

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/362903645>

Uruguay: la reforma que empezó con los medios comunitarios

Chapter · January 2014

CITATIONS
0

READS
28

2 authors, including:



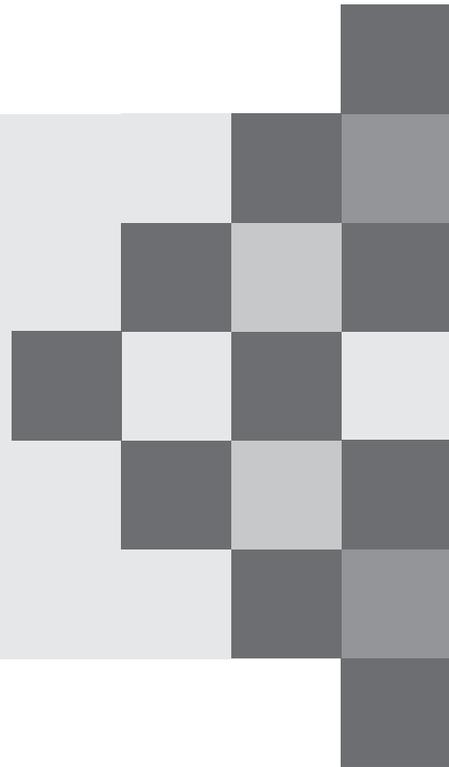
[Samuel Toledano](#)

Universidad de La Laguna

18 PUBLICATIONS 16 CITATIONS

SEE PROFILE

4



Uruguay: la reforma que empezó con los medios comunitarios

Samuel Toledano Buendía

Universidad de La Laguna

Concha Mateos Martín

Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

El caso de Uruguay supone un hito en regulación específica de medios comunitarios. Y no sólo para el continente americano. Ha costado mucho tiempo, pero al fin en esta primera década del siglo XXI la política de estado de Venezuela y el marco legal de Uruguay han avanzado modelos de referencia para el desarrollo de este tercer sector del sistema de medios.

Después de medio siglo y todo tipo de resistencias y persecuciones, las legislaciones nacionales a ambos lados del Atlántico han empezado a reconocer a los medios comunitarios, pero en muchos lo han hecho restrictivamente. Frente a ese contexto, el caso uruguayo resulta ejemplarmente progresista: establece garantías de transparencia en las concesiones de licencias, mecanismos de participación y contraloría social, condiciones de igualdad y otros rasgos de calidad democrática.

Este capítulo analiza el contexto político-mediático en el que ha emergido la ley de medios comunitarios uruguayo de 2007 y pasa después a describir y sintetizar los contenidos de la ley, en ocasiones con referencias de derecho comparado. Uno de los factores más llamativos del caso uruguayo resulta ser precisamente el contraste que esta ley provoca sobre el marco político-mediático que, si bien está en transformación, mantiene aún trazos muy duros recibidos como herencia de la última dictadura que sufrió el país. Más allá de los medios comunitarios, a Uruguay le queda pendiente la tarea de democratizar el resto del sistema de medios. Tarea que ya está en discusión.

Pueblo que dice no

La dictadura del Uruguay convoca a un plebiscito y pierde.

Parecía mudo este pueblo obligado a callar; pero abre la boca y dice no.

Clamoroso había sido el silencio de estos años, que los militares confundieron con resignación. Ellos no se esperaban una respuesta así. Al fin y al cabo, preguntaron por preguntar, como un cocinero que manda que las gallinas digan con qué salsa desean ser comidas.

Eduardo Galeano. *Memorias del Fuego. El siglo del viento*

1. Introducción

Después de medio siglo de historia real, un amplio catálogo de variedades prácticas y fórmulas de funcionamiento, una notoria diversidad de nombres e identidades, un espinoso historial de persecución jurídica y represión policial, vino a ser en Uruguay donde los medios comunitarios encontraron al fin un marco legal específico con rango de ley.

La ley de Servicio de radiodifusión comunitaria se aprueba en Montevideo a finales de 2007 y entra en vigor en enero de 2008. En ese momento, como se ve en el capítulo de este libro sobre Venezuela, en Venezuela se está desarrollando ya toda una política de estado promotora de los medios comunitarios, pero en ese país no se hace bajo el paraguas de una ley propia, aunque sí se cuenta con un reglamento específico sobre medios, amparado en la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión. Mientas, aún, en otros países del continente, Chile, Colombia, Brasil..., se mantienen serias restricciones sobre los medios comunitarios, que siguen sin tener reconocimiento legal.

En Europa la suerte que están corriendo los medios comunitarios no luce nada mejor: en Reino Unido han sido reconocidos en la *Communications Act* de 2003 y en 2004 se ha regulado por una orden gubernativa, pero la forma de regularlos parece más una persecución que un impulso: les limita los perfiles, las fuentes de financiación, les somete a revisiones bianuales que tienen en consideración el impacto que causan en el sector comercial... y, para colmo, prevé un fondo de ayuda que con el tiempo lo que está haciendo es reducirse (Lunt y Livingstone, 2012, pp.163-175).

En España, es en 2007 cuando al fin aparecen reconocidos en la LISI¹ pero no se regulan hasta 2010 y también con agudas restricciones, insólitas en cualquier

¹ Ley 56/2007, de 28 de diciembre de medidas de impulso de la sociedad de la información, en BOE número 312 de 29/12/2007, páginas 53701 a 53719 (19 págs.) Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/29/pdfs/A53701-53719.pdf>

otro sector mediático²: se limitan sus presupuestos a cifras mínimas y se les prohíbe financiarse con publicidad.

