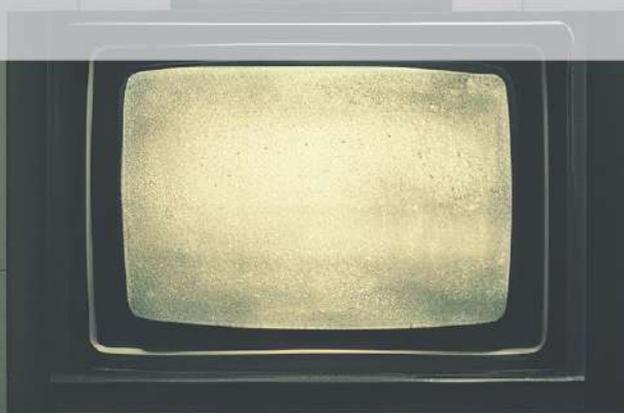


Facundo Franco

El tiempo es tirano
Políticas de medios públicos
en los gobiernos frenteamplistas



bibliotecaplural

EL TIEMPO ES TIRANO

Políticas de medios públicos
en los gobiernos frenteamplistas

bibliotecaplural

Facundo Franco

EL TIEMPO ES TIRANO

Políticas de medios públicos
en los gobiernos frenteamplistas

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic) de la Universidad de la República.

Los libros publicados en la presente colección han sido evaluados por académicos de reconocida trayectoria en las temáticas respectivas.

La Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la csic, integrada por Luis Bértola, Magdalena Coll, Mónica Lladó, Alejandra López Gómez, Vania Markarian, Sergio Martínez y Aníbal Parodi ha sido la encargada de recomendar los evaluadores para la convocatoria 2020.

Producción editorial del equipo de Ediciones Universitarias:
Equipo de Ediciones Universitarias (diseño de interior)
Andrea Duré (diagramación de interior y tapa)
Nairí Aharonián Paraskevaídís y Victoria Zabala (revisión de textos)

© Facundo Franco, 2022

© Universidad de la República, 2024

Ediciones Universitarias,
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (ucur)

José Enrique Rodó 1866

Montevideo, CP 11200, Uruguay

Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2409 7720

Correo electrónico: <ucur@udelar.edu.uy>

<<https://udelar.edu.uy/portal/institucional/comunicacion/ediciones-universitarias/>>

ISBN: 978-9974-0-2158-7

e-ISBN: 978-9974-0-2159-4



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

CONTENIDO

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Rodrigo Arim</i>	9
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPÍTULO 1. Marco teórico y metodológico.....	17
CAPÍTULO 2. El peso del trayecto institucional.....	27
CAPÍTULO 3. La política de medios de comunicación entre 2005 y 2015.....	39
CAPÍTULO 4. Política pública de medios públicos.....	55
CAPÍTULO 5. Análisis de casos.....	63
CAPÍTULO 6. ¿Cambios estructurales de los medios públicos uruguayos?.....	99
CAPÍTULO 7. Trazando el proceso de políticas.....	111
CONSIDERACIONES FINALES.....	115
BIBLIOGRAFÍA.....	117
ENTREVISTAS.....	125

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

Vivimos en una sociedad atravesada por tensiones y conflictos, en un mundo que se encuentra en constante cambio. Pronunciadas desigualdades ponen en duda la noción de progreso, mientras la riqueza se concentra cada vez más en menos manos y la catástrofe climática se desenvuelve cada día frente a nuestros ojos. Pero también nuevas generaciones cuestionan las formas instituidas, se abren nuevos campos de conocimiento y la ciencia y la cultura se enfrentan a sus propios dilemas.

La pluralidad de abordajes, visiones y respuestas constituye una virtud para potenciar la creación y uso socialmente valioso del conocimiento. Es por ello que hace más de una década surge la colección Biblioteca Plural.

Año tras año investigadores e investigadoras de nuestra casa de estudios trabajan en cada área de conocimiento. Para hacerlo utilizan su creatividad, disciplina y capacidad de innovación, algunos de los elementos sustantivos para las transformaciones más profundas. La difusión de los resultados de esas actividades es también parte del mandato de una institución como la nuestra: democratizar el conocimiento.

Las universidades públicas latinoamericanas tenemos una gran responsabilidad en este sentido, en tanto de nuestras instituciones emana la mayor parte del conocimiento que se produce en la región. El caso de la Universidad de la República es emblemático: aquí se genera el ochenta por ciento de la producción nacional de conocimiento científico. Esta tarea, realizada con un profundo compromiso con la sociedad de la que se es parte, es uno de los valores fundamentales de la universidad latinoamericana.

Esta colección busca condensar el trabajo riguroso de nuestros investigadores e investigadoras. Un trabajo sostenido por el esfuerzo continuo de la sociedad uruguaya, enmarcado en las funciones que ella encarga a la Universidad de la República a través de su Ley Orgánica.

De eso se trata Biblioteca Plural: investigación de calidad, generada en la universidad pública, encomendada por la ciudadanía y puesta a su disposición.

Rodrigo Arim

Rector de la Universidad de la República

Introducción

El accionar de los medios de comunicación en una sociedad tiene una particular incidencia en los valores de las personas (Anduiza y Bosch, 2004), máxime en sociedades en las que la construcción de sentidos sobre la realidad está cada vez más mediada y los mensajes mediáticos son cada vez más abundantes. La política es una actividad comunicacional en su esencia, por lo que el vínculo de los actores políticos con los medios masivos es inevitable. En momentos históricos en que los partidos políticos se han transformado en partidos de masas, estos han encontrado en los medios masivos una poderosa herramienta de comunicación. Sin embargo, con el correr de los años, los trabajadores de los medios han ido gestando una ideología profesional, sobre todo de quienes ejercen el periodismo (Loreti y Lozano, 2012), que dificulta que los políticos controlen el contenido de lo que se publica.

En los últimos años, organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se han pronunciado sobre el vínculo deseable entre medios y democracia. A través de sus respectivas relatorías de la libertad de expresión, estos dos organismos han considerado que los medios de comunicación deben cumplir con ciertas características para contribuir al desarrollo democrático. Entre estas características suelen estar la pluralidad, la diversidad, la diversificación de la propiedad de los medios y el desarrollo de un periodismo de investigación de calidad (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], 2008; Lanza, 2015). Desde una perspectiva crítica, María Lamuedra Graván (2011) señala que los contenidos periodísticos hegemónicos actuales cumplen una función trascendente para quienes defienden el modelo de democracia liberal representativa, en la que estos se presentan como «una ventana al mundo» (p. 31). Sostiene que, a través de los medios, las personas cumplen con su deber ciudadano, que se limita a la observación de lo que hacen los gobernantes que eligen cada cinco años. A su vez, ello da por sentado que los periodistas pueden ser objetivos e imparciales.

Más allá de la corriente teórica desde la que se mire, es innegable que el peso de los medios masivos de comunicación en la vida cotidiana y política de las personas ha crecido desde la segunda mitad del siglo xx. Si bien es cierto que en la actualidad la radio y la televisión han perdido lugar a raíz de la popularización de medios digitales que tienen a internet como plataforma, hasta 2012 más de la mitad de los uruguayos nombraban a la televisión como su mayor medio de información. Por su parte, ese año, el 20 % de la población uruguaya manifestó que se informaba principalmente a través de la radio; un porcentaje similar dijo que lo hacía en internet, porcentaje que ha ido en

aumento. Para 2018, el porcentaje de uruguayos que identificó a la televisión como principal medio de información bajó a 39 %, la radio cayó a 16 %, mientras que internet llegó a 39 %. No obstante, el porcentaje de personas mayores de sesenta años que nombró a la televisión como principal medio de información fue 57,5 % en 2018 y 58,5 % entre quienes tienen menor nivel educativo (Alonso, 2019). En 2016, 76 % de la población uruguaya dijo informarse de los asuntos políticos a través de la televisión y 42 % a través de la radio, mientras que 25 % dijo hacerlo a través de internet (Latinobarómetro, 2017). Estos números indican que, si bien internet está creciendo como fuente, la televisión y la radio todavía son importantes en la dieta informativa de los uruguayos. Además, debe tenerse en cuenta que buena parte de la información que circula en internet proviene de medios periodísticos que tienen su principal base en medios tradicionales.

Si bien el espectro radioeléctrico es un bien público «cuya titularidad, gestión, planificación, administración y control corresponde al Estado» (Hernández y Carro, 2016, p. 20), además de gestionar directamente una parte de ese espectro, otorga permisos o licencias a privados para la operación de medios de comunicación. En ese sentido, una de las clasificaciones más extendidas respecto a los sistemas de medios pasa por si el titular del permiso o la licencia es el propio Estado o si es un actor privado, que puede tener el lucro entre sus fines. Como es sabido, en Europa se ha gestado un modelo en el que ha primado la gestión estatal de los medios, para lo que se han establecido distintos mecanismos que garantizan la independencia de los gobiernos de turno y de las pautas publicitarias. No obstante, ese modelo ha entrado en crisis con las tendencias privatizadoras de la economía que han predominado desde la década del ochenta del siglo xx, y ello no ha sido ajeno al desarrollo de los medios. En el otro extremo se suele colocar al modelo que ha impulsado Estados Unidos, en el que hay una predominancia de los medios comerciales y la participación del Estado se reduce a la fijación de unas pocas reglas del juego (Faraone, 1998; Becerra, 2013).

Uruguay no es una excepción a la situación latinoamericana —como, por ejemplo, sí lo fue Chile—, ya que, si bien en sus inicios la radiodifusión estuvo marcada por un fuerte empuje estatal, ello cambió rápidamente. Más allá de que el Estado uruguayo cumplió un papel fundamental en el desarrollo de la radio en sus orígenes, el sistema televisivo en el país se gestó con un fuerte protagonismo de los canales privados. En la década del cincuenta del siglo xx, cuando comenzaron las transmisiones televisivas en el país, los medios comerciales llegaron más fuertes que en el momento de las primeras emisiones de radio,¹ treinta años antes. Un hito importante para que ello ocurriera se dio en 1933 con la conformación de la Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (Andebu), la gremial que los nuclea. Ya desde esos

1 Ver al respecto De Torres (2015), Maronna (2007) y Soria (2016, 2020).

años, Andebu se constituyó en un fuerte grupo de presión en el campo de las políticas públicas de medios de comunicación. En concreto, la gremial de medios comerciales inclinó la balanza para que el sistema de medios uruguayo siguiera el modelo estadounidense,² con un claro predominio de los permisarios privados.

Históricamente, con gobiernos blancos y colorados los medios públicos uruguayos han podido desarrollarse en la medida en que el lobby de los medios comerciales lo permita. Resulta pertinente analizar si esa situación cambió a partir de la llegada del Frente Amplio (FA) al Gobierno nacional, ya que en los últimos años no se registraron estudios que analicen el campo de las políticas dirigidas a los medios públicos en particular. Estudiar este campo de políticas es importante en el entendido de que los medios públicos son un espacio en el que se puede apuntar a mejorar el debate democrático, ya que el lucro no está entre sus cometidos. Para abordarlo, además de recopilar los principales estudios uruguayos en materia de políticas públicas sobre medios de comunicación, también es necesario tener en cuenta los desarrollos teóricos que se generaron en la región y el mundo en materia de medios públicos.

En suma, es importante concebir a las políticas públicas dirigidas a los medios como una posible moneda de cambio que tienen los gobiernos para estar más cerca de controlar las escenas mediáticas. En ese sentido, se vuelve relevante tener en claro el mapa de actores que opera en las distintas fases del diseño y la implementación de la política pública. En particular, para el caso de los medios públicos uruguayos, resultaría interesante constatar en qué medida las políticas públicas implementadas en los últimos años han contribuido a su desarrollo, teniendo en cuenta que iniciaron el período estudiado en clara desventaja en relación con los medios comerciales.

Esta publicación es producto del trabajo de investigación para la tesis de la Maestría en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar titulada *A medio camino: políticas públicas sobre medios públicos en la era frenteamplista (2005-2015)* (Franco, 2022). El objeto de la investigación es analizar el proceso de políticas que regularon a los medios de comunicación audiovisuales uruguayos, en particular los medios de gestión estatal, a los que la normativa nacional e internacional reconoce como medios públicos. En particular, se busca identificar si hubo una inflexión en relación con las políticas que se venían implementando antes de los gobiernos frenteamplistas y si existió continuidad entre su primer Gobierno y el segundo. Además, se apunta a explicar cuáles fueron los factores que incidieron en el proceso de políticas.

Para hacer viable la investigación se estudiarán los medios públicos que tengan alcance nacional: Canal 5 —durante el período estudiado

2 Mónica Maronna (2007) describe el papel de Andebu en el caso uruguayo.

llamado Televisión Nacional de Uruguay (TNU)— y las radios nucleadas en Radiodifusión Nacional de Uruguay (RNU). También se estudiará el caso de Vera TV y Vera+, plataforma y canal digital que surgieron dentro de ANTEL en el período estudiado.

Como primera distinción conceptual, es importante diferenciar a los medios públicos de los comerciales y los comunitarios. Como ya se señaló, si bien las ondas y frecuencias a través de las que los medios audiovisuales emiten sus señales son de dominio público y quedan bajo control de los Estados nacionales, existen tres posibles usos. A grandes rasgos, puede afirmarse que uno de ellos es a través de privados que buscan el lucro, los llamados medios comerciales; otro es a través de privados sin fines lucrativos, los medios comunitarios, y también se da la propia gestión estatal, que se manifiesta en los medios públicos. Para garantizar mejores niveles de pluralidad y de acceso a la información por parte de la ciudadanía, es necesario que los tres tipos de medios existan. Por lo tanto, si bien el centro del análisis estará en las políticas públicas dirigidas a los medios públicos, también se deben tener en cuenta las políticas dirigidas a los medios de comunicación audiovisuales en general.

El período de tiempo a estudiar, que abarca los dos primeros gobiernos nacionales del FA —desde 2005 hasta 2015—, transcurre mientras la digitalización de medios de comunicación avanza en todo el mundo. En dicho período, en Uruguay comenzó un paulatino proceso de introducción de cambios normativos al sistema de medios de comunicación audiovisuales, que tuvo su corolario con la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) en diciembre de 2014. Si bien el proceso de elaboración de la norma fue extenso y complejo en sí mismo, también se lo puede enmarcar en un proceso más amplio en el cual comenzaron a introducirse nuevas leyes y reformas a normas ya existentes. De a poco, esto fue cambiando las reglas del juego del ecosistema mediático uruguayo, que desde mediados del siglo XX se regía con normas más bien dirigidas a aspectos tecnológicos y no sociales. En síntesis, a pesar del peso de la centralidad del Estado en Uruguay (Lanzaro, 2004), la regulación de los medios de comunicación en Uruguay se ha caracterizado, históricamente, por tener una débil intervención estatal, en beneficio de un mercado con grandes niveles de concentración de la propiedad de los medios.

