecen críticas a que los plazos sean de 15 años en torno a que representa mucho tiempo. Se cita como ejemplos los plazos de Canadá máximo de 7 años, de Estados Unidos 5 años, de Perú 10 años, y de España 10 años.

Respecto de las autorizaciones se plantea que el rol de la URSEC debería implicar una evaluación de la programación y en tal caso plantear ajustes y metas. Se plantea que los plazos podrían ser de entre 5 y 10 años, lo que resulta más democrático.

Se pregunta qué rol juega ANTEL en todo el proceso.

Se realizan algunas preguntas sobre los televisores digitales y se expone o explica cómo será el proceso de cambio y los costos.

Por otro lado se cuestiona del borrador que la URSEC queda en una posición relegada. Hay una ausencia de regulación.

10.- Algunas conclusiones.

La experiencia se podría evaluar, sin dificultad, como exitosa en varios sentidos:

- a) el gobierno participó activamente en el debate, primero en las reuniones en la DINATEL aportando ideas en el diseño y en las propuestas en general;
- b) la academia también asumió un papel muy activo, proporcionando varios de los artículos que provocaba o contextualizaban los debates y las participaciones y difundiendo la consulta dentro de los ambientes y redes universitarias;
- c) la ciudadanía dispuso, pese a la escasa difusión pública que tuvo la página por los inconvenientes reseñados, una amplia participación, como lo demuestra el capítulo estadístico de este informe;
- d) las participaciones, tanto a nivel de los articulistas como de los comentaristas en los foros, aportaron diversas miradas sobre un tema complejo y pueden ser valoradas como aportaciones relevantes para los tomadores de decisión. Entre los articulistas y las participaciones firmadas (no anónimas) se destacan ex directores de la URSEC, redactores principales de los capítulos programáticos de todos los partidos políticos, ex directores de ANTEL, especialistas integrantes de la Coalición para la Democracia de la Comunicación, periodistas, docentes universitarios y organizaciones civiles;
- e) Los debates de la página recorrieron las principales redes sociales de internet;
- f) El procesamiento de gran variedad de temas que se encuentran presentes en el debate público sobre el advenimiento de la televisión digital.

La experiencia, sin embargo tuvo inconvenientes en los siguientes ítems:

- a) El relevo de autoridades justo antes del inicio de la consulta pública aportó severos interrogantes sobre el éxito de la misma;
- b) El retiro de la DINATEL como agente convocante de la página impidió que su difusión en los medios masivos fuera valorada por los responsables periodísticos de los mismos, por lo que las repercusiones se vieron afectadas;
- c) La ausencia de una política de difusión alternativa a la disponible por el propio Estado y sus recursos periodísticos, redujo el campo de la difusión inicial al ámbito específico de la academia (sus redes) y a los limitados alcances que los involucrados al proyecto individualmente considerados pudieran aportar;
- d) Como espacio hipotético podemos afirmar que la cultura de participación a través de las tecnologías 2.0 y en general de las redes sociales de internet es en Uruguay extremadamente reducida (como participación pública), lo que impide llegar a través de este exclusivo medio a espacios importantes de la opinión pública.

En definitiva, se obtuvieron muy buenos resultados en los objetivos principales del proyecto, logrando un buen nivel de debate en la comunidad especializada en el tema, incluyendo aquí a los gobernantes, académicos y actores relevantes. Incluso, la DINATEL había expresado su interés de conservar el espacio para futuras convocatorias, aunque el cambio de autoridades impide asegurar que ese interés se mantenga.

Finalmente, queremos destacar que el equipo generador de la actividad podrá promover y transmitir su experiencia y las bondades de estas tecnologías, aportando un mecanismo novedoso de consulta y debate administrado que signifique un mejor desarrollo de la deliberación pública, con su principal ventaja, que es el aporte a un incremento de la calidad democrática de la sociedad.

11.- Bibliografía consultada.

- Albornoz, Luis (Compilador). Al fin solos... La nueva TV del Mercosur. Ed. Ciccus / La crujía. BSAS. 2000.
- _____. (Compilador) Poder, Medios y Cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la Comunicación. Ed. Paidós. BSAS. 2011.
- Alvarez-Miranda, Berta. El estado de bienestar 20 años de argumentos críticos. Ed. Visor.
- Apreza Salgado, S. Concentración de medios de comunicación *versus* pluralismo informativo externo. . 2002.
- Arzaluz Solano, S. La utilización del estudio de caso en el análisis local. Región y Sociedad. VOL. XVII . N° 32. 2005.
- Becerra, Martín y Mastrini Guillermo. Los monopolios de la verdad. Ed. Prometeo. BSAS. 2009
- _____. Los dueños de la palabra. Ed. Prometeo. BSAS. 2009.
- _____. Concentración de medios. Comunicación a las IV Jornadas Nacionales de Investigadores en Comunicación. Córdoba. 2002.
- _____. "Concentración de Medios". Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. 2007.
- _____. "Concentración de los medios en América Latina: Tendencias de un nuevo siglo". Universidad de Lima. 2010.
- Becerra, Martín. Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada. 2009.
- _____. Sociedad de la información: proyecto, convergencia, divergencia. Ed Norma. Colombia. 2003.
- Berretta, Nora (Coordinadora). Carlos Moreira, Gabriel Oddone, Carlos Paolino, Ana Laura Rodríguez, Mario Vila. "Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización. Capacidades estatales aplicadas a la generación de valor agregado en las políticas públicas en Uruguay". Cinve. Montevideo, 2006.