En Uruguay en 2007, se da un paso legislativo gigantesco, y no sólo porque se reconoce a los medios comunitarios como tercer sector de la radiodifusión. Además de eso, por primera vez en la historia del país, se introduce la transparencia como norma para la administración de frecuencias de radiodifusión, se articula un órgano regulador participativo, se imponen garantías de igualdad en el acceso a los medios mediante concursos abiertos y públicos y, entre otras medidas, se establecen audiencias públicas para la concesión y renovación de permisos.

Todos esos principios se empiezan a aplicar en Uruguay a los medios comunitarios, pero desde ahí conquistan una trascendencia simbólica de referentes para el resto del ecosistema mediático, incluso fuera de las fronteras de este país que habitan tres millones y medio de personas. Organizaciones internacionales de diferente tipo y perfil ideológico han reconocido el valor transformador positivo de esta norma (Gómez, 2007; Capelli, 2007)³.

Con ello, el caso uruguayo abre una vía, sienta un antecedente que servirá de elemento de presión para las plataformas y movimientos que a lo largo de todo el continente vienen reclamando la democratización del sistema de medios.

Encontramos así una perspectiva de análisis que nos invita a acercarnos al caso de Uruguay como ejemplo de triunfo: un movimiento de base conquista un marco legal. Pero, frente a eso, hay también otra perspectiva que mantiene una visión crítica: siempre que el estado reconoce y asume las dinámicas de base, termina desactivando sus reclamaciones más esenciales. En este capítulo combinamos interpretaciones de ambos enfoques.

2. Marco político-mediático

Ni siquiera el país que se presenta como una de las democracias más consolidadas de América Latina puede ocultar la marcada huella de una dictadura militar. Con el apoyo de sectores conservadores, el Ejército uruguayo estimó oportuno evitar a toda costa la aparente amenaza del socialismo y comunismo en el país, aunque eso implicase abandonar los cuarteles para instalarse al frente de las instituciones públicas elegidas democráticamente.

² Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la comunicación audiovisual. BOE nº 79, jueves 1 de abril de 2010. Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2010/04/01/pdfs/BOE-A-2010-5292.pdf>

³ Gustavo Gómez es en ese momento el director del Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de AMARC-ALC.

Uruguay, que en el imaginario colectivo de la geopolítica se presenta como la Suiza del continente⁴, no supuso una excepción a la ola de regímenes militares que dibujaron la reciente historia del Cono Sur. El golpe de estado alejó al país, al menos temporalmente, de la imagen de robusta democracia que tenía gracias al apoyo social a los principales partidos políticos y su papel protagonista en la vida pública.

La fama democrática que atesora Uruguay se sustenta en una “construcción de consenso”, plasmado tanto en la misma implantación de la democracia como en la ingeniería institucional que ordena la convivencia democrática (Chasquetti y Buquet, 2004, 229). Para ambos autores, el país se ha beneficiado de la centralidad política de los partidos tradicionales, con su vocación para establecer acuerdos y su capacidad gestionar el país mediante una coparticipación que implicaba la distribución de posiciones de gobierno y cogestión (2004, 232).

Con esa perspectiva histórica, resulta plausible considerar que los doce años de dictadura que sufrió el país (1973-1985) sean vistos como una mera excepción. Sin embargo, y pese a posteriores leyes de punto y final o propósitos de reconciliación, ese periodo tuvo consecuencias imborrables en amplios sectores del país: dirigentes sindicales detenidos y docentes expulsados son algunas de las víctimas más visibles de una etapa de autoritarismo donde muchas garantías individuales y colectivas quedaron suprimidas.

La resistencia democrática, situada mayoritariamente en la izquierda, se convierte en resistencia armada de la mano de los tupamaros, una guerrilla urbana que se había iniciado en la década de los 50 al calor de la crisis económica y las consiguientes movilizaciones sindicales y estudiantiles (Chasquetti y Buquet, 2004, 237). De los enfrentamientos entre los tupamaros y los militares se pasó a una campaña de “terror ideológico”, donde la prensa jugó un papel protagonista contra la izquierda política representada por el Frente Amplio⁵. Así, según un estudio coordinado por Faraone (1980, pp. 65-67), los tres grandes grupos mediáticos (*La Mañana*, *El País* y *El Día*), ya inmersos en los conflictos laborales internos, participaron activamente en sostener un sistema que evolucionaría hasta el posterior régimen dictatorial y su censura política y policial.

⁴ Diversos autores recogen la comparación que se hace entre Uruguay y Suiza. Cockcroft (2001: 689) también alude en su monografía sobre Estados Unidos y América Latina a esa fama del país sudamericano, justificada en las “sólidas tradiciones democráticas” del país y la existencia de un ejército pequeño, “no proclive a intervenir”. Los propios exiliados que volvían a Uruguay, venían la nueva democracia como “una planta delicada pero resistente”.

⁵ Nacido en 1971, el Frente Amplio aglutinó a los partidos comunistas, socialista y demócrata cristiano. También incluyó en sus filas a ex tupamaros y a sectores disidentes de los partidos tradicionales (Blanco y Colorado). (Chasquetti y Buquet, 2004: 238; Cockcroft, 2001: 704).

El Frente Amplio y el conjunto de la izquierda participan en la inesperada derrota de los militares en un plebiscito que habían convocado en 1980 para refrendar su autoritaria constitución. La oposición de la mayoría de la población se vio favorecida por el papel de los medios de comunicación, que contribuyeron a “desgastar” el régimen militar, haciendo campaña contra la constitución, especialmente la radio nacional, de carácter progresista. (AA.VV., 1980, 264)

Resulta reseñable ese rol de los medios dado que habían sido perseguidos en la dictadura y con la censura completa implantada. En esos años algunos medios fueron clausurados temporalmente (*El Día*) o definitivamente (*Marcha*, *El Heraldo* y *El Popular*), mientras que muchos periodistas fueron encarcelados o expulsados. El férreo control a los medios se extendió a las agencias internacionales, que debían remitir sus notas al Ministerio del Interior antes de ser publicadas. (AA.VV., 1980, 263)

Con el fin de la dictadura se abrió un periodo conocido como la “tercera poliarquía”, donde los derechos políticos y las libertades fueron reimplantados (Chasqueti y Buquet, 2004, 239). Volvió así el tradicional papel de los principales partidos políticos (Nacional y Colorado) pero con la irrupción del Frente Amplio que, desde su nacimiento, había ido incrementando su respaldo social: un 18 por ciento de los votos en 1971; la Alcaldía de Montevideo en 1989), la mayoría parlamentaria en 1999 y la Presidencia del país en 2004 de Tabaré Vázquez, renovada en 2009 por José Mujica.