Antes de las reformas implementadas a partir de la llegada del FA al Gobierno nacional en 2005, las normas que regían para el sistema de medios audiovisuales databan de 1977, aprobadas a través del Decreto-ley de Radiodifusión, en plena dictadura. Una vez que Tabaré Vázquez se convirtió en presidente de la República en 2005, las reformas se introdujeron de forma gradual. En 2005 se creó la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios Audiovisuales (Dinatel) en el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), que derogó al antiguo organismo regulador, la Dirección

Nacional de Comunicaciones (DNC). La DNC había sido creada por los militares antes de que dejaran el gobierno en 1984 y funcionó en los años posdictadura dentro del Ministerio de Defensa Nacional (MDN). Sin embargo, los cometidos y funciones de la Dinatel se reglamentaron a través de un decreto recién en 2009. En 2007 se aprobó la Ley de Radiodifusión Comunitaria, reglamentada un día antes del final del año 2010; en 2008 se sancionó la Ley de Acceso a la Información Pública, y en 2009 se despenalizaron parcialmente los delitos de comunicación a través de la modificación de la Ley de Prensa y del Código Penal. Estas últimas tres leyes tuvieron en común el impulso activo de organizaciones de la sociedad civil que tomaron la iniciativa para su elaboración (Lanza, 2015).

Si bien la LSCA excluye de su alcance a internet, no debe asumirse como natural que las políticas de medios audiovisuales tradicionales y los que se emiten a través de internet se definan en forma diferenciada. Como se explicará en el trabajo, la decisión de excluir a internet de la regulación de medios audiovisuales fue política, producto de diferentes transacciones dentro del gobierno. En ese sentido, un análisis académico sobre las políticas públicas dirigidas a medios públicos audiovisuales debe también considerar las plataformas digitales con que esos medios cuentan. Por ejemplo, los contenidos del sitio web de determinado canal de televisión también son parte de los contenidos que publica el medio. Es más, el auge de los medios digitales e internet ha hecho que en todo el mundo los medios reconfiguren sus modelos de negocios y que su gestión deba pensarse no solo a partir de las tecnologías existentes previas al *boom* de internet, sino también de cara a ese nuevo ecosistema mediático mucho más complejo.

Marco teórico y metodológico

Desde la llegada del FA al Gobierno nacional, la orientación de las políticas públicas ha estado en discusión. A partir de un estudio detallado de cada arena de políticas, se aprecia que una marcada innovación ha tenido lugar en algunos sectores con respecto a lo que ocurría antes de 2005. En otras arenas de política se introdujeron cambios menos drásticos, mientras que también se observan sectores en los que hubo una continuación de las políticas de los gobiernos anteriores (Bentancur y Busquets, 2016). En el caso de las políticas sobre medios de comunicación, se impulsaron varios cambios al sistema de forma incremental. Primero fueron por separado, pero luego se integraron en la LSCA, que representó un hito importante en materia de regulación. Se puede afirmar que dicha norma puso nuevas reglas del juego para los operadores de radiodifusión, pero también retomó leyes y decretos ya existentes, algunos sancionados antes de la llegada del FA al gobierno. Entre las novedades normativas de la LSCA están el establecimiento de los derechos de los usuarios de los medios y la creación de la institucionalidad para llevarlos a la práctica. Por su parte, entre los artículos de la LSCA que se basan en normativa preexistente están los límites de propiedad de medios establecidos en un decreto de la última dictadura civil-militar (Uruguay, 1977), más allá de que la ley introduce la noción de grupos económicos.

Cuando se diseña o estudia cualquier política pública, resulta clave la etapa de la entrada en agenda del problema que esta busca resolver (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008). Desde esta perspectiva, ningún problema existe sin que haya una serie de actores que lo consideren como tal. Siguiendo a Garraud (1990, citado en Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008), para analizar el proceso de inclusión en agenda de manera tal que tome en cuenta a la diversidad de actores que intervienen en él, se deben tomar en cuenta las disciplinas que abordan la participación política, la entrada en escena de los movimientos sociales, los medios de comunicación y los procesos de toma de decisiones.

Thomas Birkland (2007) sostiene que el establecimiento de la agenda es el proceso mediante el que los problemas y las soluciones alternativas ganan o pierden atención pública y de las élites políticas. Para el autor, a la hora de fijar agenda se registra una dura competencia entre los distintos grupos de poder, ya que ninguna sociedad o institución política tiene la capacidad de abordar todas las alternativas posibles para todos los problemas que surgen en un determinado momento (Hilgartner y Bosk, 1988, citados en Birkland, 2007).

Por lo tanto, los grupos deben esforzarse para que sus temas de interés, entre todas las otras cuestiones que comparten su espacio limitado, ingresen en la agenda o deben estar preparados para el momento en que una crisis haga que su tema ocupe un lugar más prominente en la agenda.

Incluso cuando un tema gana atención, los grupos deben luchar para asegurar que su representación del tema permanezca en la vanguardia y que el enfoque que dan al problema sea el que se considere más activamente. Ellos lo hacen por las razones citadas por Schattschneider: el grupo que describe con éxito un problema también será el que define las soluciones a él, y de este modo prevalece en el debate de políticas. Al mismo tiempo, los grupos luchan por mantener las cuestiones fuera del orden del día; de hecho, tal acción de bloqueo es tan importante como el acto afirmativo de intentar obtener atención (Cobb y Ross, 1997 en Birkland, 2007, p. 63, traducción propia).³

Al analizar las políticas públicas, es fundamental «entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y cómo se relacionan y controlan unos a otros» (Lindblom, 1991). Según plantea Birkland (2007), existen dos formas principales en las que los grupos tradicionalmente desfavorecidos o *perdedores* en determinada arena de políticas amplían el alcance del conflicto. En primer lugar, los grupos hacen público un problema mediante el uso de símbolos e imágenes para inducir a los medios de comunicación más grandes a difundirlo y así generar simpatía pública por su causa. En segundo lugar, dichos grupos pueden apelar a un nivel más alto de toma de decisiones y esperar que en el proceso se acerquen otros actores que estén de acuerdo con ellos y su causa. En cambio, los grupos dominantes trabajan para contener el conflicto para asegurarse de que no se vaya fuera de su control.

Con base en definiciones más clásicas sobre la conformación de la agenda de políticas públicas, es preciso analizar en cada caso qué elementos y actores contribuyen a la generación de la «ventana de oportunidad» para la política (Kingdon, 2003). Según el modelo de John Kingdon, para que la ventana de oportunidad se abra, tiene que haber una coincidencia entre la conceptualización de determinado problema y las posibilidades en el ámbito del juego político, lo que puede empujar la consideración de determinadas alternativas de política pública para atender el problema (Kingdon, 2003).

3 En el original se lee: «Even when an issue gains attention, groups must fight to ensure that their depiction of the issue remains in the forefront and that their preferred approaches to the problem are those that are most actively considered. They do so for the reasons cited by Schattschneider: the group that successfully describes a problem will also be the one that defines the solutions to it, thereby prevailing in policy debate. At the same time, groups fight to keep issues off the agenda; indeed, such blocking action is as important as the affirmative act of attempting to gain attention».

También se vuelve útil tomar un enfoque como el que proponen Frank Baumgartner y Bryan Jones (en Capella, 2015) y prestar atención a los símbolos, problemas, soluciones y relaciones causales que prevalecen en torno a determinada política que permiten que se genere una imagen en torno a ella. A su vez, esto permite que ciertos actores accedan a *monopolios* en torno a las decisiones sobre la arena específica de políticas.

Kingdon (2003) explica la entrada de un tema a la agenda gubernamental a partir de tres elementos: los problemas, el juego político y los actores que intervienen. En cuanto a los primeros, plantea que en su visualización pueden incidir los indicadores creados para observar una determinada realidad, la ocurrencia de eventos que hacen que el foco de atención se dirija a una serie de fenómenos —por ejemplo, una crisis, un desastre ambiental o la experiencia personal— y el intercambio con otros actores, ya sea a través de vías formales o informales. En suma, la identificación del problema se vuelve un factor clave para la definición de la agenda gubernamental, en especial aquellos que sean considerados como problemas importantes. Respecto al peso del juego político, por ejemplo, un cambio de gobierno resulta una instancia propicia para que se den cambios en la agenda gubernamental, lo mismo que si es necesario generar alianzas con otros partidos para asegurar la gobernabilidad. En este sentido, resulta pertinente observar aspectos como la orientación política del partido de gobierno, el papel de los grupos de presión, la conformación del parlamento o el papel de la oposición, tanto en lo general como en lo específico de la arena de políticas que se quiere estudiar. Por último, se debe analizar el papel de los actores implicados en las políticas, entre los que distingue a los que están más visibles en la opinión pública y los que no cuentan con tanta visibilidad, sea de manera intencional o no. En conclusión, Kingdon (2003) se pregunta cómo se pasa de una lista amplia de alternativas de política pública a una lista más acotada a ser considerada por el gobierno que las aplicará. Según plantea, en mayor medida se llegan a considerar con seriedad alternativas a partir de la opinión de expertos o especialistas en el campo de cada política y también por las derivaciones propias del juego político, que muchas veces acota el margen de acción de los gobernantes.

A partir de esta perspectiva teórica, Nikolaos Zahariadis (2010) continuó el desarrollo del enfoque de las corrientes múltiples en la elaboración de políticas públicas. En concreto, se centra en analizar la conformación de agendas y la toma de decisiones en contextos de ambigüedad, es decir, «la existencia de muchas formas de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos» (Feldman 1989, citado por Zahariadis, 2010). En suma, el modelo permite analizar un sistema completo de políticas o una decisión particular, y lo hace bajo el supuesto de que una elección colectiva «no es meramente un derivado de los esfuerzos individuales agrupados». Por el contrario, supone que es «el resultado combinado de las fuerzas estructurales

y de los procesos cognitivos y afectivos que dependen mucho del contexto» (Zahariadis, 2010, p. 70).

El modelo de las corrientes múltiples se basa en el del cesto de basura, que plantea que quienes toman decisiones *arrojan* problemas y soluciones sin relación entre sí y sin que haya alguien capaz de controlar el proceso de elección. Por su parte, identifica tres corrientes que *fluyen* a través del sistema político: problemas, políticas públicas y la política. En momentos en que se generan determinadas condiciones, estas corrientes son canalizadas a través de emprendedores de políticas. Zahariadis plantea que este modelo se rige por tres principios. Primero, señala que, si bien las personas pueden prestarles atención simultánea a pocos temas al mismo tiempo, la división del trabajo en organizaciones complejas, como un gobierno, permite que puedan atenderse diversos asuntos al mismo tiempo. En segundo lugar, tiene en cuenta que quienes formulan políticas lo hacen con importantes restricciones de tiempo, lo que hace que estas no siempre se puedan meditar o que se puedan considerar muchas opciones. Por último, el modelo se basa en el supuesto de que las tres corrientes principales que fluyen en el sistema político son independientes, es decir, que pueden transcurrir en el tiempo sin puntos de contacto.

La intención de controlar la ambigüedad se canaliza a través de la manipulación política, que consiste en «una lucha política para crear ganadores y perdedores, proveer significado e identidad y buscar el interés personal» (Zahariadis, 2010, p. 73). Para ello, la información que cada uno de los actores maneja, que puede ser manipulada estratégicamente para favorecer determinados intereses, es clave. Por lo tanto, resulta fundamental comprender cómo se procesa y presenta esta información.

En general, existe acuerdo entre los teóricos de las políticas públicas acerca de que la agenda de los medios masivos de comunicación tiene incidencia en la agenda gubernamental y de políticas públicas. No obstante, como en la metáfora que los presenta como *la ventana al mundo*, muchas veces se considera a los medios como actores neutros que simplemente difunden información cuando, en realidad, son actores políticos y sociales, con intereses y objetivos genuinos. Como plantea Natalia Aruguete (2013), a través de la selección, el énfasis, la omisión y el encuadre los medios de comunicación plasman sus posiciones políticas y las líneas ideológicas que los distinguen. Sumado a esto, la autora señala:

La doble relación que traban con el espacio público y el ámbito político se inserta en un proceso de acuerdos y disputas simbólicos alrededor de la generación de sentido(s) público(s), en el que cumplen un papel central. Nuevamente, los medios expresan sus intereses políticos y económicos y pugnan afanosamente por ellos. Pero aun cuando este sea un aspecto clave que se manifiesta en el escenario comunicacional, consideramos central

entender que lo que prima es —fue y seguirá siendo— una lucha por el poder simbólico (Aruguete, 2013, p. 207).

En el caso de las políticas sobre medios de comunicación, los intereses de estos son incluso más evidentes, lo que los coloca en la escena como actores de la política. En este sentido, puede afirmarse que los procesos de discusión en esa arena de políticas involucran a estos actores tanto en una dimensión simbólica como económica (Zallo, 1988), ya que son parte de un mercado. Lejos de caer en determinismos que los coloquen en lugares todopoderosos, desde diversos desarrollos teóricos que han intentado explicar la incidencia de los medios en la agenda ciudadana —o *agenda setting*—, se ha planteado que, si bien estos no le dicen a la gente qué pensar sobre los diferentes asuntos, sí establecen sobre qué temas pensar o, al menos, cuáles son los temas más relevantes (Aruguete, 2015). La evolución de la teoría también permitió que teóricos como Mallory Wober y Berrie Gunter (1988) se detuvieran en estudiar la forma en que los medios pueden ocultar, silenciar o no dar relevancia a determinados temas —llamada *agenda cutting*—. Además de motivos periodísticos, en este tipo de decisiones también intervienen los intereses de los dueños de los medios y presiones publicitarias, entre otros (Aruguete, 2015). Por tanto, para el análisis se volverá especialmente importante observar cómo se compone el sistema de medios uruguayo y la forma en que se pararon en todo el proceso de gestación de la LSCA, a la que los medios comerciales se opusieron a través de Andebu.

Como plantea Iván Schuliaquer (2017), si bien los mercados mediáticos concentrados en pocas manos eran una realidad común en varios países latinoamericanos en la primera década del siglo XXI, momento en que asumieron gobiernos de signo progresista, el rumbo de las políticas de regulación de medios que tomaron estos países fue diferente en todos los casos. Por lo tanto, resulta pertinente analizar las particularidades del caso uruguayo por las que, a pesar de que el FA ha visualizado históricamente a los medios comerciales como oposición ideológica (Schuliaquer, 2017), los medios audiovisuales comerciales no se erigieron como oposición política de sus gobiernos, ni siquiera a partir de la aprobación de la LSCA, como sí ocurrió en países como Argentina. Por ello, será pertinente tener en cuenta la forma en que se construyeron las escenas mediáticas durante los gobiernos del FA y su relación con los medios de comunicación públicos.

Las formas de intervención del Estado en un determinado sistema de medios pueden ser variadas, pero la más importante es el establecimiento de servicios públicos de radiodifusión⁴ (Hallin y Mancini, 2004). En ese sentido,

4 Las otras formas que Daniel Hallin y Paolo Mancini (2004) nombran son la generación de leyes sobre difamación, derecho de respuesta y discursos de odio; la posibilidad de trabajar bajo secreto profesional y cláusulas de conciencia de periodistas; el acceso a la información pública; la existencia de normativa de regulación de la propiedad,

las lógicas de intervención estatal dependerán no solo de la ideología política y la tradición administrativa de cada Estado, sino también de la capacidad de los actores privados del sistema de medios de convertirse en interlocutores frente a las instituciones públicas y poder incidir en su accionar (Labate, 2016). Como plantean Martín Becerra y Silvio Waisbord (2015), las tradiciones sobre medios públicos existentes en América Latina se corresponden con las tradiciones democráticas de cada uno de los países del continente. Por lo tanto, también es necesario para su estudio tener en cuenta prácticas sociales y políticas que conforman el espacio público democrático.

