

Nota sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Uruguay¹

Nota sobre a Ley de Servivios de Comunicación Audiovisual do Uruguai

Note on Ley de Servivios de Comunicación Audiovisual of Uruguay

Gabriel Kaplún

Comunicador y educador, Doctor en Estudios Culturales Latinoamericanos, docente e investigador de la Universidad de la República (Uruguay). Especialista en comunicación educativa y comunitaria, comunicación organizacional y políticas de comunicación, consultor de organismos nacionales e internacionales, organizaciones sociales y no gubernamentales

E-mail: gabriel.kaplun@comunicacion.edu.uy.

1-Esta nota fue publicada en el matutino La Diaria, de Montevideo, en diciembre de 2014, pocos días antes de la aprobación de la Ley. La adenda al final del texto da cuenta de algunos hechos posteriores.

“La mejor ley de medios es la que no existe”, se escuchó varias veces en los últimos años y en bocas muy diversas, desde directivos de medios al Presidente de la República quien, finalmente, envió al Parlamento el Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Tal vez porque comprendió, entre otras cosas, el sinsentido de esa frase. Porque si la mejor ley es la que no existe, ¿qué hacemos con las que existen, como la Ley de Radiodifusión de 1977? ¿Habría que derogarla, por su origen poco democrático o porque no contempla muchos de los cambios tecnológicos y sociales posteriores?

En todo el mundo los medios se regulan por su importancia social y cultural y por su papel clave en la vida democrática. El asunto es cómo. Y en ese sentido Uruguay tiene un atraso importante y un déficit democrático. Que en parte fueron atendidos con medidas previas, como la Ley de Radiodifusión Comunitaria de 2007 o un decreto de 2008, que establecieron procedimientos concursables para la asignación de frecuencias de radio y televisión. Pero falta mucho todavía.

Parte de lo que falta viene a atenderlo esta ley, cuyas bases fueron discutidas en 2010 por un Comité Consultivo que me tocó presidir y en el que, con la participación de empresarios, productores, trabajadores y organizaciones de la sociedad civil, llegamos a muchos acuerdos y dejamos constancia de algunos desacuerdos. Vale recordarlo, porque algunas declaraciones de los últimos días parecen ignorar ese valioso antecedente y los acuerdos que allí se expresaron.

¿Cuáles son los principales aspectos que aborda el proyecto? En primer lugar cabe recordar que no es una ley “de medios” sino de “servicios de comunicación audiovisual”. No incluye por ejemplo a la prensa escrita, ni tampoco internet. Sí incluye, además de la radio y la televisión abierta, a la televisión de pago, que llega al 60 % de los hogares uruguayos y hasta ahora se regula sólo por decreto. Fue por esa vía que, en los 90, las principales proveedoras del servicio terminaron siendo las mismas empresas que ya dominaban la televisión abierta, impidiendo la libre competencia y contraviniendo las buenas prácticas internacionales. Varias medidas contenidas en el proyecto buscan corregir esta situación.

En el mismo sentido, aunque de un modo gradual, la ley busca limitar la concentración de medios en pocas manos, uno de los déficits democráticos del sistema mediático uruguayo. Para ello retoma y profundiza la ley de radiodifusión vigente -sí, la de los años 70- que no permite la asignación de más de tres frecuencias a una misma persona. Esta norma se ha incumplido disimulando la concentración con parientes y testaferros, por lo que el proyecto extiende el límite a los grupos económicos.

Para estas asignaciones se incorporan mecanismo de concurso, con criterios transparentes y participación social a través de comisiones asesoras y audiencias públicas. Esto ya viene sucediendo desde 2008, por ley para el sector comunitario y por decreto para el sector comercial, y ahora se unifican para ambos sectores, terminando definitivamente con la discrecionalidad con la que en el pasado se asignaban las

frecuencias en el país. Como es habitual en el mundo se establecen también plazos para las autorizaciones: diez años para radio y quince para televisión, renovables tras evaluar si cumplen con su plan comunicacional. Este fue uno de los puntos en que los empresarios del sector comercial plantearon discrepancias en 2010, buscando mantener la peculiar situación uruguaya de asignaciones "precarias y revocables" que en la práctica se volvieron eternas.

El proyecto contiene normas para estimular la producción nacional musical y audiovisual y su difusión en radio y televisión, estableciendo espacio mínimos que deben destinarse a ellas y un fondo de fomento conformado con el aporte del sector comercial por licencias y uso de espectro. Esto busca revertir la tendencia a priorizar la compra de "enlatados" fuera del país frente a la inversión en producción nacional, que ha tenido un importante desarrollo en los últimos años, pero con escaso apoyo de la radio y la televisión, motor clave del sector. Se prevé también la obligatoriedad de transmitir en televisión abierta algunos eventos de interés general, como los principales partidos de la selección, lo que ha despertado resistencias esperables por los intereses que afecta.