Se fraguó así un “viraje electoral” que, visto por Chasqueti y Buquet (2004, pp. 242-243), constituye el “proceso de largo plazo más relevante de las últimas décadas en términos socio-políticos”. Un cambio que ambos autores atribuyen a un desencanto político originado antes de la irrupción exitosa del Frente Amplio y a una corriente “anti-sistema” que nunca se expresó políticamente mediante la abstención.

El relevo se produce en un escenario mediático en el que los tres grandes grupos de comunicación del país son al mismo tiempo tres grandes grupos económicos (Romay-Salvo, Scheck y Asociados, y Fontaina-De Feo) que centralizan la estructura informativa⁶. En este panorama mediático, presentado por Stolovich, aparece la figura de las radios comunitarias, como elemento que viene a suplir una realidad informativa que, al menos en el campo de la radiodifusión,

6 En lo interno se ha creado una estructura centralizada por los “3 Grandes” y que subordina a una buena parte de la televisión del Interior; en materia informativa se dan fenómenos similares en el caso de las radios. En lo internacional, los propios “3 Grandes” se encuentran en una cadena de dependencia a partir de la posición predominante de televisión distribuidora y exhibidora, antes que de “fábrica de programas”. (Stolovich, 2005: 58-9)

es profundamente desigual en el año 2005: de 436 medios analizados, sólo dos radios de AM pueden considerarse de izquierdas, mientras que, políticamente, el 50 por ciento de la población está situada a la izquierda. (Stolovich, 2005, p. 25).

Vinculadas a grupos de jóvenes o barriales y con el enfoque puesto en determinadas problemáticas, estas radios comunitarias existían pese a la ausencia de un marco regulatorio propio, “la fuerte presión de las emisoras agrupadas en ANDEBU”⁷ y con la consiguiente actuación pública. Stolovich señala que hasta el año 2000, los gobiernos “han tendido más a prohibirlas que a reglamentar su funcionamiento”. Sólo con el Ejecutivo del *Colorado* Jorge Batlle (2000-2005) y con la gestión de la URSEC⁸ se empezó a escuchar el compromiso de regularizar su situación, mediante espacios de diálogo y una reducción de las políticas de cierre. Unas iniciativas que, nuevamente, contaron con la oposición de la patronal mediática de ANDEBU y RAMI⁹ (Stolovich, 2005: 26).

El Frente Amplio, tras su llegada al poder en 2005, se enfrenta a esa realidad informativa, consciente, además, de su balance negativo que arrastraba con los medios corporativos desde los primeros días del partido. Así, en el programa electoral que le llevó a la Presidencia del país en 2005, criticaba abiertamente el panorama mediático y exigía una profunda democratización del mismo.

Hoy no tenemos libertad de prensa, hay libertad de empresa. El cuarto poder fue arrasado y pisoteado por las asociaciones de medios de comunicación. No tenemos legislación adecuada que permita el uso racional y acceso de las corrientes de expresión, por lo que se hace imprescindible el retiro de control de los medios de la órbita del Ministerio de Defensa. Se hace necesario promover una ley que regule definitivamente el funcionamiento de los medios electrónicos de comunicación, para que los uruguayos y las uruguayas puedan tener las mismas posibilidades de acceso

7 La Asociación nacional de broadcasters Uruguay es una gremial que agrupa y representa a las empresas privadas de radiodifusión y de televisión, así como a las que de cualquier otro modo de medios electrónicos. Esta asociación define su misión como “la defensa del sistema de radiodifusión privada y libre y muy especialmente del empleo de este medio como instrumento al servicio de la libre expresión del pensamiento que garantice la variedad de información, constituyendo un elemento esencial para el desarrollo de una sociedad pluralista”. Rescatado el 1 de abril de 2012 de www.andebu.org

8 La Unidad Reguladora de los Servicios en Comunicaciones tiene como misión la regulación y el control de las actividades referidas a las telecomunicaciones. Dentro de ámbito de actuaciones se enmarca la Comisión Honoraria Radiodifusión Comunitaria en la que ya se estableció un censo de radios comunitarias que elevaba a 412 el número establecido en todo el país. Rescatado el 1 de abril de 2012 de: <http://www.ursec.gub.uy/scripts/locallib/imagenes/Censo%20Radios%20Comunitarias.pdf>

9 La Asociación de radios del interior tiene como misión profundizar día a día la libertad de expresión del pensamiento, la difusión de la cultura y la afirmación de los principios que hacen a la esencia de la democracia en Uruguay. Rescatado el 1 de abril de 2012 <http://www.rami.com.uy/>

y uso de los medios democráticamente. (Frente Amplio, 2003, 7)

La democratización exigida se plasmaba en una petición expresa de la utilización de los medios “al servicio de la comunidad, la divulgación artística, deportiva, científica y técnica, la promoción de los valores nacionales, y la expresión de los diversos sectores sociales y políticos del país (Frente Amplio, 2003: 7). Una propuesta que se amplió en el programa político de 2009, donde proponía “fortalecer los medios comunitarios” (Frente Amplio, 2008, 112)