Los autores hacen una buena síntesis de los principios con los que cualquier medio público debe cumplir en el actual contexto digital. Al igual que Antonio Pasquali y Elizabeth Safar (2006), plantean que una de las características es la cobertura universal de los servicios, pero agregan que ello no solo debe entenderse desde el punto de vista geográfico y socioeconómico, sino que debe incorporar la variable tecnológica, ya que es necesario comprender la extensión de los medios públicos a diferentes pantallas y dispositivos en un contexto digital. Otro de los principios es una independencia editorial y financiera que no esté sujeta a revisiones frecuentes que condicionen la autonomía de funcionamiento; también señalan que dicha autonomía debe darse tanto en lo político como en el mercado. En suma, los medios públicos deberían emitir contenidos plurales, diversos e imparciales, ya que no deben promover posiciones determinadas en el debate público ni apoyar a un determinado partido político. Becerra y Waisbord (2015) también entienden que su mandato de servicio público debe estar establecido explícitamente en regulaciones y que la rendición de cuentas se les debe presentar a organismos que tengan algún tipo de autonomía respecto del Gobierno. En materia de la producción de contenidos, señalan que debería regirse por el interés público y no por estándares comerciales o expectativas político-partidarias, y que los medios públicos deben proveer a la población de contenidos ausentes o de poca presencia en los demás operadores de radiodifusión.

Por su parte, el sector público de radiodifusión es el más propicio para el desarrollo de medios de servicio público, sobre todo en un sistema tan dominado por los intereses de los medios comerciales como el uruguayo, en el que estos siempre han rechazado ser considerados un servicio público (Soria, 2016). Guillermo Mastrini (2013) señala que, si bien no hay unanimidad al respecto, está bastante aceptado que el concepto de *servicio público* tiene que ver con algunas características que estos deben cumplir. En primer lugar, está la necesidad de garantizar la disponibilidad de los servicios a la ciudadanía

competencia y concentración mediática, de otorgamiento y renovación de licencias de radiodifusión; la regulación de contenido (pluralismo político, lenguaje y fomento de contenidos nacionales), y normas que regulen la comunicación política, especialmente durante campañas electorales.

en su conjunto, que deben ofrecerse a todos en igualdad de condiciones. El Estado debe garantizar que se ofrezca de manera continua y sin interrupciones y velar por su constante actualización, de forma que la ciudadanía acceda a estos medios con la mayor calidad posible. Si bien el Estado debe tener un papel importante para garantizar el ejercicio del servicio, no es necesario que lo ofrezca directamente, por lo que puede recaer en manos privadas, pero con el contralor estatal correspondiente (Mastrini, 2013).

Como ya se señaló, Europa se vuelve una referencia ineludible al hablar de medios públicos y de servicio público, ya que sus países presentan una larga tradición de desarrollo de sistemas surgidos en monopolios estatales, más allá de que las realidades nacionales varían en cada caso. Su modelo radica en tres características fundamentales. En primer lugar, está estrechamente ligado a la idea del Estado benefactor, que se centra en la protección pública a la hora de garantizar derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la información. En segundo lugar, se parte de la base de que el sector audiovisual y la comunicación social son importantes en términos culturales, lo que requiere de un marco regulador por el que se antepone el interés público al de mercado. Por último, los sistemas de medios públicos europeos también cuentan con fuertes organismos de regulación (Lamuedra Graván, 2011).

Metodología

Si bien existen estudios que hablan de las políticas públicas dirigidas a otros sectores de la comunicación durante los gobiernos del FA (Beltramelli, 2018; Kaplún, 2015b) y trabajos que abordan el desarrollo de los medios públicos en otros períodos históricos (García Rubio, 1998; Radakovich, 2004; Maronna, 2007; De Torres, 2015; Soria, 2016 y 2020), al momento de publicación de este libro no había estudios que abordaran en profundidad lo que ocurrió con los medios del Estado durante la era frenteamplista. En ese sentido, este trabajo tendrá componentes descriptivos, ya que es pertinente detallar cómo fueron las políticas, pero también se incorporará una dimensión explicativa mediante la que se buscará comprender cómo operaron los distintos componentes.

Para lograrlo, a nivel metodológico se acude a un estudio de caso compuesto por tres medios públicos de alcance nacional para obtener un universo representativo de estos medios en Uruguay y poder llegar a conclusiones generales sobre esta arena de políticas públicas. El estudio de caso es adecuado para estudiar fenómenos sobre los que se quiere responder cómo y por qué ocurren y, además, resulta pertinente cuando estos hechos no han sido estudiados con anterioridad de forma exhaustiva (Chetty, 1996). Para abordarlo, se apelará a algunas herramientas del *process tracing*, metodología propicia para el análisis de estudios de caso en profundidad en relación con un

determinado proceso, en este caso, de políticas públicas (Beach y Pedersen, 2013; Aguirre, 2017; Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017).⁵

En la selección de los casos a analizar se excluyeron los medios gubernamentales, es decir, los que explícitamente responden a los intereses del gobierno de turno, ya que sería necesario otro marco conceptual para analizarlos. Para la selección de medios se consideró el alcance de los organismos estatales a cargo de su gestión y se priorizaron aquellos bajo la órbita del Gobierno nacional: TNU y RNU, dependientes del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), y Vera TV, gestionada por ANTEL. De esta forma, no se tuvieron en cuenta los otros dos medios públicos de Uruguay: TV Ciudad, de la Intendencia de Montevideo, y UNI Radio, de la Universidad de la República (Udelar). Si bien en este último caso la Udelar cuenta con cobertura a nivel nacional, su medio de comunicación cuenta con un alcance limitado, ya que tiene permiso para emitir en Montevideo y su área metropolitana.

Se contó con una muestra propicia para hacer estudios de caso en profundidad y se llevaron a cabo dos técnicas de investigación: la revisión documental y las entrevistas en profundidad a informantes calificados. En el primer caso, se analizó la normativa aprobada en la arena de políticas a estudiar, versiones taquigráficas de las comisiones parlamentarias que estudian estos temas y otros documentos elaborados por los medios y organismos estudiados. En el caso de las entrevistas a informantes calificados, para estudiar procesos de políticas públicas resulta imprescindible recoger la mirada sobre el proceso de los principales actores que estuvieron involucrados en la toma de decisiones. Por lo tanto, se consideró más adecuado el muestreo no probabilístico intencional (Tansey, 2007) y se procuró entrevistar a actores de acuerdo al siguiente listado:

Organismos estatales:

- MEC; Dinatel (MIEM), y ANTEL.

Medios de comunicación:

- directores de TNU y RNU; trabajadores de TNU y RNU.

Sociedad civil:

- Coalición por una Comunicación Democrática (CCD).

Partidos políticos:

- referente de la bancada del FA en el tema y referente de la bancada de la que fuera oposición en el período estudiado.

Se consultaron tanto fuentes primarias como secundarias y se hicieron entrevistas semiestructuradas en las que se partió de una serie de dimensiones a estudiar, pero con cierta flexibilidad para abordar nuevos elementos que surgieran en la conversación (Hernández Sampieri, Fernández Collado

5 En la tesis de maestría en la cual se enmarca el trabajo de campo para este trabajo se profundiza en el desarrollo de la metodología del *process tracing* para el estudio de las políticas públicas dirigidas a medios públicos entre 2005 y 2015.

y Baptista Lucio, 2014). En el caso de los jefes y funcionarios ligados directamente al trabajo en los medios públicos, se procuró cubrir en especial los dos períodos de gobierno estudiados (2005-2010 y 2010-2015), aunque también observar impactos de las políticas en el período 2015-2020. En total, se entrevistaron quince trabajadores y exjefes de los organismos mencionados entre diciembre de 2019 y julio de 2020, en persona y de forma virtual.⁶ Las dimensiones que se abordaron en todos los casos fueron: independencia del gobierno, capacidad de incidencia en la regulación, presupuesto, proyecto comunicacional, infraestructura y vínculo con otros medios públicos. De esa forma, se observaron estas dimensiones en los tres medios estudiados y también en las políticas impulsadas para todo el sistema de medios públicos en general.

6 El 13 de marzo de 2020 la pandemia de covid-19 llegó oficialmente a Uruguay y desde el Gobierno se exhortó a tomar medidas de aislamiento físico. Durante las primeras semanas, dichas recomendaciones fueron acompañadas de la suspensión de actividades académicas, comerciales, sociales y culturales, lo que no daba lugar a que las entrevistas fueran presenciales. Por lo tanto, se optó por hacer las entrevistas a través de videollamada para no detener el trabajo de campo. De la misma forma, se entrevistó por esa vía a una fuente que se encontraba en el exterior y a otra que vive en el departamento de Cerro Largo.

El peso del trayecto institucional

Como se plantea desde el institucionalismo histórico, para analizar cualquier fenómeno político se vuelve imprescindible conocer su trayectoria y la forma en que los distintos actores vinculados han interactuado a lo largo del tiempo (Pierson y Skocpol, 2008). Dicho en otras palabras y aplicado al fenómeno en análisis, para analizar la disposición institucional actual de los organismos que dictan y controlan las políticas de comunicación, es necesario conocer cómo ha sido su lugar institucional, incidencia y papel en el juego político de las políticas públicas a lo largo del tiempo. En este sentido, a partir de North (citado en Ponce, 2008, p. 89), definiré las instituciones como «un compuesto de reglas, restricciones informales (normas de comportamiento y convenciones), mecanismos de *enforcement*», que «son las reglas de juego, y por ende definen la manera en que se juega».

En 1922, la radio fue el primer medio en desarrollarse en Uruguay, al mismo tiempo en que lo hacía en el resto del mundo (Maronna, 2007). Sin embargo, recién seis años después, en 1928, se sancionó una ley que la regulara. Dicha ley establece que las ondas pertenecen al Estado y que se otorgan en régimen de concesión a través de permisos renovables y no de propiedad, por lo que se planteó la imposibilidad de que quienes usufructuaran las ondas pudieran comercializarlas. Esta regulación, que se completó en 1938, fue incumplida sistemáticamente, ya que a lo largo de los siguientes años se constataron varios cambios en la titularidad de las emisoras (Maronna, 2007). Además, la ley de 1928 dispuso el contralor de esta normativa en la Dirección Nacional de Comunicaciones en el entonces Ministerio de Guerra, actual MDN (Alonso *et al.*, 2012). La norma tuvo un fuerte impulso del batllista José Serrato, quien había sido presidente de la República hasta un año antes de sancionada la ley y pregonó por la intervención del Estado en la regulación de la radio (De Torres, 2015).

En el Uruguay de 1929, siete años después del inicio de las primeras transmisiones radiales, se aprobó la ley que creó el Servicio Oficial de Difusión Radioeléctrica del Estado (SODRE) que, a través de un diseño institucional novedoso para la época (De Torres, 2015), supuso la creación de emisoras públicas de radio. A diferencia de las radios privadas, cuyo control estaba a cargo del Ministerio de Guerra, el SODRE, que controlaba las radios públicas, nació con una función en primer lugar cultural y estuvo en la órbita del Ministerio de Instrucción Pública (Maronna, 2007). Según detalla García Rubio (1998a), el mayor impulsor de la creación del SODRE fue Francisco

Ghigliani, uno de los *broadcasters* pioneros en Uruguay y uno de los primeros en hacer experimentos de radiodifusión. Junto con el ingeniero Altamirano de la compañía General Electric, los representantes nacionales Carlos Butler y Gilberto Lasnier propiciaron el *ambiente* en el Parlamento para dar el mayor respaldo político a la creación del SODRE. Ghigliani fue el primer presidente de la comisión directiva del organismo.

Según detalla Inés de Torres (2015), la Ley de Creación del SODRE no solo creó una radio pública, sino también una discoteca, una orquesta y un coro de carácter permanente, cuyas actuaciones serían emitidas por radio. También previó la adquisición de una sala de teatro, que se concretó en 1931. La primera radio del SODRE, CX 6, se inauguró formalmente en 1930, en coincidencia con el primer centenario de la república, con el objetivo de difundir información y cultura. Sus estudios se ubicaron en el Palacio Legislativo, que se había inaugurado cinco años antes, lo que da cuenta del lugar destacado que la emisora tenía para el sistema político (Maronna, 2014 citada en De Torres, 2015). Estas orientaciones, sumadas a la inserción institucional que tuvo la radio y la procedencia de los miembros de la comisión directiva del SODRE, que eran nombrados por instituciones de la educación y la cultura, permiten afirmar que la primera radio pública uruguaya tuvo un perfil principalmente cultural. En concreto, en sus inicios, el organismo apostó más que nada al desarrollo y la difusión de la música clásica, que estaba asociada sobre todo al gusto de las clases altas (De Torres, 2015; Santos, 2018).

Otro aspecto relevante de la creación del organismo es que se previeron mecanismos de financiamiento que le otorgaron un importante grado de autonomía, aunque tuvieron un alcance limitado. En concreto, los recursos provenían de impuestos aduaneros a aparatos de radio, fonógrafo y discos, además de un impuesto a cada licencia de estación transmisora de aficionados y a las obras de teatro que se negaran a transmitir por CX 6 cuando el SODRE lo solicitara. Si bien se había incluido en el proyecto de ley de creación del organismo cobrar un impuesto a las estaciones radioeléctricas que emitieran publicidad comercial, esto no obtuvo aprobación parlamentaria (De Torres, 2015). La abundancia de recursos generada en los primeros años de implementación de este mecanismo de financiamiento hizo que se pudiera formar la orquesta en un momento en el que una gran cantidad de músicos se había quedado sin trabajo por la popularización del cine sonoro. Ello, a su vez, hizo que fuera necesaria la adquisición del teatro. No obstante, aproximadamente un par de años después de la puesta en marcha de la radio la cantidad de equipos y discos que se importaban ya no era importante, el organismo pasó a depender en mayor medida de los ingresos provenientes de Rentas Generales, según el entrevistado Diego Errandonea, uno de los primeros funcionarios del SODRE, que llegó a ser su director general (Calvi, 2000).

Un antes y un después: el surgimiento de la Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos

En 1933 se fundó Andebu, gremial que agrupa a los dueños de los medios de comunicación comerciales y que se ha convertido en un fuerte grupo de presión en el sector. En reiteradas oportunidades, Andebu ha expresado su rechazo a la intervención estatal y su defensa a la propiedad privada y múltiple de los medios de comunicación como garantía para el ejercicio de la libertad de expresión (Maronna, 2007).

Entre 1956 y 1963 se inauguraron las transmisiones televisivas en Uruguay. El primero en comenzar a emitir fue Canal 10 Saeta (1956), seguido por Canal 4 Montecarlo (1961) y Canal 12 (1962). Pese a tener la autorización para emitir antes que los privados y haber comenzado a explorar el proyecto televisivo desde 1950 (Maronna, 2007), el último fue Canal 5, del SODRE, en 1963. Carlos García Rubio (1998a) plantea que, desde un primer momento, la relación entre el canal público y los privados fue en extremo competitiva y que estos últimos, a través de Andebu, operaron políticamente en reiteradas ocasiones en contra de los intereses del canal público.