Contra lo que se ha dicho no es una ley que regule contenidos, salvo en unos pocos aspectos que se regulan en todas partes, como los que apuntan a la protección de niños y adolescentes e incorporando una mayor accesibilidad para las personas con discapacidad. Lejos de ser una "ley mordaza", busca garantizar el derecho a la información y la libertad de expresión, no sólo de los dueños de los medios sino también de los periodistas y de los ciudadanos, incorporando por ejemplo cláusulas de conciencia para los primeros y una Defensoría del Público para los segundos. No impone normas éticas pero sí impulsa la autoregulación de los medios, exigiéndoles que expliciten y publiquen los códigos o normas por los que se rigen. Contiene también normas sobre publicidad electoral que, con los ajustes que se están realizando en estos días, parecen ofrecer suficientes garantías democráticas.

2- Televisión Nacional de Uruguay e Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay

Se crea el Sistema Público de Radio y Televisión Nacional como un servicio descentralizado que agrupa a las radios del Sodre, TNU e ICAU², con un Directorio colegiado y una Comisión Honoraria Asesora con participación de diversos actores sociales. Aunque desde 2005 se ha avanzado en el fortalecimiento de los medios públicos falta todavía mucho por hacer en este plano, clave para un equilibrio del sistema mediático uruguayo en una dirección más democrática. La creación de este sistema constituye un nuevo avance, aunque habrá que afinar las formas de financiación que le permitan cumplir cabalmente su papel.

El proyecto es, entonces, un aporte sustancial para la modernización y democratización del sistema mediático uruguayos, como lo han señalado los organismos internacionales especializados. ¿Es entonces la mejor ley "de medios" posible? Seguramente no, y habrá mucho más para hacer en el futuro. Entre los "debes" quedarán la articulación con internet y las telecomunicaciones, que den cuenta

3 - Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación y Dirección Nacional de Telecomunicaciones.

4- Este aspecto no se corrigió finalmente.

de la creciente convergencia entre “antiguos” y “nuevos” medios y tecnologías. También aspectos sensibles y claves que no se incluyeron, como los criterios para asignación de publicidad oficial.

Una cuestión fundamental, finalmente, es la de la institucionalidad que estará a cargo de la aplicación de la ley. El proyecto reordena competencias de la Ursec y Dinatel³ y unifica las comisiones asesoras existentes. Y crea, además de la Defensoría del Público, un organismo central para la aplicación de toda la normativa: el Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA), con mecanismos de designación que buscan darle independencia de presiones políticas y económicas. Sin embargo el Poder Ejecutivo se reserva, como hasta ahora, competencias como la autorización para el uso de frecuencias, aunque con el asesoramiento del CCA. Como recomiendan los estándares internacionales y aconsejó el Comité Consultivo de 2010, sería preferible que el Poder Ejecutivo centre su esfuerzo en el diseño de políticas para el sector y deje este tipo de decisiones en manos de un organismo como el CCA. Hay tiempo todavía de corregir este aspecto en los pocos días que faltan para que la ley se apruebe finalmente.⁴