Así, en el primer mandato de gobierno en el que se presentaría la Ley de servicio de radiodifusión comunitaria, la política de comunicación del Frente Amplio estaba centrada, según Moreira, en “fortalecer a los medios públicos, la participación de la sociedad civil con medios propios o alternativos y un control de los medios privados; así como una regulación para limitar el oligopolio mediático pero sin alterar la propiedad de los medios privados”, (Ortiz, 2011, 198)

Junto a esta nueva Ley, el nuevo gobierno del Frente Amplio impulsó otras dos leyes que aspiraban a mejorar el sistema mediático. Así, la Ley de acceso a la Información pública y la ley de prensa buscaban, respectivamente, fortalecer la apertura a la rendición de cuentas y la libertad de expresión. Un cambio normativo que no afectó al “oligopolio mediático” (Ortiz, 2011, pp. 198-9)

Tampoco la nueva legislación ha cambiado la relación entre Frente Amplio y el sector mediático que, en el comienzo de la segunda década de este milenio, sigue marcada por las críticas del partido a los principales medios por “no representar a la izquierda” y la necesidad, por tanto, de buscar un medio de comunicación propio que resalte los logros del Gobierno¹⁰.

3. Marco normativo

La ley de medios comunitarios en Uruguay se elabora a partir de un proyecto presentado por la sociedad civil y aterriza sobre un marco regulador autoritario y anticuado, heredado de la dictadura cívico-militar, y que permite plena discrecionalidad y arbitrariedad en la concesión de licencias.

En enero de 2008, rigen aún dos normas básicas para el sistema de medios en Uruguay, promulgadas ambas bajo la dictadura (1973-1985):

- Ley de Radiodifusión n° 14.670 de 23 de junio de 1977. Y su desarrollo

¹⁰ El País: “FA apoya tener un medio propio y la oposición advierte “chavismo”. 25 de junio de 2011. Rescatado el 26 de marzo de 2012 de: http://www.elpais.com.uy/11/06/25/pnacio_575537.asp

en reglamento de 1978, modificado con varios decretos (1980, 1986).

- Ley de prensa, n° 16.099 de 3 de noviembre de 1989.

Esa ley de radiodifusión establece que para poder explotar un servicio de radiodifusión es preciso conseguir una autorización. El gobierno es quien tiene la atribución de concederlas y lo hará, entre otras cosas, aplicando razones de “mérito” y “conveniencia”. Entre otros, estos son los requisitos exigidos: demostrar poseer capacidad económica, efectuar un depósito, detallar si se tiene o no participación en otras estaciones y “presentar certificación que acredite la solvencia moral del solicitante” (De la Peña, 2009).

La adjudicación para servicios de televisión por satélite y cable se regula en otras normas: la ley 15.671 de 1984 y un reglamento posterior a la dictadura, el decreto 349/990 de 7 de agosto de 1990. Estas disposiciones ya no contemplan ese último requisito de la “solvencia moral”, pero son regulaciones específicas referidas sólo al satélite y al cable, que dejan como está el marco general del sistema de medios.

Respecto a la ley de Prensa, el informe jurídico de De la Peña elaborado para AMARC¹¹ en 2009, destaca que tal norma “no garantiza el derecho a ser informado, preocupándose más por regular la patología de la comunicación que por establecer un marco adecuado al derecho de expresión general, lo cual ha sido denunciado reiteradamente” y hace referencia, para las denuncias, al informe anual de SERPAJ¹².

Y es en este paisaje legislativo donde viene a germinar la extraña flor de la Ley 18.232 de Servicio de radiodifusión comunitaria.

Esta norma refresca el sistema con una corriente de principios democratizadores, pero tiene un alcance limitado, porque sólo regula el ámbito de los medios comunitarios. A pesar de su fuerza simbólica, los concursos abiertos y transparentes así como las audiencias públicas o los órganos de participación social siguen sin adoptarse en el resto del sistema de medios.

Uruguay, que nunca ha tenido un ministerio de Comunicación, sigue careciendo de un diseño institucional ordenado sobre comunicación, sigue apli-

¹¹ AMARC es una organización no gubernamental internacional de defensa de las radios comunitarias. Nació en 1983, en Canadá, agrupa a cerca de 4.000 miembros, tiene presencia en los cinco continentes, en 110 países y realiza una actividad continuada muy intensa que se puede seguir a través de los informes anuales que publica desde 2007, disponibles en su sitio web

¹² SERPAJ es Servicio Paz y Justicia, una organización no gubernamental de promoción, educación y defensa de los derechos humanos y la paz. En Uruguay comenzó a trabajar en 1981 durante la dictadura cívico militar (1973-1985).

cando una política de comunicación parcheada, basada en normas ejecutivas y un marco legal fragmentado y disperso.

La necesidad de una regulación general sobre los medios, democrática, coherente, unificada y participada alimenta el debate en el Uruguay de finales esta primera década del siglo XXI. Hay un proyecto de ley en curso, aún no está aprobado cuando se escribe este texto a comienzos de 2012, pero lo abordaremos también al final de este capítulo.

4. El servicio de comunicación comunitaria

La ley 18.232 de Servicio de comunicación comunitaria de 2007 (en adelante la LSCC) es un texto breve, de 20 artículos, organizado en cuatro capítulos:

1. los principios generales (artículos 1 al 3),
2. las normas sobre cómo ha de funcionar la radiodifusión comunitaria, (artículos 4 al 13),
3. el órgano regulador (artículos 14 al 17)
4. y las disposiciones finales (artículos 18 al 20).

Estas últimas, básicamente son las pautas sobre los pasos y los plazos ejecutivos para hacer la transición desde un escenario de emisoras funcionando de hecho en la ilegalidad a un escenario regulado, por tanto nos extenderemos en analizar los contenidos de los tres primeros.