El primer enfrentamiento público de relevancia entre los tres canales comerciales y el público fue en mayo de 1966, cuando Canal 5 recibió la autorización para comenzar a facturar publicidad proveniente de anunciantes privados. Ante esto, los canales 4, 10 y 12 emitían en sus pantallas que «la publicidad que propala el SODRE es ilegal, inconstitucional e inconveniente» (García Rubio, 1998a). Este enfrentamiento se trasladó también al sistema político, que quedó dividido entre quienes apoyaban a Canal 5 y quienes respaldaban la postura de Andebu.⁷ El ala batllista del Partido Colorado, a través de políticos como Luis Hierro Gambardella, Luis Tróccoli y Amílcar Vasconcellos, defendió la postura del canal público y, por ejemplo, el primero de ellos dejó su cargo en el Ministerio de Instrucción Pública debido a las fuertes presiones que ejerció Andebu en su contra (García Rubio, 1998; Soria, 2016). Del otro lado, el senador herrerista Ángel María Gianola argumentó en contra de la iniciativa y planteó que, de aprobarse, generaría una «competencia desleal» con los medios privados, ya que el canal público contaba con exoneraciones tributarias. Finalmente, el diferendo con Andebu

7 La postura de la gremial de medios comerciales quedó explicitada en un documento publicado en 1967, el *Memorándum 67*. En dicho texto, además de plantear que el hecho de que los medios públicos pudieran emitir publicidad comercial significaba una competencia desleal, se defendió un modelo de comunicación liberal para el país. Además, el contexto internacional no estuvo ausente, ya que en el documento se asocia la postura batllista de defensa de los medios públicos con el régimen soviético, en plena Guerra Fría. Según Andebu, la tendencia en Europa implicaba que en los países comunistas se iba hacia un régimen en que los medios públicos eran monopólicos, y en los demás el camino marcaba una mayor presencia de los medios privados (Soria, 2016).

terminó con la renuncia de todo el Consejo Directivo del SODRE en 1967 (Santos, 2018).

La historia de la creación y puesta en marcha del primer canal público fue bien distinta a la de la radio, treinta años antes. Como señala Florencia Soria (2016), desde sus inicios Canal 5 sufrió la precariedad y la carencia de recursos económicos, tecnológicos y de infraestructura:

En diciembre de 1963 [el primer director del canal, Justino] Zavala elevó al Director General de la Comisión Directiva del SODRE, Héctor Laborde, un informe de evaluación de los primeros seis meses de la televisión resaltando la precariedad económica que tenía el canal y cómo esta situación afectaba el cumplimiento de sus objetivos. Solo existía un estudio, prácticamente no había repuestos para los equipos, no se tenía video-tape ni equipos de exteriores o la cantidad necesaria de canales de cámara, cámaras, luces, micrófonos, booms o grabadoras. Esto llevaba a la imposibilidad de emitir dos programas consecutivos en vivo —no había forma de desmontar el estudio para preparar el siguiente— y se «rellenaba» con cortometrajes seleccionados por su duración y no por la coherencia o el sentido de la programación general del canal (p. 208).

La propuesta de emitir publicidad privada fue una respuesta del organismo para superar esta falta de recursos, después de que fracasara una disposición aprobada en la Ley de Presupuesto de 1964, que estipulaba que 20 % de la publicidad pagada por entes autónomos y servicios descentralizados debería ir al SODRE. El organismo obtuvo menos de una cuarta parte de los recursos proyectados (Soria, 2016). Por si esto fuera poco, en 1971 se dio lo que Adriana Santos (2018, p. 53) denomina un *punto de inflexión* para las radios públicas, con el incendio del auditorio del SODRE —actual Auditorio Nacional Adela Reta—, donde estaban situados los estudios de las emisoras públicas. Según relata, si bien los estudios radiales siguieron funcionando, lo hicieron con condiciones edilicias muy precarias. Por lo tanto, el incendio significó, simbólicamente, el *desmembramiento* de la institución.

Como ya se señaló, la regulación de los medios de comunicación en Uruguay estuvo desde sus inicios en la órbita del MDN. Sin embargo, en 1967, por iniciativa del Poder Ejecutivo, encabezado por Óscar Gestido, esas competencias se trasladaron al Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo, creado ese mismo año. Más allá del cambio institucional, la Ley de Presupuesto de 1968 dispuso que el cargo de director nacional de Comunicaciones fuera ejercido por un oficial superior de las Fuerzas Armadas y que el cargo de director general de Telecomunicaciones fuera desempeñado por un coronel o teniente coronel (o grado equivalente de la Marina) de las Fuerzas Armadas (Uruguay, 1967b). De hecho, quien se desempeñó en dicho cargo en los últimos años de la década del sesenta fue el coronel Gustavo

Ferrand, presidente del SODRE durante gran parte del período dictatorial (Santos, 2018).

Al comienzo de la dictadura, en 1974, se creó ANTEL como un servicio público descentralizado. Nació con potestades dobles. Por un lado, era prestadora de servicios en régimen monopólico y, por el otro, se encargaba de la regulación del campo de las telecomunicaciones (Beltramelli, 2018). De esta forma, el ente absorbió las competencias de contralor de los medios audiovisuales y también las referidas a la telefonía fija, que hasta el momento estaban a cargo de la UTE. En materia de autorizaciones para la instalación y el funcionamiento de estaciones de radiodifusión, la ley de creación del organismo estableció que serían otorgadas por el Poder Ejecutivo, previo informe de ANTEL (Uruguay, 1974).

Durante la dictadura también se fijaron las reglas del juego del sistema de medios de comunicación audiovisual que derogaron la ley de 1928 y regularon al sector comercial hasta la aprobación de la LSCA en 2014. El Decreto-ley de Radiodifusión la consideró de interés público (Uruguay, 1977), reglamentó un sistema de sanciones y en materia de institucionalidad facultó a la Dirección Nacional de Relaciones Públicas de la Presidencia de la República (Dinarp) para que controlara que las emisoras se ajustaran a las normas vigentes. La reglamentación de esa norma llegó a través del Decreto n.º 734/978, que ratifica la necesidad de que el Poder Ejecutivo autorice el usufructo de nuevas ondas y la transferencia de las ya asignadas.

Además, el decreto le asignó a ANTEL la responsabilidad de autorizar el cambio de equipos de transmisión y de cualquier aspecto técnico y posibilitó que el ente obligara su traslado en caso de interferencias con otras ondas. La norma también estableció que para otorgar permisos para el usufructo de nuevos medios se abrirían llamados en los que se debería presentar un proyecto que explicitara «horario mínimo, programas, enfoques, filosofía y objetivos» de la señal, que pasaría a estudio de la Dinarp. El decreto reguló las emisiones publicitarias que, según establecía, no podían durar más de quince minutos por hora en televisión y dieciocho minutos en radio; si algún medio necesitaba excederse de esos límites, debía dirigirle un pedido fundado a la Dinarp, organismo que también fiscalizaba otro tipo de normativas de contenido, como la emisión de programación en idiomas extranjeros.

En términos institucionales, como es de esperar en regímenes autoritarios, todas las medidas que concernían al funcionamiento de los medios debían pasar por la órbita del Poder Ejecutivo y de la Presidencia de la República a través de la Dinarp. De todas formas, la creación de ANTEL supuso un solapamiento de las competencias entre ambos organismos, ya que la empresa de telecomunicaciones no solo tenía competencias técnicas, como se desprende de su ley de fundación.

En materia de medios públicos, una de las principales normativas de la dictadura la arrojó el Decreto-ley n.º 14.670, que en su artículo 2 estableció

que el SODRE tendría preferencia por sobre los privados para el acceso a canales, frecuencias y estaciones —esto último ya estaba estipulado en la ley de 1928—. Además, en el organismo se creó una dirección de radio (Santos, 2018). A pesar de que se trató de un régimen autoritario y de que los medios del SODRE estuvieron directamente controlados por el gobierno dictatorial, no se consideraron medios gubernamentales ni se dedicaron a emitir de manera exclusiva propaganda favorable al gobierno de facto. En el caso de la radio, Santos (2018) afirma que funcionaron en forma muy similar a los medios privados: «Se podría decir que operó como medio de propaganda en la misma medida que los otros medios privados con la salvedad de que el control era mucho más directo o explícito y los mecanismos de censura mucho más cercanos» (p. 127). Entre estos mecanismos, la autora menciona la contratación de un asesor para que censurara el *folclore político* en 1969, antes del golpe de Estado, y la de una persona para que escuchara las emisiones de las radios públicas y censurara la música en inglés, en 1977.

En el caso del canal público ocurrió algo similar, ya que no puede decirse que fuera utilizado como un medio de difusión de propaganda durante la dictadura. En 1967, una semana antes de la renuncia de los consejeros del SODRE a causa del diferendo con Andebu, el Gobierno separó del cargo al director de Canal 5, Justino Zavala Carvalho, quien fue sumariado y su entrada prohibida al canal (García Rubio, 1998a).

Canal 5 nunca fue un canal oficialista en sentido estricto o de carácter netamente propagandístico (tal vez, entre otras razones, porque los distintos gobiernos tuvieron como aliados a los canales privados, lo que restaba importancia a lo que el 5 hiciese o dejase de hacer (p. 26).

Durante la dictadura se asignó la primera frecuencia de radio pública en FM —en el 97.1— y se hicieron algunas inversiones relevantes para el canal, como la construcción de nuevas antenas y la compra de un transmisor para CX 38 con el objetivo de mejorar el alcance de los medios públicos (Posadas, 1998). Además, en el caso del canal, comenzaron las transmisiones en color al mismo tiempo en que lo hicieron los canales privados, pero con una menor calidad, debido a que se compraron cámaras de un solo tubo, cuando los privados tenían equipos con tres tubos. Como marca García Rubio (1998), una característica de este período fue la disminución de recursos para los medios públicos provenientes de la administración central. Ello llevó a que para su supervivencia debieran apelar al mecanismo de coproducción en asociación con privados, que fueron quienes proporcionaron la mayor parte de los contenidos —y anunciantes— durante años. Este mecanismo supuso una privatización encubierta de los medios públicos uruguayos, que hasta ese momento contaban con contenidos elaborados por funcionarios del SODRE.

Hacia la vuelta de la democracia

Ya hacia el final de la dictadura, en 1984 el gobierno de facto dispuso la creación de la DNC, organismo que, según el decreto ley de su creación, fue la unidad ejecutora del programa «Asesoramiento en la formulación de la política, coordinación y control de los servicios radioeléctricos y de televisión por cable» (Uruguay, 1984). La DNC surgió como un «órgano de asesoramiento, de coordinación y de ejecución de la política nacional de comunicaciones» del Poder Ejecutivo. Tenía entre sus competencias «administrar, defender y controlar el espectro radioeléctrico nacional», «ejercer la supervisión técnica y operativa de las emisiones radioeléctricas y de televisión por cable». No obstante, la potestad de otorgarle «autorizaciones precarias» a emisoras de radiodifusión seguía concentrada en organismos de mayor jerarquía dentro del Poder Ejecutivo, previo informe de la DNC (Uruguay, 1984). En 1986, el presidente Julio María Sanguinetti emitió un decreto en el que se derogaron algunas disposiciones de la dictadura que atentaban notoriamente contra la libertad de expresión y definió que las competencias en materia de medios de comunicación, que hasta ese momento se les atribuían a la Dinarp y a ANTEL, quedaban a cargo de la DNC (Uruguay, 1986). Sin embargo, hasta la aprobación de la Ley de Presupuesto de 1990, el presupuesto de la DNC provino formalmente de ANTEL. En dicha ley se establece un presupuesto propio para el organismo —en parte financiado por impuestos a los medios de comunicación— y se crearon los cargos de particular confianza de director y subdirector nacional de Comunicaciones (Uruguay, 1989).

La DNC fue el organismo de planificación y de contralor de las políticas de medios de comunicación hasta la creación de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (Ursec) en 2001. Por lo tanto, fue la dependencia del Estado encargada de regular y viabilizar la llegada de la televisión para abonados al país. Según detalla García Rubio (1998b, p. 57), la DNC «jugó un papel central en el proceso de autorización de empresas a operar servicios de televisión para abonados». Al respecto, agrega que «mediante la evaluación técnica de cada proyecto, los especialistas de la DNC recomendaban al Poder Ejecutivo la aceptación o el rechazo de las propuestas». De todas formas, dicho proceso no estuvo exento de polémicas y, por ejemplo, según ha denunciado el abogado Eduardo Durquet (1998), pese a que en 1991 hubo un llamado público a interesados, en un proceso de adjudicación opaco, en Montevideo fueron beneficiados los dueños de los canales de aire 4, 10 y 12, que presentaron en conjunto una propuesta para operar tres señales de cable. Esta asignación luego desembocó en la conformación de la empresa Equital y llevó a que el sistema de medios se concentrara aún más (Lanza y Buquet, 2011). El proceso de establecimiento de televisión para abonados desembocó en la conformación de otro de los grupos de presión dentro del

sector, la Cámara Uruguaya de Televisión por Abonados (CUTA), que nuclea a cableoperadores del interior del país.

El proceso de implementación de la televisión por abonados sirvió para que el ecosistema de medios públicos sumara un nuevo actor para Montevideo: tv Ciudad, el canal de la intendencia capitalina, en ese momento gobernada por el FA, partido de izquierda opositor al entonces gobierno nacional. Después de varios intentos fallidos de la comuna por entrar en la grilla de Canal 5 (Posadas, 1998), el surgimiento del nuevo canal fue producto de una transacción política y económica entre la intendencia y Equital, por la que se acordó la incorporación del canal a la grilla de los cables montevidianos como pago en especie del cableado para la instalación de la nueva tecnología. Entre otros aspectos, a través del acuerdo, tv Ciudad quedó impedida de emitir publicidad comercial (Radakovich, 2004), por lo que los tres grandes de la radiodifusión uruguaya se aseguraron de que no se achicaran sus porciones de la torta publicitaria.

Ya en el gobierno del colorado Jorge Batlle, con internet como una plataforma de comunicación cuyo uso comenzaba a extenderse en la sociedad uruguaya, en la Ley de Presupuesto de ese período se innovó en materia de organismos reguladores de los medios de comunicación. Se creó la URSEC como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, operativamente en el marco de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto y con autonomía técnica (Uruguay, 2001). En materia de medios de comunicación audiovisuales, la URSEC quedó encargada —entre otras cosas— de asesorar al Poder Ejecutivo en materia de formulación, instrumentación y aplicación de la política de comunicaciones y de administrar, defender y controlar el espectro radioeléctrico desde una perspectiva principalmente técnica. Sin embargo, el otorgamiento de las autorizaciones precarias para la operación de emisoras de radiodifusión siguió a cargo del Poder Ejecutivo y dependía de la decisión final del presidente de la República, igual que la aplicación de sanciones.

La norma también dispuso que la URSEC estuviera dirigida por un directorio de tres personas nombradas directamente por el presidente de la República actuando en Consejo de Ministros. Los integrantes del directorio debían contar con «antecedentes personales, profesionales y conocimiento en la materia» que «aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en su desempeño» (Uruguay, 2001a). Además, son designados por seis años, por lo que su nombramiento no coincide con el cambio de gobierno nacional; los directores de la URSEC no pueden ser candidatos a cargos electivos hasta transcurrido un período de gobierno desde su cese. De todas formas, la ley de creación del organismo y su decreto reglamentario establecieron que los integrantes del directorio podrán ser destituidos por el presidente de la República actuando en Consejo de Ministros «en los casos de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo o de la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del órgano» (Uruguay,

2001a, 2001b), sin especificar a qué tipo de hechos se refiere. A dos años de la creación de la URSEC, el Decreto n.º 559/003 de 2003 aprobó el proyecto organizativo del ente, donde se plantea la necesidad de adoptar un modelo de gestión «gerencialista» (Alonso *et al.*, 2012, p. 47).