- Bustamante, Enrique. (Coordinador). Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital. Barcelona. Ed. Gedisa. 2003.
- Castells, Manuel. Comunicación y Poder. Ed. Alianza. Madrid. 2009.
- _____. La galaxia internet. Reflexiones sobre internet, empresa y sociedad. Ed. Areté. 2001.
- García Canclini. Por qué legislar sobre industrias culturales. Revista Nueva sociedad N°175. Caracas. 2001.
- Garnham, N. Emancipation, The media, and Modernity Arguments about the media and social theory. Oxford University Press. 2000.
- Faraone, Roque. Relaciones entre poder político y medios de comunicación. Ponencia presentada ante cámara de representantes. 2001.
- _____. Televisión y Estado. Ed. Cal y Canto. 1998.
- Freedman, Des. The politics of media policy. Ed. Polity Press. UK. 2008.
- García Rubio, Carlos. Lo que el cable nos dejó. Televisión para abonados, comunicación y democracia en el Uruguay. Ed. Ediciones de la Pluma. Montevideo. 1994.
- _____ (editor) Televisión Estatal: ¿Qué hacer con ella?. Ed. Universidad Católica. Montevideo. 1998.
- Gómez, Gustavo. La radio y la TV en la Era digital. Friederich Ebert Stiftung. 2007.
- Gómez, Pedro y Cruz Brittos, Valério. Comunicação e Governabilidade na América Latina. Ed. Unisinos. 2008.
- Isiofidis, Petros. Public Television in the digital era. Ed. Algrave Macmillan UK. 2007.
- Kaplún, Gabriel. “Políticas de comunicación: cambios y resistencias”. XII Encuentro Latinoamericano de Facultades de Comunicación Social. FELAFACS. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, setiembre de 2006.
- Lanza, E. y Buquet, G. La televisión privada comercial en Uruguay. *Caracterización de la concentración de la propiedad, las audiencias y la facturación. Friedrich-Ebert-Stiftung Representación en Uruguay.* 2011.
- Mattelart, Armand. Historia de la sociedad de la información. Ed. Paidós. Barcelona. 2002.
- _____. Mundialización y cultura. Los aportes de la convención internacional de la Unesco para la diversidad cultural. Bilbao. 2005.
- _____. Estudiar comportamientos, consumos, hábitos y prácticas culturales en Albornoz Comp. 2001.
- McQuail, Denis. La acción de los medios. Ed. Amorrortu. Argentina. 1998.
- McChesney, R. The problem of Media. New York. Monthly Press. 2004.
- Menéndez, María Cristina. Política y Medios en la era de la información. Ed. La Crujía. BSAS. 2009.
- Mosco, Vincent. The political economy of communication. London. Sage.
- Rincón, Omar. (Compilador). Televisión pública: del consumidos al ciudadano. La Crujía. BSAS. 2005.
- Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia?, Bogotá: Altamir Ediciones. 1994.
- Smith, Paul. The politics of Television policy. Ed. Edwin Mellen Press. UK. 2007.
- Stake, Robert. “Case Studies”, en Norman K. Denzwhytein y Yvonna Lincoln. Handbook of Qualitative Research. Thousand Oaks. Sage Publications. 1994.
- _____. Investigación con estudios de caso, Madrid, Morata. 1999.
- Ramonet, Ignacio. “La tiranía de la comunicación”, Madrid. Debate. 2000.
- Sen, Amartya Kumar: Bienestar, justicia y mercado. Ediciones Paidós Ibérica. 1997.
- Sfez, Lucien. Crítica de la Comunicación. Amorrortu. BsAs.
- Sierra, Francisco. Consumo cultural y poder mediático. En Albornoz Comp. Ed. Paidós. BS.AS. 2011.
- Stolovich, Luis. La cultura es capital. Ed. Fin de Siglo. Montevideo.

- _____. Entrevista en Diario El País. Montevideo. Anuario 2003.
- _____. La realidad de los medios de masas. 1995.
- UdelaR. Delpiazzi, Carlos et al. Informe de la Universidad de la República. Unidad Multidisciplinaria de Apoyo a la gestión de la representación universitaria en la Comisión Nacional de Televisión Digital Terrestre Abierta. Montevideo. 2006.
- UNESCO. Indicadores clave de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Partnership para la medición de las TIC para el desarrollo. 2005.
- Van Cuilenburg y McQuail. Cambios en el paradigma de Política de Medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación. Traducción a cargo del equipo conformado por Mariela Baladrón, Ana Bizberge, Marianela Del Giudice, Cecilia Fariña, Jorgelina Rojo, Magdalena Restovich, Bernadette Califano y Guillermo Mastrini.
- Van Meter, Donald y Van Horn, Carl. “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual” en La implementación de las políticas Luis Aguilar Villanueva compilador. Ed. Porrúa. México.
- Wohlers, Mauricio. Convergencia tecnológica y agenda regulatoria de las telecomunicaciones en América Latina. CEPAL. 2008.
- Wolton, D. L’ autre mondialisation. Ed. Flamarion. 2003.
- Zallo, Ramón. Retos actuales de la economía crítica de la comunicación y la cultura. En Albornoz, Luis (Compilador). Paidós. BSAS. 2011.
- Zurbriggen, Cristina. Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales. Tesis Doctoral. 2005.
- _____. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. Revista de ciencia política. 2006. Montevideo.