Los principios generales dibujan un marco en el que la intervención del estado sólo va a poder producirse por una causa: asegurar o hacer posible que todos los ciudadanos puedan acceder al ejercicio efectivo de la libertad de expresión y al uso de lo que se considera “patrimonio común de la humanidad”¹³, el espectro radioeléctrico. El Estado queda pues emplazado a ser el garante y promotor de los valores básicos: acceso, pluralidad, diversidad, no discriminación. Y se insta la obligatoriedad de que la administración del sistema se haga con transparencia y permitiendo “efectivo contralor” de los ciudadanos (art. 3).

¿Qué se considera radiodifusión comunitaria?

La ley fija que el Estado tiene que garantizar que se desarrolle la radiodifusión

¹³ “El espectro radioeléctrico es un patrimonio común de la humanidad sujeto a administración de los estados y, por tanto, el acceso equitativo a las frecuencias de toda la sociedad Uruguaya constituye un principio general de su administración” Art. 1. Ley 18.232

comunitaria entendiéndolo que es

el servicio de radiodifusión no estatal de interés público, prestado por asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica o por aquellos grupos de personas organizadas que no persigan fines de lucro (artículos 6° y 13 de la presente ley) y orientado a satisfacer las necesidades de comunicación social y a habilitar el ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión de los habitantes de la República.

La ley reconoce a los medios comunitarios como tercer sector y obliga al Gobierno a reservar un tercio del espectro para su desarrollo (Art. 5): *“un tercio del espectro por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión”*. Y se exige además que cumpla con *transparencia y actualización: “La reserva deberá ser actualizada anualmente y será de conocimiento público”*

Esta medida es nueva en el escenario del derecho positivo sobre los medios y a partir de aquí se va a convertir en normal regular para los organismos internacionales comprometidos con la democratización de los sistemas mediáticos. Dos años más tarde se consagra también en Argentina.

El reconocimiento legal y la protección del tercer sector de la comunicación se justifican por la función pública, social, que deben cumplir, ya que la ley les exige que sirvan para promover:

- el desarrollo social,
- los derechos humanos,
- la diversidad cultural,
- la pluralidad de informaciones y opiniones,
- los valores democráticos,
- la satisfacción de las necesidades de comunicación social,
- la convivencia pacífica y
- el fortalecimiento de los vínculos que hacen a la esencia de la identidad cultural y social del Uruguay.

Y por la misma razón les impone unas limitaciones que, en caso de no ser cumplidas, pueden motivar que se suspenda o se retire el permiso de emisión:

- No podrán realizar proselitismo político-partidario o religioso.
- Ni promover la discriminación de raza, etnia, género, orientación sexual, religión, edad o de cualquier otro tipo.

- Además su programación ha de ser “preferentemente de producción propia y nacional”, pero no se establecen cuotas, como en Venezuela, aunque se le exige emitir producción independiente “preferentemente de grupos y personas del área de cobertura” (Art. 4).

¿Quién y cómo puede ser titular de un medio comunitario?

Pueden ser titulares de un operador comunitario las asociaciones sin fines de lucro y también grupos de personas, que se hagan responsables mediante una declaración jurada (Art. 13).

La LSCC establece la pluralidad y el acceso como principios básicos para regular el sistema. Por eso, fija unas limitaciones para impedir que las mismas personas que ostentan poder en otras esferas accedan al poder de administrar un medio comunitario. En consecuencia, sólo se podrá ser titular de un único medio comunitario y no se concederán licencias de medios comunitarios a personas que ya sean titulares o parientes de titulares (en línea recta o colateral hasta el segundo grado) de otros medios de radiodifusión no comunitarios.

En otras palabras, los medios comunitarios se reservan para quienes no tienen poder en otros espacios públicos mediáticos. Se sigue pues una estrategia de prevención de asimetrías en la estructura mediática poniendo límites a la concentración, tanto dentro del tercer sector como cruzada con otros sectores.

Para ser titular de un medio comunitario además será necesario residir realmente en Uruguay y dentro del área de cobertura de la emisora cuya titularidad se solicite. No hay oportunidad para los paracaidistas de corporaciones transnacionales.

Solo se podrá acceder a una licencia tras un proceso público y abierto, en el que se habrá producido una convocatoria y llamado por parte del Gobierno, que está obligado a realizar al menos dos llamados al año.

Cualquier asociación o grupo de personas puede hacer una solicitud particular en cualquier momento, pero, una vez recibida, el gobierno también en ese caso tendrá que abrir un convocatoria pública y los particulares solicitantes tendrán que competir con los demás solicitantes que puedan responder a ese llamado.

¿Con qué criterios se resolverá asignar a uno u otro solicitante la emisora en cuestión? La decisión corresponde al Poder Ejecutivo (ampliaremos más adelante la descripción de la autoridad competente), pero ha de contar con la opinión del Consejo Honorario y ha de decidirse en función de estos valores o méritos de los

solicitantes (art. 8):

- El plan del servicio que se pretende brindar, si se ajusta a los principios de la ley (art. 4)
- Mecanismos previstos para asegurar la participación ciudadana en la gestión y la programación
- Antecedentes de trabajo social y comunitario en la zona
- Referencias de personas, organizaciones o instituciones sociales representativas y formación en el área de comunicación.

Las licencias se otorgan por un plazo de 10 años y se pueden renovar por periodos de 5 años, sin límite de veces, si hay disponibilidad de red y no hay otras solicitudes. Si hubiera otras solicitudes para una misma frecuencia en la misma banda, el titular que ya ostentase la licencia podría también optar a mantenerla pero habría que pasar por un nuevo concurso en competición con los demás solicitantes, teniendo en cuenta que en la evaluación de solicitudes podría salir favorecido por contar con experiencia previa en trabajo social y comunitario en la zona.