Por lo tanto, a nivel de competencias, la Ursec vino a tomar el lugar de la DNC, aunque también abarcó el ámbito de las telecomunicaciones —cada vez más creciente en el país, dada la expansión de internet y de la telefonía celular— y los servicios postales. Si bien la normativa hizo que fuera un organismo con mayor autonomía técnica y política que los que lo precedieron, su dependencia del Poder Ejecutivo aún era importante. Como afirma Federico Beltramelli (2018):

En los papeles, la URSEC desempeña gestiones en forma amplia, lo que equivaldría a afirmar que el Estado uruguayo cuenta con un cuerpo profesional que toma a su cargo este campo técnico estratégico, pero, en la realidad, la sutura política queda sujeta a una ingeniería institucional que termina en el Poder Ejecutivo. Esta situación hace de este organismo un espacio con capacidades parcialmente instaladas, pero sin lograr consolidar su autonomía regulatoria (p. 149).

El retorno de la democracia trajo consigo un proyecto de refundación de los medios públicos, principalmente de Canal 5, que fue abortado al poco tiempo de ponerse en marcha. El encargado de llevarlo adelante fue el escritor Carlos Maggi, un hombre de confianza del entonces presidente Sanguinetti. Maggi fue nombrado consejero del SODRE y se le encomendó la dirección del canal público. Su proyecto planteaba una renovación de la pantalla del canal, con una programación atractiva, de buena factura técnica y que permitiera competir de igual a igual con los canales privados (Pereira, 2016). Llegó incluso a suspender temporalmente la salida al aire del canal mientras se diseñaba la nueva programación, que dejó fuera a los programas y personas más vinculados con el canal durante el período dictatorial. El buque insignia de Maggi fue la proyección de un informativo diario que prometía sacudir la televisión uruguaya, cuya conducción se le ofreció al periodista Néber Araújo, de extensa trayectoria en medios comerciales.

El proyecto despertó la disconformidad de los medios privados, que, como trascendió años después, le plantearon al propio Sanguinetti su desacuerdo con el rumbo que tomaría el canal. Alertado sobre el inminente pedido de su renuncia, Maggi se reunió con el presidente de la República, quien le manifestó que su idea era que el proyecto continuara, pero sin el informativo en los términos planteados, algo que el director del canal desechó, lo que lo llevó a renunciar. Justamente, la emisión del informativo fue el argumento que el Gobierno de la época dio para explicar la no continuidad de Maggi

al frente del proyecto. La entonces ministra de Educación y Cultura, Adela Reta, lo explicaba de la siguiente manera:

En último momento el Dr. Maggi le dio un contenido más amplio y entendió que el noticiero tenía que abarcar toda la problemática nacional, incluso aquella de carácter político. Y ahí es donde se produjo una sustancial discrepancia. El Poder Ejecutivo le señaló que era necesario en estos momentos no convenía de manera alguna que el canal tuviera resonancias políticas. No queríamos ni queremos, no pretenderemos jamás que el canal sea un elemento de transmisión de una política de Gobierno, es decir un instrumento al servicio de una determinada orientación política (*El Día*, 24 de abril de 1985, citado en Pereira, 2016).

Después de ese episodio, el canal mantuvo un perfil bajo en materia de programación, y la mayor novedad se logró en términos del alcance, ya que se planteó la intención de llegar a todo el territorio nacional. Antes de 1985, Canal 5 tenía una única repetidora de su señal en el interior, en Melo, y a partir de 1987, con la instalación de una repetidora en Rivera, comenzó un proceso progresivo por el que empezó a llegar a cada vez más lugares en todo el país⁸ y plantearse como una alternativa a la Red de Televisión Color, por la que los canales 4, 10 y 12 controlaron durante décadas también la televisión del interior (Lanza y Buquet, 2011). Dicho proceso no estuvo exento de complejidades y un ejemplo de ello es «la polémica del Chuy» (García Rubio, 1998a, p. 29). Amparado en la legislación vigente que daba prioridad a los medios públicos en el acceso a permisos de radiodifusión en relación con los privados, en 1991 el consejo directivo del SODRE decidió tomar el único radiocanal entre Rocha y Chuy, que hasta ese momento era utilizado por el un canal comercial local, que tenía vínculos con los canales 4, 10 y 12 de la capital. Esa medida generó que los tres grandes de la radiodifusión uruguaya publicaran un comunicado en el que manifestaron su «profundo malestar» y, una vez más, acusaron al SODRE de «competencia desleal». En paralelo, el entonces director de Canal 5, Julio Frade,⁹ denunció que la emisora que dirigía utilizaba videos piratas en sus transmisiones, pese a que él mismo había firmado el contrato con la productora que los proporcionaba. Este episodio afectó la ya deteriorada imagen del canal público en un momento de confrontación pública con sus competidores del sector comercial. En conclusión, a iniciativa del MEC, el SODRE dio una marcha atrás parcial con la resolución del canal de Chuy y resolvió compartirlo con la emisora privada, que se quedó con el uso en el horario central. Este episodio culminó con

8 En 1998, Canal 5 contaba con 16 repetidoras en el interior (García Rubio, 1998a), cifra que en 2012 llegó a 23 (Televisión Nacional de Uruguay, 2012).

9 En ese momento, en paralelo, Frade se desempeñaba como empleado de Canal 10.

la renuncia del presidente del SODRE, el nacionalista Juan Martín Posadas (García Rubio, 1998a).

En los años siguientes, el canal siguió transitando entre el abandono, la falta de recursos y el ingenio —que le permitió generar algunos puntos altos de audiencia, por ejemplo, con la transmisión de torneos de fútbol juvenil en los que los privados no tuvieron interés—. Una muestra del abandono es que cuando Víctor Ganon asumió la dirección del canal en 1998, tuvo que mandar a cortar los pastizales de los alrededores y solicitar a la Intendencia de Montevideo el servicio de desratización porque «no se podía estar de las ratas y los piojos» (García Rubio, 1998a, p. 35). No obstante, en la segunda mitad de la década del noventa y ante la creciente diversificación de pantallas, parece observarse una nueva etapa en el relacionamiento entre medios públicos y privados que llevó a algunas acciones de cooperación. Un ejemplo de ello es la subida conjunta de las señales de los cuatro canales de Montevideo —los tres privados y el público— a un satélite en 1997, lo que contribuyó con el desarrollo del proceso de llegada al interior del entonces canal del SODRE (Rama, 1998).

Durante el gobierno de Batlle se intentó de nuevo reimpulsar al canal. Además de su cambio de nombre —pasó a llamarse Tveo—, se realizó una reforma institucional, que implicó que el canal saliera del SODRE para pasar a ser una unidad ejecutora directamente dependiente del MEC, del que también depende el SODRE. Dicho cambio no tuvo mayor discusión pública y sus motivos no se explicitaron en ningún documento público. De hecho, quedó vinculado a discrepancias entre el presidente del SODRE de la época y el director de televisión, Juan Carlos Doyenart, que duró dos años en el cargo y antes de concretar su renuncia ya había tenido intenciones de hacerlo («Un ventarrón sacude al SODRE. Entrevista con el politólogo Oscar A. Botinelli», 2001; «Doyenart presentó renuncia al canal y Batlle no la aceptó 21», 2001). Por ejemplo, el sindicato de funcionarios del SODRE, que se opuso a la medida, manifestó años después en una comisión parlamentaria que la salida del canal del organismo se debió principalmente a diferencias personales entre ambos jefes.¹⁰ Al momento de renunciar, el entonces director de Tveo denunció que en el SODRE había una «clara connivencia con los canales privados» («Doyenart presentó ayer la renuncia», 2002). Por su parte, Ramiro Rodríguez Villamil, su sucesor, declaró al asumir que no buscaría competir con la oferta televisiva comercial porque jugaban «en canchas diferentes» y también manifestó su postura favorable a que el canal público saliera de la órbita del SODRE («Rodríguez Villamil quiere que Tveo se independice», 2002).

10 Ver acta de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores del 29 de noviembre de 2007.

La salida del canal de la estructura del SODRE se concretó después de la renuncia de Doyenart y ya con Rodríguez Villamil como director. El mecanismo elegido para su sanción fue una Ley de Rendición de Cuentas, que dedicó al tema tres de sus 169 artículos.¹¹ En dicha norma, además, se estableció que el Poder Ejecutivo quedó con la potestad de realizar modificaciones en la estructura organizativa del canal, previo informe favorable del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado.

Precisamente, en 2003 y a través de un decreto, se aprobó una reestructura para el canal, en la que se establecieron como sus «cometidos sustantivos»:

- Difundir a través del Canal 5 las manifestaciones culturales de relevancia que se produzcan en el país y en el mundo.
- Divulgar e informar los acontecimientos oficiales relevantes de carácter nacional e internacional.
- Efectuar y difundir producciones nacionales en el país y con proyección regional e internacional.
- Estimular la creación artística y promover la actividad de artistas e intérpretes nacionales que demuestren excelencia en su desempeño (Uruguay, 2003).

De esta enumeración se desprende que se apuntó a un canal con un perfil oficial antes que público y con una orientación cultural. Más allá de ello, esta renovación del canal, liderada por Doyenart y puesta en suspenso después de su renuncia, generó que por primera vez desde el retorno de la democracia los informativos fueran producciones propias, ya que hasta ese momento los realizaban privados a través del mecanismo de coproducción (Waldemar Lamanna, comunicación personal, 3 de febrero de 2020).

11 La Ley n.º 17.556 de Rendición de Cuentas apeló al mecanismo de *ley omnibus*, en el entendido de que contuvo varias leyes dentro de una ley, que tratan sobre asuntos relacionados pero distintos (Massicotte, 2013). La norma, correspondiente a las cuentas públicas de 2001, se discutió en 2002, en plena crisis económica y social, cuando las prioridades del sistema político estaban puestas en esa situación.

La política de medios de comunicación entre 2005 y 2015

Con la llegada del FA al Gobierno nacional se concretaron varias reformas en la política de medios de comunicación audiovisuales, aunque dicho proceso no estuvo exento de obstáculos. En lo institucional, se creó la Dinatel dentro del MIEM en la Ley de Presupuesto de 2005 (en 2010 pasó a denominarse Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios Audiovisuales). Sin embargo, los cometidos y funciones de la Dinatel se reglamentaron recién en 2009 a través de un decreto, que establece que el organismo es «responsable por la formulación, articulación y coordinación de las políticas estatales en materia de telecomunicaciones» y de «asesorar y representar al Poder Ejecutivo y todo otro organismo estatal que lo requiera» (Uruguay, 2009b).

En concreto, algunas de las competencias fijadas para la Dinatel en ese momento fueron las de proponer y asesorar al Poder Ejecutivo en la formulación e instrumentación de «leyes, políticas y marco normativo» y establecer políticas y criterios para el otorgamiento de las licencias de servicios de telecomunicaciones (Uruguay, 2009a). Sin embargo, recién en la Ley de Presupuesto de 2010 se le *dio vida* a la Dinatel, ya que se la dotó de recursos presupuestales para llevar adelante su tarea (Alonso *et al.*, 2012, p. 53) y también se definieron con mayor claridad sus cometidos.

Estas definiciones jurídicas coinciden con la designación de Gustavo Gómez como director de la Dinatel, al comienzo de la gestión de José Mujica en la presidencia de la República. Gómez venía de una trayectoria de militancia en organizaciones sociales que reclamaban la democratización de las comunicaciones, por lo que su designación podía suponer la intención de generar fuertes reformas políticas dentro del campo de las telecomunicaciones. Ese momento coincide con la creación de la CCD, que integró a diversas organizaciones sociales y académicas con el objetivo de dar lugar a cambios en el sistema regulatorio de los medios de comunicación. Este conglomerado de organizaciones buscó lograr una oferta mediática de mayor pluralidad y reglas de juego más claras que se cumplieran en la práctica. La coalición se transformó en otro grupo de presión dentro del campo de las políticas de telecomunicaciones, que hizo un fuerte contrapeso a gremiales empresariales como Andebu y CUTA.

A partir de la Ley de Presupuesto de 2010 la URSEC asumió el rol de organismo regulador del sector de las telecomunicaciones, la Dinatel quedó

como el organismo referente para el diseño de políticas y ANTEL como la empresa pública que las debía ejecutar. Sin embargo, con el nuevo esquema institucional, quedó en evidencia el fuerte peso que ANTEL tiene también en el diseño de políticas, no de forma explícita, pero sí a través del desarrollo de su estrategia comercial. Entre otros factores, explican esta situación la trayectoria de este ente y también que sus recursos humanos y económicos son sensiblemente mayores que los de Ursec y Dinatel (Alonso *et al.*, 2012, p. 62). De hecho, esta situación determinó la salida de Gómez de la Dinatel en 2012, sobre todo por diferencias con la presidenta de ANTEL, Carolina Cosse.

Según relató el propio protagonista,

Siempre se genera ruido cuando entra un organismo nuevo a lugares en los que estaban otros y donde las competencias no estaban claras. En principio, pensando en los dos organismos donde podía haber problema, que son URSEC y ANTEL —en el esquema de regulador, empresa y *policy maker*—, con URSEC, con ciertos ajustes en el camino, hubo trabajo sostenido, diálogo, coordinación, un aprendizaje mutuo, pero no hubo bloqueos ni trancas. Hubo desacuerdos, pero normales y eso pasa en cualquier país, incluso con sistemas más consolidados. Con ANTEL es todo lo contrario, la empresa estaba acostumbrada a hacer la política de telecomunicaciones y lo que coloca Dinatel es: la política de telecomunicaciones la hace el gobierno a través de un organismo especializado. Pero ese es un tema que me excede a mí y a Dinatel, el ministro y el ministerio nunca le pudieron imponer la política a Carolina Cosse y a ANTEL. De hecho, mi despido tiene que ver con ese tema. [...] Lo que Dinatel suponía, lo que yo quería, era volver a colocar con claridad que la política pública se definía en el gobierno, no en la empresa. En conversación con la empresa, tomándola como un elemento estratégico para el desarrollo del país, desde una lógica de mucha cercanía. Aun así, nunca se pudo, y el fusible fui yo porque era el más débil, pero el tema de fondo de toda esa discusión fue quién define la política de telecomunicaciones (Gustavo Gómez, comunicación personal, 19 de febrero de 2020).

La salida de Gómez de la Dinatel se concretó dos meses después de que fuera anunciada, y el entonces jerarca dejó elaborado un primer borrador de LSCA. Después de su salida de la Dinatel, Gómez siguió en escena como asesor de Presidencia de la República, aunque en un papel menos visible públicamente, no menos importante para la sanción definitiva de la ley. Cosse continuó al frente de ANTEL y cuando Tabaré Vázquez asumió la presidencia en 2015 fue designada ministra de Industria, Energía y Minería, cartera donde se inserta la Dinatel.