Adenda 2015

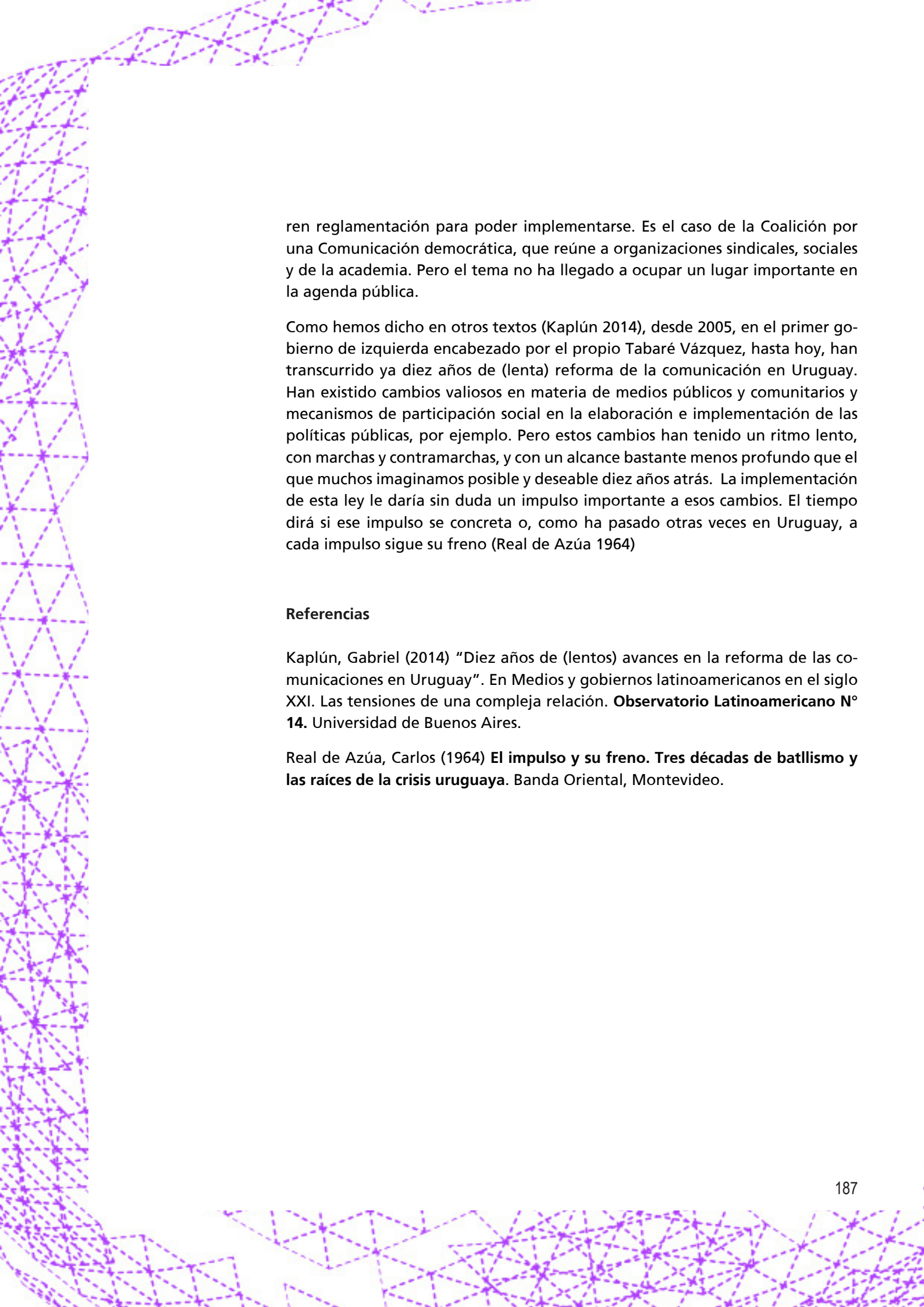
La ley fue aprobada por el Parlamento uruguayo y promulgada por el Poder Ejecutivo el 29 de diciembre de 2014, faltando apenas dos meses para que terminara el período de gobierno de José Mujica.

El 1° de marzo de 2015 asumió la presidencia, por segunda vez, Tabaré Vázquez, encabezando el tercer gobierno consecutivo de la coalición de izquierda Frente Amplio. En su discurso inaugural hizo una referencia a esta ley, anunciando que en breve la reglamentaría, lo cual resulta imprescindible para su puesta en práctica en muchos aspectos.

Sin embargo pocos días después dijo que esperaba a que se dilucidaran los recursos de inconstitucionalidad que comenzaron a interponer algunas empresas y gremiales de los medios. Este proceso puede llevar muchos meses, probablemente un año o más. Más tarde el presidente afirmó que esperaba sólo hasta mediados de 2015 para reglamentar y poner en marcha la ley, aún si no hubieran finalizado los procesos judiciales iniciados.

Por otra parte algunos organismos que tienen competencias de aplicación de la ley sin requerir reglamentación iniciaron procesos para implementarla. Es el caso de la Institución Nacional de Derechos Humanos, a cuyo cargo está la Defensoría del Público que crea la ley.

Desde la sociedad civil han surgido voces reclamando que la ley se implemente cuanto antes, haciendo notar además que hay muchos aspectos que no requie-



ren reglamentación para poder implementarse. Es el caso de la Coalición por una Comunicación democrática, que reúne a organizaciones sindicales, sociales y de la academia. Pero el tema no ha llegado a ocupar un lugar importante en la agenda pública.

Como hemos dicho en otros textos (Kaplún 2014), desde 2005, en el primer gobierno de izquierda encabezado por el propio Tabaré Vázquez, hasta hoy, han transcurrido ya diez años de (lenta) reforma de la comunicación en Uruguay. Han existido cambios valiosos en materia de medios públicos y comunitarios y mecanismos de participación social en la elaboración e implementación de las políticas públicas, por ejemplo. Pero estos cambios han tenido un ritmo lento, con marchas y contramarchas, y con un alcance bastante menos profundo que el que muchos imaginamos posible y deseable diez años atrás. La implementación de esta ley le daría sin duda un impulso importante a esos cambios. El tiempo dirá si ese impulso se concreta o, como ha pasado otras veces en Uruguay, a cada impulso sigue su freno (Real de Azúa 1964)

Referencias

Kaplún, Gabriel (2014) "Diez años de (lentos) avances en la reforma de las comunicaciones en Uruguay". En Medios y gobiernos latinoamericanos en el siglo XXI. Las tensiones de una compleja relación. **Observatorio Latinoamericano N° 14**. Universidad de Buenos Aires.

Real de Azúa, Carlos (1964) **El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya**. Banda Oriental, Montevideo.