No existe la posibilidad de comerciar con las licencias. La asignación de frecuencias no se puede vender, ceder, arrendar ni transferir. De modo que la estructura del sistema decidida por la autoridad competente y supervisada por la contraloría social no podrá ser modificada por el mercado. Lo que significa una garantía de mantenimiento del control dentro de la esfera pública.

¿Quién ostenta la potestad de administrar el sistema de medios?

Antes de la LSCC lo hacía el Gobierno, en el ámbito de la LSCC lo sigue haciendo el Gobierno, en otros casos, como España o Venezuela, tratados en este libro, también lo hace el Gobierno y en la ley que está por aprobarse en 2012 en Uruguay es muy probable que también siga siendo el Gobierno quien se reserve la potestad de conceder los títulos para explotar medios de comunicación.

Democratizar esta faceta de la gestión de lo público está costando mucho en todas partes del planeta.

En Uruguay existe un organismo técnico desconcentrado, la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, URSEC, creada por ley en 2001¹⁴.

Esta entidad es la encargada de administrar los servicios de telecomuni-

¹⁴ Ley Nº 17.296. Publicada D.O. 23 feb/001 - Nº 25714. Por la cual APRUEBASE EL PRESUPUESTO NACIONAL PARA EL ACTUAL PERIODO DE GOBIERNO

caciones y transportes. Pero que sea calificada como órgano desconcentrado no significa que sea independiente. Volvemos una vez más al mismo problema, a la misma férrea resistencia del poder a repartir poder.

La URSEC es un órgano instrumental, su independencia resulta más que relativa. Por un lado, debido a la designación de sus miembros, pues, como en el caso de EEUU y la FCC, la URSEC la componen tres miembros y los tres son nombrados por el presidente de la república, aunque en este caso, debe hacerlo con el consenso del Consejo de Ministros.

Por otro lado, su autonomía también es relativa porque el presidente o presidenta de la república conserva su capacidad de avocación sobre este órgano desconcentrado, es decir, mantiene la potestad de, cuando lo estime oportuno, retomar la decisión de cualquier asunto sobre el que deba decidir la URSEC.

En cualquier caso, el presidente o la presidenta de la república tiene la obligación al menos de seleccionar a los miembros de la URSEC dentro de unos perfiles marcados por ley: “por sus antecedentes personales, profesionales y conocimiento en la materia, aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en su desempeño”¹⁵, prevenciones éstas que, a todas luces, tienen escasa capacidad de limitar el poder de la presidencia pues puede aplicar esos criterios de selección con amplísima discrecionalidad. Lo miembros de la URSEC durarán 6 años y pueden ser reelegidos otros seis.

El otro órgano que interviene en el control y la política pero sólo para los medios comunitarios (la URSEC actúa para todo el sistema) sí presenta un definición más independiente y participada: el Consejo Honorario Asesor de la Radiodifusión Comunitaria. A él se dedica completo el cuarto capítulo de la LSCC.

Su misión es aplicar la LSCC y las políticas del sector, tercer sector. Se inscribe en el ámbito de la URSEC, que a su vez está adscrita a un ministerio. EL Consejo Honorario realizará los reglamentos de la ley, los pliegos de los procesos de asignación de licencias, las valoraciones de solicitudes, garantizará la publicidad y el acceso general, convocará las audiencias públicas, etc.

Lo componen nueve miembros y sólo uno pertenece al Gobierno, aunque será quien ejerza la presidencia del Consejo. Los otros ocho participantes proceden de una extracción civil:

- 1 miembro no legislador designado por la Asamblea General
- 2 representantes de los medios comunitarios

¹⁵ Ley N° 17.296, artículo 75.

- 1 representante de la Universidad de la República
- 1 representante rotativo de las universidades privadas con carreras en comunicación
- 2 representantes de organizaciones no gubernamentales que tengan como finalidad el estudio, promoción y defensa de la libertad de expresión

En el Consejo Honorario actual participan Oscar Orcajo y Alfredo Bouissa, de la UDELAR

¿Qué sustentabilidad se les permite a los medios comunitarios?

Después del largo camino recorrido durante medio siglo, la legalización de los medios comunitarios podría terminar en una exterminación de hecho si no se les permiten medios de subsistencia.

Eso es lo que se ha planificado por ejemplo en España, donde, además de haberseles reconocido tarde (hasta finales de 2007 no se les nombra en una ley de Medidas de Impulso a la Sociedad de la Información, LISI, y hasta 2010 no se les regula en otra, la ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual), se les condena a la precariedad limitando el presupuesto que pueden gestionar cada año (Art. 32.6 de la Ley 7/2010) y prohibiéndoles el recurso de la publicidad (Art. 32. 1 de la Ley 7/2010).

En Uruguay se preservan vías para su sustentabilidad económica (Art. 10) y se distingue expresamente que afán de lucro y beneficio son conceptos distintos a ingresos y publicidad.

Los medios comunitarios pueden obtener recursos de donaciones, aportes solidarios, auspicios, patrocinios y publicidad. Y pueden hacerlo sin límites de cantidad.

Su condición de “entidades sin fines de lucro” simplemente les impone eso, que no permitan lucro. Eso significa que todos los recursos se han de invertir en el servicio que prestan y en su mejora, que no pueden generar beneficio, que no pueden destinar sus ingresos a la acumulación o distribución de ganancias, ni inversiones en otros fines. Y se considera distribución de ganancias cualquier salario para los titulares que supere el mínimo establecido para el sector.

En honor a la transparencia exigida en general al sistema del tercer sector, se realizan auditorías públicas anuales para permitir comprobar que los medios comunitarios cumplen estas normas.

Frente a la criminalización, la persecución, la restricción y el estrangulamiento

económico, la LSCC articuló al fin un marco legal flexible y respetuoso con el tercer sector, basado en la confianza y la corresponsabilidad social.