Hacia una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Como ya se señaló, en el período de gobierno entre 2005 y 2010 se sancionaron varias normas en materia de libertad de expresión y algunas de ellas regularon la radiodifusión nacional. Una de estas medidas marcó la intención del Gobierno de desincentivar prácticas clientelares en la administración del espectro radioeléctrico: la Ley de Frecuencias de Difusión Radioeléctrica. Con un artículo único, la norma prohibió la asignación de nuevas autorizaciones «durante el período comprendido por los doce meses anteriores y los seis meses posteriores a la fecha de las elecciones nacionales» (Uruguay, 2005). Más allá de esa disposición, el primer gran hito regulatorio fue la Ley de Radiodifusión Comunitaria (LRC), aprobada en el Parlamento en 2007 y reglamentada al año siguiente, con un fuerte impulso de organizaciones de la sociedad civil. Como señalan varios trabajos previos, la LRC fue un parteaguas en la historia reciente de la radiodifusión nacional (Lanza y López Goldaracena, 2009; Kaplún, 2015b; Beltramelli, 2018), más allá de los quince años de gobierno del FA. En particular, los autores destacan que se trató de la primera ley que reguló el campo de la radiodifusión en décadas y que en ella se reconoció uno de los actores históricamente marginados y perseguidos del sector, las radios comunitarias, que hasta el momento funcionaban en la ilegalidad. Se les destinó un tercio del espectro radioeléctrico. La norma fundamentó su importancia en la búsqueda de la diversidad y el pluralismo y estableció los llamados públicos, la presentación de proyectos para acceder a frecuencias y los plazos para su usufructo. La LRC también innovó en materia de institucionalidad, ya que creó una Comisión Honoraria Asesora de Radiodifusión Comunitaria (CHARC) con representación de la sociedad civil y la academia.

Después de la apertura del primer llamado a interesados, en el que la CHARC valoró cerca de cuatrocientas propuestas, se instalaron 92 radios comunitarias en 2010, a las que se les sumaron más emisoras en convocatorias posteriores. Sin dudas, lo más positivo de la norma fue la legalización, que implicó que los integrantes de las radios pudieran dejar de esconderse para emitir. No obstante, pasar a la formalidad también trajo problemas. Ante la falta de políticas de desarrollo, el sector comunitario enfrentó el desafío de la sustentabilidad y la profesionalización para cumplir con requerimientos que la nueva reglamentación impuso, como mínimos de programación propia y obligaciones impositivas y de seguridad social (Kaplún, 2015b).

Más allá de su impacto para el sector comunitario, la LRC fue determinante en el campo de las políticas públicas de radiodifusión un par de años después de que el FA llegara a su primer gobierno (Beltramelli, 2018). Por un lado, significó el reconocimiento de intereses de otros actores que no fueran los medios comerciales —que, dicho sea de paso, se opusieron a la nueva norma, igual que los partidos de oposición—. Por el

otro lado, la ley estableció un modelo para las regulaciones que vinieron más adelante, tanto en lo conceptual como en lo que respecta al contenido de la política pública.

Un ejemplo de ello fue el decreto que estableció un nuevo procedimiento para el otorgamiento de permisos para el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico (Uruguay, 2008b). Si bien estableció que la decisión seguía estando en manos del Poder Ejecutivo, al igual que en la LRC, se incorporaron los mecanismos de llamados abiertos, de audiencias públicas para la presentación de proyectos y se formó la CHARC (Beltramelli, 2018), entre otros aspectos. Estos mecanismos contrastan con la falta de transparencia en las asignaciones de permisos de los gobiernos anteriores¹² y reducen el margen para la arbitrariedad de los gobiernos de turno, posible gracias a las escasas reglas de juego existentes hasta el momento. Gustavo Gómez, entonces asesor del ministro de Industria, Energía y Minería, Daniel Martínez, tuvo una participación importante en la redacción del decreto.

En 2010, con la llegada de Gómez a la dirección de la Dinatel, se impulsó la discusión de una LSCA para Uruguay, en un contexto en que normas nombradas de forma similar estaban siendo aprobadas en países de la región. Con el caso cercano y reciente de la LSCA de Argentina —aprobada en 2009—, Uruguay avanzó en un marco regulatorio similar, aunque con particularidades propias. Por ejemplo, desde la Dinatel se convocó a un Comité Técnico Consultivo (CTC) para discutir sobre contenidos que la normativa debería contemplar. El CTC se integró por dieciséis personas no representantes, pero sí representativas de organizaciones e instituciones del campo de la comunicación audiovisual. En diciembre de 2010, el CTC aprobó un documento de síntesis con una gran mayoría de puntos de acuerdo y algunos desacuerdos, sobre todo referidos a la forma de regular la titularidad de las licencias y permisos para el usufructo de los medios y sobre límites a la concentración mediática. Sin embargo, días después, el presidente Mujica hizo declaraciones públicas en las que señaló que «tiraría a la papelera» cualquier proyecto de LSCA que le llegara («Mujica “podrido” por Ley de Medios, 2010»), situación que generó desconcierto entre los integrantes del CTC. Más allá de la incertidumbre que estas declaraciones generaron fuera del Gobierno, el proceso de elaboración de un proyecto de LSCA no se detuvo en el Poder Ejecutivo, sobre todo por el impulso de las autoridades del MIEM y de la Dinatel.¹³

12 Históricamente, el otorgamiento de permisos para operar frecuencias de radiodifusión se utilizó para favorecer a políticos, empresarios y periodistas afines a los gobiernos de turno, sin procedimientos claros. En la historia reciente existieron tres grandes períodos de oleadas de otorgamiento de medios: el final de la dictadura, el gobierno de Luis Alberto Lacalle y el segundo mandato de Sanguinetti (Lanza, 2010).

13

La incertidumbre creció todavía más cuando, a mediados de 2011, se anunció que Gómez no seguiría al frente de la Dinatel. Si bien se especuló con que su salida tenía que ver con discrepancias en el Gobierno sobre la LSCA, el motivo fueron diferencias con Cosse en relación con el liderazgo en la formulación de las políticas de telecomunicaciones, como ya se señaló.

Las dudas se disiparon después de que quedara claro que el sucesor de Gómez, el ingeniero Sergio de Cola, también estaba comprometido con la redacción y aprobación de una ley que regulara los servicios de comunicación audiovisual. No obstante, en la negociación en el Poder Ejecutivo volvieron a imponerse los intereses de ANTEL, que contaba con la plataforma Vera TV y tenía entre sus planes el desarrollo de un proyecto de televisión por protocolo de internet (IPTV por sus siglas en inglés). La empresa pública de telecomunicaciones pretendía ser exceptuada de las disposiciones de prohibición a la propiedad cruzada de servicios de comunicación audiovisual y de servicios de datos de internet. La salida política a este conflicto fue que el artículo 1 de la LSCA excluyera de su alcance a los servicios de comunicación audiovisual que tienen como soporte a internet. En lugar de incluir una excepción a la prohibición de propiedad cruzada para ANTEL, se optó por *correr la cancha* de aplicación de la norma y, de esa forma, no afectar los intereses de la empresa (Gómez, 2020). La entonces presidenta de ANTEL fundamenta la necesidad de que no se regulara el mercado audiovisual de internet:

Me parecería un error que el Estado se meta en la camisa de 111 balas de la neutralidad de la red. Por eso me parece que está bien que la LSCA deje afuera a Internet, porque, además, es el nuevo tablero cultural del mundo. Creo que el Estado debe incidir ahí promoviendo la generación de cultura nacional en vez de trancando, porque es intrancable. El Estado tiene que poner plata en la cultura y promover las industrias creativas (Carolina Cosse, comunicación personal, 6 de abril de 2020).

Una cuestión clave para el avance del trámite del proyecto de LSCA en el Poder Ejecutivo fue que, meses después de su despido, Gómez fue designado como asesor del secretario de Presidencia de la República, Alberto Breccia, y desde ese puesto pudo seguir el tema. De esa forma, consolidó su papel como «empresario de la política» de servicios de comunicación audiovisual, en tanto fue clave para colocar el tema en la agenda del Gobierno y sortear los obstáculos que se presentaran para su concreción (Elder y Cobb, 1993), ahora desde una ubicación institucional más cercana al presidente de la República. Otro elemento que permitió disipar dudas respecto al futuro de la norma fue que en abril de 2013 Mujica se retractó públicamente de sus declaraciones sobre la LSCA, afirmó que sus anteriores dichos debían ser

relativizados y admitió su disposición a regular el sistema de servicios de comunicación audiovisual.¹⁴

En mayo de 2013 el Poder Ejecutivo ingresó al Parlamento el proyecto de la LSCA y después de ello se inició un intenso período de discusión parlamentaria del que participaron decenas de organizaciones sociales e instituciones del Estado. En cuanto a los partidos políticos, el proceso de discusión de la LSCA en el Parlamento enfrentó al oficialismo con la oposición, que rechazó la iniciativa. Más allá de otros cuestionamientos más específicos, los partidos Nacional, Colorado e Independiente entendieron que la ley era inconstitucional y violatoria de la libertad de expresión. De esa forma, su discurso se alineó con la histórica posición de Andebu de que la intervención del Estado en materia de medios de comunicación debía ser la mínima indispensable.¹⁵ Del lado de la bancada oficialista se señaló que se trataba de una ley garantista que buscaba romper con décadas de poca transparencia en el manejo de la radiodifusión y los servicios de televisión por abonados, marcados por la concentración de licencias y permisos en pocas manos. Para ello, se apeló a opiniones de especialistas uruguayos y extranjeros en libertad de expresión,¹⁶ quienes elogiaron el texto legal durante su consideración en comisión y plantearon modificaciones, algunas de las cuales fueron atendidas por la bancada oficialista. Hubo dos referentes claros durante todo el proceso de discusión del proyecto de ley: el diputado del Frente Liber Seregni Carlos Varela, y el entonces senador por el Partido Socialista Daniel Martínez. El discurso de los legisladores del FA e integrantes del Poder Ejecutivo de la época estuvo alineado con la CCD, cuyo surgimiento constituyó una de las mayores novedades del período estudiado.

Si bien en un principio las organizaciones que conformaban la CCD eran 25, siempre hubo algunas pocas que participaron más activamente de ella. Una de ellas no es una organización social, sino que se trata de una institución académica. La Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República, luego transformada en Facultad de Información

14 Al respecto, véase <https://www.elpais.com.uy/informacion/mujica-a-favor-de-regular-los-medios-de-comunicacion> (nota restringida para suscriptores).

15 Por ejemplo, el entonces diputado nacionalista Álvaro Delgado (lista 404) mencionó durante la sesión de aprobación de la LSCA que su partido estaba dispuesto a acompañar únicamente un texto que regulara la asignación de frecuencias y el estímulo a la producción nacional. Además, valoró que el Consejo de Comunicación Audiovisual creado por la LSCA se constituiría en «una especie de Gran Hermano Controlador». Puede verse una síntesis de la discusión en la Cámara de Diputados en el artículo periodístico «Manos arriba» (Franco, 2014).

16 Solo por mencionar un caso, el relator especial para la Libertad de Expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Frank La Rue, elogió la iniciativa en una visita a Uruguay y entendió que sería una herramienta que contribuiría a la democratización de las comunicaciones.

y Comunicación,¹⁷ participa de forma activa de la coalición desde sus inicios. Las demás organizaciones que lo hicieron fueron el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (Cainfo), Cotidiano Mujer, la agencia por los derechos de la niñez Voz y Vos, la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), la organización que milita por los derechos de las personas con discapacidad Redesuy y el colectivo Ovejas Negras. La CCD encuadra su lucha dentro de la llamada *nueva agenda de derechos* y una señal en ese sentido es que no todas las organizaciones que la integran habían estado vinculadas a la lucha por un sistema de medios más democrático. De hecho, Ovejas Negras y Cotidiano Mujer son parte central del movimiento por la diversidad sexual y el feminismo respectivamente, y ambas jugaron un papel central en la conquista de derechos como el matrimonio igualitario o la despenalización del aborto en Uruguay (Johnson y Sempol, 2016). Además, la coalición ha mantenido una alianza para iniciativas puntuales con la organización Proderechos, colectivo que se nuclea en torno a causas como los derechos sexuales reproductivos, la diversidad sexual y la legalización de la marihuana, entre otras.¹⁸

Según McAdam (1999), hay consenso en que la aparición de una oportunidad política para un movimiento social está marcada por tres aspectos. En primer lugar, por la importancia del grado de apertura relativa del sistema político institucionalizado, en particular el grado en que la estructura formal, legal e institucional de la comunidad política se muestra dispuesta a atender una determinada demanda. En segundo y tercer lugar, ubica a la estabilidad de las alineaciones entre élites y la presencia o no de aliados entre ellas. Parece claro que dos gobiernos nacionales consecutivos con mayorías parlamentarias del FA constituyeron una clara oportunidad política para generar reformas en el campo comunicacional y, en concreto, para la aprobación de una LSCA. Más allá de que en el programa de gobierno de dicho partido para las elecciones de 2009 no se la mencionaba de manera explícita, sí se hablaba de generar normas más transparentes y justas en esa arena de políticas. De hecho, uno de los principales referentes de la coalición de organizaciones de la sociedad civil señaló que, más allá de que muchas de las iniciativas sobre libertad de expresión que se aprobaron durante los gobiernos del FA fueron impulsadas desde la sociedad civil, la diferencia con anteriores gobiernos fue notoria:

No es que las cosas se hayan intentado a partir del gobierno del FA, pero desde 1995 se presentaron proyectos de ley, por ejemplo, para que se aprobara una Ley de Acceso a la Información Pública. En su momento, con el diputado [Daniel] Díaz Maynard, intentando alianzas con sectores

17 La Facultad de Información y Comunicación se creó en 2013 a partir de la fusión de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación y la Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias Afines.

18 Ver más en <https://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/proderechos/>

de los partidos tradicionales, desde el sindicato de periodistas, desde la Universidad de la República. Y no se aprobó hasta 2007 una Ley de Acceso a la Información Pública, que hoy es un elemento central de la democracia y del espacio cívico en Uruguay (Edison Lanza, comunicación personal, 1.º de marzo de 2020).

La actuación de la CCD fue fundamental para la sanción de la LSCA. De hecho, puede afirmarse que, sin la presión que ejerció la coalición, la norma no se hubiera aprobado o, al menos, ese escenario hubiera sido mucho menos probable. En ese sentido, Edison Lanza (2020) plantea: «A veces miro para atrás, veo todo lo que se hizo en el país y digo: La verdad es que fuimos titánicos y porfiados en insistir y en empujar, porque hubo una cantidad de maniobras de muchos sectores para frenar la LSCA». El diputado del FA Carlos Varela se explaya más en esa línea y apunta contra los tres grandes de la radiodifusión comercial:

En el proceso de discusión [de la ley] la presión fue impresionante. Notoria, evidente, explícita. En contra de quienes la defendíamos y a favor de quienes la atacaban. Pero explícita. A mí me llegó a pasar que periodistas de medios de comunicación, de canales de televisión, no me hacían nota y me decían: No te hago nota porque tengo la orden de no pasar tu opinión (Carlos Varela, comunicación personal, 26 de mayo de 2020).

Los actores que impulsaron una mayor democratización de los medios de comunicación no encontraron eco en los medios audiovisuales más vistos y escuchados del país que, a través de Andebu, se opusieron a la reforma. De esta forma, no tuvieron acceso a entrevistas en ellos para hablar del tema, uno de los mecanismos a los que los movimientos sociales pueden apelar para incidir en la agenda de políticas públicas (Birkland, 2007). Por lo tanto, la CCD debió acudir, sobre todo, a impactar en las elites políticas con capacidad de influir —directa o indirecta— la agenda gubernamental.