Esta flexibilidad se confirma también en el hecho de que la cobertura geográfica impuesta no es necesariamente local (Art. 4): “En ningún caso se entenderá que el servicio de radiodifusión comunitaria implica necesariamente un servicio de cobertura geográfica restringida. Dicha área estará definida por su finalidad pública y social y dependerá de la disponibilidad y planes de uso del espectro y la propuesta comunicacional de la emisora.”

Y decimos respetuoso porque hay preceptos en la ley directamente enfocados a erradicar la arbitrariedad y el capricho del Poder Ejecutivo, por ejemplo cuando dice (Art. 7) que, si hay disponibilidad, se cumplen las formas de solicitud y el Consejo Honorario tiene opinión favorable, “el Poder Ejecutivo estará obligado a conceder la asignación de frecuencias”.

5. Una regulación pendiente para el resto del sistema de medios

La innovadora apuesta del Ejecutivo uruguayo por dotar de un marco normativo a los medios comunitarios supone uno de los pasos más relevantes que se han dado en todo el continente americano en el ámbito de la comunicación y sitúa al país a la vanguardia del reconocimiento democrático a fórmulas de comunicación alternativas.

El margo legal uruguayo ha introducido parámetros de transparencia y acceso muy valiosos para el empoderamiento civil en una parte del sistema mediático, pero el sistema en su conjunto aún rueda bajo normas de dominación desigual, escasamente democráticas y que dejan sin atender derechos ciudadanos básico en relación a la comunicación.

Así, la paradoja del cambio impulsado por el Gobierno del Frente Amplio estriba en que los medios comunitarios, ya regulados, deben integrarse en un sistema mediático con estructurales carencias normativas. Se trata de una integración no exenta de riesgo, ya que con el fin de evitar la eterna disyuntiva de la asimilación o la marginación, se puede convertir a estos medios en un mero instrumento gubernamental para contrarrestar la tradicional hostilidad de la industria de la comunicación hacia el Frente Amplio.

Uruguay, si quiere seguir en esa privilegiada posición en lo alto de las democracias más consolidadas, requiere abordar urgentemente los problemas estructurales en el campo de un sector tan fundamental para la democracia

como es la comunicación y que, obviamente, no se limita a los medios comunitarios.

La situación del sector mediático en el país tiene una trayectoria común durante el pasado siglo a lo que sucedía en el conjunto del continente: carencia de un sector público estructurado, dominación del sector privado apenas regulado y desarrollado sobre acuerdos paralegales, frágil tejido industrial nacional, tanto tecnológico como de contenidos...

Grabriel Kaplún señala entre otras, estas carencias que precisan ser resueltas en un nuevo ordenamiento:

- Falta un diseño institucional ordenado, en el que se identifique la entidad que haga las políticas de comunicación y los procedimientos de control y participación, como se ha hecho en el sector comunitario.
- Falta unificar las normas, ahora dispersas y de variado rango legal y legitimidad.
- Falta fijar un procedimiento equitativo para administrar la estructura de propiedad y las frecuencias. Un procedimiento que funcione con transparencia y participación, que asegure pluralidad y permita reequilibrar el sistema de medios de acuerdo a las recomendaciones de los organismos internacionales como la UNESCO o la OEA.
- Falta formular los mecanismos para defensa de la audiencia, acceso a la programación y participación en el diseño y aplicación de las normas.
- Se precisa definir el funcionamiento de las concesiones. Fijar la fecha de vencimiento de las que están vigentes, que arrastran una condición de “concesión precaria y revocable”, que en la práctica se prolongan sin revisión, lo cual las hace de hecho eternas. Y también determinar el mecanismo de las futuras concesiones.
- Hay que fijar las fórmulas para desarrollo de la producción audiovisual nacional, las cuotas de pantalla.
- Armonizar un marco general en el que se recojan los desarrollos de convergencia digital.

En suma, una ley es una herramienta, una política de estado es un programa. El sistema de medios es industria, negocio, economía, pero también derechos básicos, imaginario colectivo, educación, cultura, identidad (Zallo, 2011). Después de más de medio siglo parcheando este predio, Uruguay afronta la necesidad de

lo que Luis Ramiro Beltrán englobó en el concepto de Política Nacional de Comunicación. Hay un proyecto de decreto en marcha para regular la televisión digital terrestre y el ejecutivo ha inaugurado, aún tímidamente, algunas prácticas de consulta pública. Hay también articulaciones de movimiento cívico¹⁶ en reclamo de una ley de servicios de comunicación audiovisual que ordene todo el conjunto.

Los capítulos de los libros tienen fin pero las luchas por democratizar los sistemas de medios están abiertas. Ese sueño que a Luis Ramiro Beltrán le parecía que estaba en la nevera¹⁷, se ha descongelado un poco en Uruguay en esta primera década del siglo XXI, pero aún le quedan muchas resistencias por derretir.