Benford y Snow (2000) sostienen que una oportunidad política y el marco de referencia definido por una determinada organización están relacionados y que, a la hora de pensar su estrategia comunicativa y de acción, no es lo mismo si es posible que el reclamo sea o no de recibo. El sentido del trabajo de una organización que actúa en el escenario político es «la lucha por la producción de ideas y significados movilizadores y contrarrestantes» (Benford y Snow, 2000, p. 613). Desde esta perspectiva, los movimientos sociales no son solo portadores de ideas y significados que surgen de la nada, sino que, por el contrario, son agentes significantes que participan de manera activa en la producción y mantenimiento de significado para los actores con quienes comparten escena y con quienes buscan compartirla.

Si se aplica la noción de triángulo de actores, como originalmente propuso Theodore Lowi (1964) —luego fue reinterpretado por varios autores (por ejemplo, ver Holli, 2008)—, podría afirmarse que la CCD estuvo en uno de los vértices de los actores claves para la aprobación de la LSCA. Mientras tanto, en los otros dos, los actores del Gobierno: en uno, Gómez, De Cola, el ministro y subsecretario del MIEM —Roberto Kreimerman y Edgardo Ortuño—; en el otro, Varela y Martínez, de la bancada oficialista en el Parlamento. Sin el aporte simultáneo de esos tres actores, el proceso de elaboración de la LSCA hubiera quedado trunco.



Figura 1. Triángulo de actores en el proceso de la LSCA

Fuente: elaboración propia a partir de Lowi (1964).

En la interna de la bancada del FA, la discusión de la LSCA estuvo marcada por el impulso de los referentes en el tema, mientras que buena parte de la bancada acompañó sin estar del todo convencida. El principal desincentivo para aprobar esta iniciativa era el riesgo de oponerse a los principales medios de comunicación del país y que ello tuviera repercusiones electorales.

El FA no tomó el tema, ni la mesa política, ni la dirección del FA, si revisás prácticamente no hubo ninguna exposición pública. Y la bancada, es cierto, quedó en manos de [Julio] Battistoni, mías, de Daniel [Martínez] en el Senado. Después... acompañaron. Si ves el debate [de la aprobación de la LSCA], que fue largo cuando hicimos la presentación, hablamos muy poquitos (Varela, 2020).

Es más, volvió a generarse un nuevo manto de incertidumbre cuando, a mediados de 2014, por iniciativa del entonces senador Rafael Michelini, la bancada del FA decidió postergar la consideración de la LSCA hasta después de las elecciones nacionales. Esa definición hizo explícito el temor de la mayoría de los legisladores frenteamplistas a las represalias que pudieran tomar los medios de comunicación y a el impacto negativa que estas pudieran tener en el resultado electoral. En parte, dicho escenario se generó porque el proyecto

de ley llegó demasiado tarde al Parlamento y su sanción quedó muy próxima al acto electoral, que resultó en un nuevo triunfo del FA, una vez más con mayorías parlamentarias.

La aprobación de la LSCA dejó a Andebu como uno de los perdedores en el período 2010-2015. Antes, la gremial había ganado algunas pulseadas puntuales, como la aprobación de un decreto que puso techo al crecimiento de la empresa de televisión por abonados Direct TV, principal competidor de Equital y de los asociados de la CUTA, el 31 de diciembre de 2012. Si bien los canales 4, 10 y 12 no tuvieron que concursar por los nuevos canales de televisión digital terrestre, siempre se opusieron a la apertura de llamados que posibilitaran la entrada al mercado de nuevos actores. Como expresa Gustavo Gómez (2020):

Al llamado de televisión digital ellos [por Andebu] se opusieron y frente a la LSCA siempre dijeron que la ley no iba a ser aprobada porque lo tenían acordado ya con Mujica. De hecho, algún cobre de boleta interna hubo en ese momento, porque había gente de los canales de televisión que estaba liderando esas conversaciones que le había dicho al resto: tranquilos, no va a haber llamado a televisión digital y no va a haber LSCA, ya está todo arreglado. Y hacia el final del período pasaron las dos cosas.

El contenido de la regulación

De la misma forma que la LSCA buscó centralizar las regulaciones sobre los servicios de comunicación audiovisual, creó un organismo que también centralizó las potestades reguladoras y de contralor para romper con décadas de dispersión institucional en la materia (De Cola, 2018), aunque siempre con una «fuerte dependencia» del Poder Ejecutivo (Beltramelli, 2018, p. 163). La versión final de la LSCA presentó cambios importantes respecto al proyecto de ley inicial, que creaba un Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA), organismo regulador principal, con cinco integrantes: tres nombrados por el Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros —previa venía de dos tercios de integrantes de la Cámara de Senadores—, uno nombrado por el MIEM y otro por el MEC. Además, sus perfiles e incompatibilidades eran similares a aquellos de los miembros del directorio de la URSEC y la ubicación institucional del consejo estaba prevista en la Comisión de Planeamiento y Presupuesto.¹⁹

La LSCA aprobada creó un CCA como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo, que tiene vínculo con este a través del MIEM. Se designa al presidente del CCA a través del presidente de la República en acuerdo con

19 Proyecto de LSCA presentado por el Poder Ejecutivo al Parlamento en mayo de 2013.

el Consejo de Ministros, mientras que está previsto que los restantes cuatro miembros sean elegidos por la Asamblea General —por dos tercios de sus integrantes en la primera convocatoria y por mayoría absoluta de integrantes en segunda instancia—. Para estos últimos, la LSCA prevé un proceso de nombramiento que es particularmente novedoso para un organismo regulador de las políticas de servicios de comunicación audiovisual en el país, similar al previsto para los miembros del consejo directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH). El procedimiento inicia cuando la Asamblea General forma una comisión de nueve miembros con representación de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, cuyos integrantes pueden hacer propuestas de nombres y recibir a organizaciones o particulares para que realicen propuestas o den sus opiniones sobre los candidatos. La comisión tiene que resolver la propuesta que elevará a la Asamblea General por dos tercios de votos en primera instancia y por mayoría absoluta en segunda instancia si no se alcanzan los votos necesarios en la primera.²⁰ Además, el artículo 70 de la ley prevé que el CCA estará financiado por las «tasas y precios que perciba de los operadores públicos o privados» que tengan concesiones para el uso del espectro radioeléctrico. Acerca de las condiciones para la destitución de los integrantes del CCA, se define que, en el caso del presidente del organismo, puede disponerla el presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, mientras que la destitución de los otros cuatro miembros necesita del voto de la mayoría absoluta de la Asamblea General, en una sesión pública «en la que el imputado podrá ejercer su defensa» (Uruguay, 2014a, artículo 77).

La LSCA destina uno de sus capítulos a definir el diseño institucional encargado de su aplicación y a definir el rol de otros organismos que intervienen en esta temática. En ese sentido, además del CCA, que es el principal organismo regulador, también define las competencias de la URSEC, el Poder Ejecutivo y el MIEM. En este nuevo esquema, el Poder Ejecutivo, a través del MIEM, mantiene las competencias para tomar las decisiones más relevantes, como la adjudicación de nuevas frecuencias²¹ y la transferencia, revocación o no renovación de las ya otorgadas. Más allá de que para hacerlo es necesario que solicite informes a la URSEC y al CCA, ambos organismos con independencia técnica, dichos informes no son vinculantes. Con el asesoramiento del MIEM, al Poder Ejecutivo le compete «fijar la política nacional de servicios de comunicación audiovisual» (Uruguay, 2014a, art. 63). Es importante destacar

20 Este mecanismo inició en 2017 y se presentaron 27 candidaturas para integrar el CCA. Sin embargo, por falta de acuerdo entre oficialismo y oposición los nombramientos quedaron trunco. Además, el Poder Ejecutivo nunca designó al presidente del consejo, como estipula la LSCA.

21 También le compete la realización de llamados a interesados para nuevas frecuencias (lo hace a través del CCA) y la aprobación de las bases para estos.

que la LSCA dispone que el grueso de las sanciones a aplicar a los medios de comunicación audiovisual sean dirimidas en el Poder Judicial, competencia que en la legislación anterior estaba a cargo del Ejecutivo.

La LSCA profundiza la tendencia de que la URSEC sea un organismo de asesoramiento y contralor meramente técnico y hace hincapié en los aspectos tecnológicos que hacen a los servicios de comunicación audiovisual. En ese sentido, establece que la URSEC debe asesorar en la materia tanto al Poder Ejecutivo como al CCA, siempre que le sea requerido. En el caso del CCA, es un organismo de contralor de los aspectos políticos y de los derechos establecidos en los 202 artículos de la LSCA. La norma dispone que el CCA debe actuar «en función del interés general» y proteger y promover «el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, derecho a la información y los derechos culturales de todas las personas y de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual» Uruguay, 2014a, artículo 67).

Además, crea una Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA) en la órbita del CCA, a la que este debe presentar sus informes anuales de actuación. También debe ser consultada sobre la reglamentación de la LSCA. La CHASCA es integrada por 17 miembros, representantes de la academia, la sociedad civil y de las gremiales de empresarios de los medios y productores audiovisuales, así como de organismos del Estado. Además de fiscalizar el funcionamiento del CCA y asesorarlo a este y al Poder Ejecutivo, a la CHASCA también le compete presidir las audiencias públicas previstas en la LSCA, por ejemplo, para la asignación de nuevas frecuencias. Pese a que la ley estuvo en vigencia desde los primeros días de 2015, la CHASCA se convocó recién en octubre de 2017 para comenzar a trabajar en la reglamentación de la LSCA (Baleato, 2018), que se aprobó recién en 2019.²²

22 Tabaré Vázquez asumió su segunda presidencia el 1 de marzo de 2015 y, pese a promesas de campaña en las que aseguró que la reglamentación de la LSCA estaba en su agenda, al poco tiempo de asumir anunció que no avanzaría con ella hasta que la Suprema Corte de Justicia se expidiera sobre los veintiocho recursos de inconstitucionalidad presentados en una primera instancia, principalmente por empresas y gremiales empresariales del sector (Franco, 2016). Después de analizar los primeros recursos y también otros que se presentaron meses después, el organismo declaró inconstitucionales dos artículos enteros y partes de otros seis (Baleato, 2018). Dado que es una norma extensa de 202 artículos, con 131 de ellos impugnados, puede afirmarse que pasó con buena nota su test de constitucionalidad, teniendo en cuenta que los aspectos centrales de la ley se declararon constitucionales. Más allá de que las primeras sentencias se publicaron en abril de 2016, recién a mediados de 2017 el Gobierno puso en marcha el proceso de reglamentación, que era responsabilidad del MIEM, cuya titular fue Carolina Cosse. La reglamentación se aprobó a través de un decreto en junio de 2019. Como el CCA nunca fue puesto en marcha, algunas pocas disposiciones de la LSCA fueron aplicadas por la URSEC, organismo encargado de hacerlo hasta que no se nombrara el consejo. Por lo tanto, puede afirmarse que durante el segundo gobierno de Vázquez la ley fue aplicada apenas marginalmente.

Otras innovaciones importantes de la LSCA en materia institucional — que no se pusieron en marcha— fueron la creación de una defensoría del público en la órbita de la INDDHH y del Sistema Público de Radio y Televisión Nacional (SPRTN) (sobre este último se profundizará más adelante).

En cuanto a las disposiciones más importantes de la LSCA, a modo de síntesis, esta mantiene la definición de los servicios de comunicación audiovisual como de interés público y reconoce el acceso equitativo al espectro radioeléctrico como un derecho. Considera que el ejercicio de la libertad de expresión comprende a toda la ciudadanía y no solo a los medios de comunicación y, para ello, la norma limita la intervención del Estado a la promoción de dicho derecho, sin que eso habilite mecanismos de censura previa. Además, sobre la base de estándares internacionales, explicita con claridad la regulación de contenidos en los medios de comunicación y define derechos y obligaciones de los servicios de comunicación audiovisual. Lo mismo hace con la ciudadanía —en particular con poblaciones muy vulnerables, como niños, niñas y adolescentes y personas con discapacidad— y con los periodistas, para garantizar el libre ejercicio del oficio. La norma también establece un sistema de sanciones para los permisarios y la mayor parte de su aplicación queda en manos del Poder Judicial. Por su parte, regula con claridad los procedimientos para el otorgamiento de licencias y autorizaciones y destina un capítulo al fomento de la diversidad y el pluralismo, por ejemplo, a través de limitaciones a la propiedad que incorporan la definición de grupo económico, clave para evitar el control de medios mediante testaferros. Por otra parte, la LSCA establece cuotas pantalla para la promoción de la producción nacional y crea el Fondo de Promoción del Sector de Comunicación Audiovisual, que se prevé sea financiado con un impuesto a los operadores comerciales (Franco, 2018).

Otra importante política llevada adelante en el período estudiado fue la implementación de la Televisión Digital Terrestre (TDT) abierta, tampoco libre de marchas y contramarchas. Como describe Beltramelli (2018), el proceso comenzó con un cambio en la selección de la norma que utiliza Uruguay para la nueva tecnología. Si bien en el primer gobierno de Vázquez se optó por la norma europea DVB (Digital Video Broadcasting), en 2011, por motivos principalmente geopolíticos, el gobierno de Mujica la cambió por la norma nipobrasileña ISDB (Integrated Services Digital Broadcasting),²³ la que eligieron los demás países sudamericanos a excepción de Colombia y Surinam. Una vez que se definió la norma, a iniciativa de la Dinatel se abrió una convocatoria pública por correo electrónico sobre el proceso de asignación de frecuencias (Kaplún, 2015a). Luego de ese proceso, el Decreto n.º 153 de 2012 (Uruguay, 2012) sentó las bases para la implementación de la nueva tecnología, que en un principio buscó ser aprovechada como

23 Decreto n.º 77/011.

una oportunidad para diversificar la oferta de televisión abierta y permitir la entrada de nuevos actores. En términos institucionales, la decisión de otorgar las nuevas señales quedó una vez más a cargo del Poder Ejecutivo, pero se estableció la necesidad de abrir un llamado a interesados, que debían presentar sus proyectos en audiencias públicas. Además, las propuestas de nuevos canales fueron evaluadas por una Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI), integrada por actores del Gobierno, la academia, la sociedad civil y las gremiales empresariales y por la URSEC en lo que refiere a sus aspectos técnicos. Otro aspecto relevante del decreto es el establecimiento de tres sectores en la televisión, que implicó la creación de un sector comunitario, además del comercial y el público. A cada uno de ellos se le reservó en el espectro una cantidad de canales, tanto para Montevideo como para cada departamento del interior.²⁴

En una primera instancia, a través de un nuevo decreto emitido el 31 de diciembre de 2012,²⁵ el Poder Ejecutivo definió que para el área metropolitana de Montevideo se otorgarían permisos para la operación de seis canales en el sector comercial —los tres canales que ya emitían en la tecnología analógica, que obtendrían automáticamente el permiso de presentarse al llamado y tres para nuevos operadores—, dos en el sector público —uno para TNU y otro para TV Ciudad— y dos en el comunitario. Sin embargo, todo el proceso pareció pender de un hilo cuando, días más tarde de la definición de las bases del llamado, el Gobierno emitió un nuevo decreto²⁶ en el que la convocatoria quedó suspendida ante la «preocupación» planteada por «eventuales oferentes» en relación con los plazos previstos en el decreto anterior. Esta situación dejó a la vista las discusiones internas del Gobierno y también las negociaciones con actores del sector comercial (Buquet, 2018).