16 Coalición por una Comunicación Democrática. <http://comunicaciondemocratica.blogspot.com.es/>

17 Beltrán, Luis Ramiro, 2000: "El nuevo orden internacional de la comunicación. El sueño en la nevera.", en Chasqui, Revista Latinoamericana de Comunicación, número 70, 2000. Ecuador. Recuperado el 2 de abril de 2012 en <http://www.comunica.org/chasqui/beltran70.htm>

Referencia bibliográfica

- AA.VV. (1986) *Países y medios de comunicación. Estructura mundial de transmisión de noticias*. Barcelona: Mitre.
- Beltrán, L. R. (2000). El nuevo orden internacional de la comunicación. El sueño en la nevera. *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, 70. Quito: Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina. Recuperado de <http://www.comunica.org/chasqui/beltran70.htm>
- Camacho, C. A. (s.f.). "Política pública: pontífices en camino de democratizar la comunicación para democratizar la sociedad". Recuperado de http://www.carloscamacho.net/articulos/democratizacion_comunicacion/democratizacion_de_la_comunicacion.pdf
- Capelli, D. (Junio, 2007): Los medios en Uruguay. Un año para olvidar que debe ser recordado. *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, 98, pp. 22-25. Quito: Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina. Recuperado de <http://chasqui.comunica.org/content/view/554/142/>
- Chasquetti, D.y Buquet, D. (2004) La democracia en Uruguay. Una partidocracia de consenso. *Política*, 42, pp. 221-247
- Cockcroft, J. D. (2001): *América Latina y Estados Unidos. Historia y política país por país*. Buenos Aires y México D.F.: Siglo XXI.
- De la Peña, J. L. (2009). Informe técnico (Uruguay). En VV.AA., *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*. Buenos Aires: AMARC ALC.. Recuperado de <http://legislaciones.amarc.org/mordazas/Uruguay.pdf>
- Faraone, R. y Centro de documentación e información del Uruguay (Cedipu) (1980). Medios de comunicación y política en el Uruguay. *Comunicación: estudios venezolanos de comunicación*, pp. 61-77.
- Frente Amplio (20 y 21 de diciembre 2003).Grandes lineamientos programáticos para el Gobierno 2005-2010 porque entre todos otro Uruguay es posible. Trabajo del IV Congreso extraordinario del Frente Amplio. Recuperado de <http://www.frenteamplio.org.uy/files/Grandes%20Lineamientos%20Program%C3%A1ticos%20para%20el%20Gobierno%202005.pdf>
- Actas del V Congreso extraordinario. Zelmara Michelena. (13 y 14 de diciembre de 2008). Uruguay: Casa Liber Seregni. Recuperado de <http://www.>

frenteamplo.org.uy/sites/frenteamplo.org.uy/files/files/Programa%202010-2015.pdf

Galeano, E. (2001) *Memoras del fuego. El siglo del viento*. Madrid: Siglo XXI.

Gómez, G. (4 de diciembre de 2007) "Senado aprueba proyecto de ley sobre medios comunitarios". *Alterinfos*. Recuperado de <http://www.alterinfos.org/spip.php?article1852>

Kaplún, G. (3 de noviembre de 2011). Ley de Comunicación: «La Udelar ha mostrado que quiere y puede aportar mucho» (entrevista a Gabriel Kaplún). En el portal del UDELAR (Universidad de la República de Uruguay). Recuperado de <http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/29175/refererPageld/12>

McChesney, R. W. y Nichols, J. (2002). *Our Media not Theirs. The Democratic Struggle Against Corporate Media*. New York: Seven Stories Press.

Milan, S. (2006) Medios comunitarios y regulación, una perspectiva de comunicación para el desarrollo. *Investigación y desarrollo*, 14, 2, pp. 268-291. Barranquilla: Universidad del Norte. Recuperado de http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest_desarrollo/14-2/2_Medios%20comunitarios%20y%20regulacion.pdf

Lunt, P. y Livingstone, S. (2012) *Media Regulation. Governance and the Interest of Citizen and Consumers*. London: SAGE.

Ortega, J. (2011) Entre el limbo de no tener ley y la persecución judicial. *ECO, Educación y Comunicaciones*. Chile. Recuperado de <http://www.ongeco.cl/entre-el-limbo-de-no-tener-ley-y-la-persecucion-judicial>

Ortiz, A. M. (Enero/Junio, 2011) Reseña de Moreira, Carlos, *Apuntes sobre el primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay (2005-2010)*. *Estudios fronterizos*, 12, 23, pp. 196-203. Mexicali. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/estfro/v12n23/v12n23a9.pdf>

Pajnik, M. y Downing, J.D.H. (2008) *Alternative Media and the Politics of Resistance. Perspectives and Challenges*. Ljubjana: Peace Institute.

Said, E. (2007). Mapas y retos comunicativos en la era digital. *Investigación y desarrollo*, 15, 2. Barranquilla: Universidad del Norte. Recuperado de http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/invest_desarrollo/15-2/4_Mapas%20y%20retos.pdf

Stolovich, L. (2005). El 'mapa' del poder económico de los medios de comunicación en Uruguay. En Gómez, G., *Información, Comunicación y Medios*. Anexo 1.4.a. (Dossier) Centro de Competencia en Comunicación Fundación Friedrich Ebert (FES) Recuperado de [http://legislaciones.](http://legislaciones.amarc.org/CD/cd/anexos/Anexos%201.4a.doc)

[amarc.org/CD/cd/anexos/Anexos%201.4a.doc](http://legislaciones.amarc.org/CD/cd/anexos/Anexos%201.4a.doc)

Zallo, R. (2011) *Estructuras de la comunicación y de la cultura*. Barcelona: Gedisa.

DOCUMENTOS

Ley 18.232 de 11 de diciembre de 2007, de *Servicio de radiodifusión comunitaria*, publicada en el diario oficial del 9 de enero de 2008. Recuperado de [http://200.40.229.134/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18232&Anchor=URUGUAY-COMUNICACIÓN: Coalición presenta puntos para una comunicación democrática en Uruguay \(diciembre, 4 de 2010\). Recuperado de http://sincelejoherald.com/issue/diciembre-4-de-2010/article/coalicion-presenta-puntos-para-una-comunicacion-democratica-en-uruguay](http://200.40.229.134/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18232&Anchor=URUGUAY-COMUNICACIÓN: Coalición presenta puntos para una comunicación democrática en Uruguay (diciembre, 4 de 2010). Recuperado de http://sincelejoherald.com/issue/diciembre-4-de-2010/article/coalicion-presenta-puntos-para-una-comunicacion-democratica-en-uruguay)