En mayo de 2013, a través de otro decreto, se definió la reanudación del llamado, pero la cantidad de canales para asignar en el sector comercial bajó de seis a cinco, por lo que solo se llamó a dos nuevos actores en el sector y no a tres, como estaba previsto en un principio. Ello implicó que la concreción de los llamados se extendiera hasta un año después de la sanción del decreto original (Kaplún, 2015a). El proceso de adjudicación también tuvo sus dificultades. Una vez que la CHAI elaboró su informe de recomendación para la asignación de los canales, el presidente Mujica primero anunció que no lo tendría en cuenta para la asignación de uno de

24 En Montevideo se reservaron siete canales para el sector comercial, seis para el sector público y siete para el comunitario. En cada departamento del interior se dispuso la reserva de tres canales para cada uno de los sectores. El decreto también dispuso que primero se realizarían los llamados para Montevideo y que, de los reservados, como máximo se ocuparían cinco canales en el sector comercial, tres en el público y dos en el comunitario (Beltramelli, 2018).

25 Decreto n.º 437/012 de diciembre de 2012.

26 Decreto n.º 028/013 de enero de 2013.

los canales comerciales de la zona metropolitana de Montevideo y luego terminó siguiendo la recomendación de la comisión asesora. Desprolijidades mediante, el Gobierno definió la adjudicación de tres canales a los canales 4, 10 y 12, dos a nuevos actores del sector comercial, el consorcio Giro y VTV; un canal público a TNU y otro a TV Ciudad, y un canal comunitario a la central de trabajadores, el PIT-CNT, mientras que dejó vacante la asignación del segundo canal concursado en el último sector. No obstante, de los nuevos actores el único que efectivamente comenzó a emitir en la TDT abierta fue TV Ciudad, canal de la Intendencia de Montevideo.

Política pública de medios públicos

A partir de entrevistas a informantes calificados y revisión documental, este trabajo profundiza en las políticas públicas destinadas a los medios públicos con alcance nacional: TNU, las radios nucleadas en RNU y Vera TV. Para analizar el período 2005-2015, marcado por los primeros diez años de gobierno de un partido de izquierda, se analizan distintas dimensiones de la política dirigida a cada uno de estos medios.²⁷

Antes de entrar en el análisis de los tres casos seleccionados para este estudio, es conveniente analizar las políticas dirigidas al sector de radiodifusión pública en general. 2005 encontró a las radios públicas sumidas en el abandono y a un canal que daba sus primeros pasos como unidad ejecutora independiente del SODRE, pero con varios problemas estructurales arrastrados desde su creación. Una de las primeras preocupaciones del Gobierno entrante ese año fue de dotar de las posibilidades económicas, tecnológicas y profesionales para que los medios públicos mejoraran su calidad y las audiencias. Además de haber incrementado el presupuesto para las radios y TNU, en la Ley de Rendición de Cuentas de 2004, votada durante el primer gobierno nacional del FA, se volvió a aprobar la disposición que obligaba a los organismos públicos el 20 % de la publicidad en los medios públicos, ya que se había derogado durante el gobierno anterior. No obstante, el cumplimiento de esa disposición siempre dependió de la buena voluntad de cada organismo, ya que nunca existió contralor al respecto.

En materia de institucionalidad, lo que más se destaca en el período estudiado es la creación del Servicio de Comunicación Audiovisual Nacional (SECAN) como unidad ejecutora dentro del MEC, lo que implicó la salida de RNU del SODRE. En el período 2005-2010 se discutieron algunos cambios institucionales, como la vuelta de Canal 5 al SODRE (Pedro Ramela, comunicación personal, 22 de abril de 2020), pero no se concretaron. De hecho, RNU y TNU estuvieron más abocados a sus respectivos procesos de organización interna. En 2010, con el cambio de gobierno y la llegada de Pablo Álvarez a la dirección general de Secretaría del MEC, se le dio un nuevo impulso al tema. La creación de una única unidad ejecutora que nucleara a TNU, RNU y el Instituto del Cine y el Audiovisual de Uruguay se discutió entre los organismos y sindicatos directamente implicados, al mismo tiempo en que la

27 Independencia del Gobierno, capacidad de incidencia en la regulación, el presupuesto, el proyecto comunicacional, la infraestructura y el vínculo con otros medios públicos.

LSCA estaba a consideración del Parlamento. Por último, después de su creación formal a través de una ley, se fijaron sus cometidos y pautas de funcionamiento a través del Decreto n.º 391/014, con fecha del 29 de diciembre de 2014, una semana después de que el parlamento le diera sanción definitiva a la LSCA (Uruguay, 2014). Curiosamente, esta ley creó una institucionalidad distinta para los medios públicos: el SPRTN. El hecho de que se hayan creado dos institucionalidades distintas con una semana de diferencia se debe a que el proceso de puesta en marcha del SECAN se extendió más de lo previsto; por ejemplo, el MEC preveía que la nueva unidad ejecutora estuviera en marcha para finales de 2012. Se trató de un proceso complejo que, además de ajustes normativos y administrativos, también implicó negociaciones políticas entre los respectivos directores, del director de RNU con el SODRE y también con los sindicatos. Si bien no existían grandes discrepancias conceptuales con la idea, las mayores dudas tuvieron que ver con las distintas modalidades de contratación y las diferencias salariales entre trabajadores de los diferentes organismos que pasaron a integrar el SECAN. Además, desde el ministerio se entendió que la creación de la nueva unidad ejecutora común serviría como un paso intermedio de la nueva institucionalidad que crearía la LSCA en caso de aprobarse. Esta actitud previsor por parte del MEC muestra la falta de certeza a la interna del Poder Ejecutivo sobre la aprobación de la LSCA en el Parlamento, aún cuando el oficialismo contaba con mayoría parlamentaria.

El principal argumento que estuvo por detrás de la creación del SECAN fue la posibilidad de agrupar a distintas instituciones que estaban bajo la órbita del MEC y que tenían tareas y objetivos comunes. El entonces director general de Secretaría del MEC, Pablo Álvarez (comunicación personal, 6 de febrero de 2020), lo ilustra de la siguiente forma: «Tenían más en común las radios con el canal, que las radios con el ballet [del SODRE]». No obstante, el cambio institucional, que se empezó a implementar en 2015 implicó pocos cambios en el funcionamiento cotidiano del canal y las radios públicas, que siguieron trabajando de manera similar a como lo hacían antes de la puesta en marcha del SECAN. Quizás el mayor impacto se dio en el manejo de los recursos económicos, que pasaron a ir a una bolsa común, lo que perjudicó especialmente a RNU. Durante todo el período estudiado, las radios públicas contaron con recursos suficientes para cumplir su función en las condiciones planificadas, a diferencia de TNU. Desde la creación del SECAN, algunos recursos que en el esquema anterior se hubieran utilizado para las radios se terminaron volcando al canal, que requiere de un mayor presupuesto mensual para funcionar. De todas formas, ello no fue nuevo para las radios, ya que cuando pertenecían al SODRE también tuvieron que destinar recursos para otras dependencias del organismo en ocasiones puntuales (Ramela, 2020). La falta de una voluntad política clara al respecto, así como las diferencias del lenguaje radial y el televisivo, además de las distintas dinámicas de funcionamiento que tenían las radios y TNU hicieron que no se avanzara en

acciones para generar una mayor articulación del trabajo. Una muestra de ello es que el decreto que reglamenta el funcionamiento de la SECAN no establece cometidos para el nuevo organismo, sino que establece objetivos por separado a cada una de las dependencias que lo integran.

Siguiendo la misma línea de un decreto anterior, el n.º 432/008 (Uruguay, 2008b),²⁸ la norma de creación del SECAN cambió la razón de ser de los medios públicos respecto a lo que ocurría antes de 2005. Por ejemplo, para TNU se establece que «el macrogénero de la información constituirá la marca identitaria y vertebrará la programación de la televisión», a la que se define como un servicio público (Uruguay, 2014b). Además, la norma definió que los productos informativos del canal estarían regidos por la actualidad, las «necesidades de la población» y la pluralidad. De esa forma, se alejó de la idea de *televisión oficial* del Decreto n.º 555/003. Además, establece que se apunta a generar una «nueva opción de contenidos», a contribuir a «la dinamización cultural y desarrollo de la industria audiovisual» y da cuenta específicamente de la relevancia de los contenidos de teatro, música, cine, literatura y arte. En el caso de RNU, de una forma similar se señala que uno de sus principales objetivos es garantizarle a la ciudadanía el acceso a la información sobre acontecimientos nacionales e internacionales. También se menciona la necesidad de «una visión integradora de la diversidad nacional, especialmente en las zonas fronterizas» y de los uruguayos que viven en el exterior. Por su parte, una de las mayores novedades fue la creación de un Consejo Honorario Asesor del SECAN, que, sin embargo, nunca fue designado.

La aprobación de la LSCA significó que, por primera vez en décadas, una ley definió los cometidos de los medios públicos uruguayos. En este caso, sí se establecieron cometidos comunes a todo el sistema, como la búsqueda de medios públicos generalistas, plurales, independientes, imparciales y diversos, que promuevan el acceso a la información, la cultura y la educación. Además, la ley define que deben regirse por los valores de «la paz, la democracia, la integración y justicia social, la no discriminación y la protección del medio ambiente» y promover la libertad de expresión y la participación (Uruguay, 2014a, artículo 151).

Uno de los aspectos más relevantes de la norma en la materia fue que, a través de la creación del SPRTN como servicio descentralizado, dotó de mayor autonomía a la gobernanza de los medios gestionados por el Estado. La necesidad de más autonomía para los medios públicos es una de las reivindicaciones históricas de quienes forman parte de ellos. De hecho, autoridades de otras épocas, como Adela Reta cuando fue presidenta del SODRE, admitieron estar trabajando en un proyecto de ley que convertiría al canal en un servicio descentralizado, aunque

28 Se trató de un controvertido decreto de reestructura del canal aprobado durante la gestión de Sonia Breccia, que fue corregido un año después, ya con Claudio Invernizzi en la dirección de TNU.

no lo independizaba del SODRE (García Rubio, 1998a). De más está decir que esa idea no prosperó en su momento.

Además, la LSCA estableció una forma novedosa para la designación de las autoridades del sistema de medios públicos. Por un lado, el directorio del SPRTN, compuesto por tres integrantes, debe ser nombrado de acuerdo al mecanismo previsto en el artículo 187 de la Constitución de la República, que plantea que son designados por el presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, previa obtención de la venia de la Cámara de Senadores (Uruguay, 1967a). Además, la LSCA define que los directores de radio y televisión pública son nombrados por el directorio del SPRTN por unanimidad y que, de no alcanzarse a los sesenta días, baja a una mayoría simple de integrantes. Este mecanismo otorga mayor autonomía a quienes dirigen los medios públicos que las disposiciones vigentes hasta ese momento, con las que alcanza con la mera voluntad del presidente de la República. Si bien el SECAN creó un directorio colegiado para su dirección, no cambiaron sustancialmente los mecanismos de designación de los cargos de dirección de RNU y TNU, que integran su órgano de dirección. Otra de las novedades de la LSCA es el establecimiento de incompatibilidades para el ejercicio de los cargos de dirección del SPRTN, entre los que está la vinculación directa o indirecta con «empresas o emprendimientos comerciales vinculados a la radio, televisión, publicidad, comunicación o similar» (Uruguay, 2014a, artículo 159). Por su parte, al igual que el SECAN, el SPRTN también cuenta con una comisión honoraria asesora.

	SECAN	SPRTN
Naturaleza jurídica	Unidad ejecutora del MEC	Servicio descentralizado que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del MEC
Integración del directorio	Director de TNU, director de RNU y director del ICAU	Tres directores designados por el Poder Ejecutivo previa venia del Senado, más los directores de radio y televisión pública, que tienen voz, pero no voto
Forma de designación de directores de radio y televisión	A través de resolución del presidente de la República	Por unanimidad del directorio del SPRTN. Pasados los 60 días, por mayoría simple de integrantes

Tabla 1. Diferencias entre lo dispuesto por el decreto de reglamentación del Servicio de Comunicación Audiovisual Nacional y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Fuente: elaboración propia.

No obstante, pese a los importantes avances en materia de autonomía, y si bien los artículos de la LSCA sobre medios públicos no tuvieron mayores

opositores durante el debate parlamentario ni después de la aprobación de la ley,²⁹ el capítulo sobre el SPRTN no se aplicó en los últimos meses de la gestión de Mujica ni durante los cinco años de la segunda presidencia de Vázquez. Los motivos son varios, pero quizás el principal tenga que ver con que la LSCA se aprobó muy cerca del cambio de gobierno, que ocurrió el 1 de marzo de 2015. Aunque no hubo cambio de partido y el FA siguió teniendo mayoría parlamentaria, ninguno de los principales promotores de la LSCA en el Poder Ejecutivo entre 2010 y 2015 continuaron en cargos de gobierno. Por el contrario, Cosse asumió como titular del MIEM y designó a personas de su confianza en los principales cargos de dirección de la cartera, entre ellos la Dinatel. Más allá de que el ministerio apoyó a los medios públicos en algunas acciones concretas durante el período 2015-2020, como la asignación de frecuencias a RNU en el interior, en el MIEM predominó una visión que considera que modelo tradicional de radiodifusión está *perimido* ante la aparición de plataformas audiovisuales *on demand* a través de internet (Cosse, 2020).³⁰ De todas formas, en una entrevista de prensa, Cosse le atribuyó la responsabilidad por las demoras de la reglamentación de la ley a la Presidencia de la República:

Me encontré con una ley que tenía sus complejidades porque había tenido impugnaciones por inconstitucionalidad, y eso hacía que tuviera una cantidad de huecos. Cuando alguien gana una impugnación por inconstitucionalidad es válida para el que la impugnó, pero no para todo el resto, entonces es una situación compleja. Nos llevó aproximadamente un año reglamentarla, debido a esas complejidades, pero en 2016 ya habíamos entregado un proyecto de reglamentación a Presidencia. Después, no sé por qué, se demoró en la reglamentación.³¹

En lo que respecta a la normativa sobre medios públicos de la LSCA, la reglamentación aprobada en 2019 coloca la responsabilidad de su aplicación en el MEC. El único jerarca de los medios públicos que continuó en su cargo

29 De hecho, el proyecto de nueva Ley de Medios que en 2020 presentó el Gobierno encabezado por Luis Lacalle Pou, que propone derogar varias disposiciones de la LSCA, mantiene el capítulo del SPRTN y solo hace algunos cambios a su gobernanza.

30 Esta afirmación no está ni cerca de ser de consenso y es parte de uno de los mayores debates en materia de servicios de comunicación audiovisual en la actualidad. Por ejemplo, Edison Lanza, ex relator especial para la libertad de expresión en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, definió la postura de Cosse (2020) como «un error garrafal», y argumenta: «La televisión es gratis y no lo es internet, por lo que para cientos de miles de uruguayos iba a ser una alternativa democratizadora *per se*. Además, sabemos que los canales locales siguen siendo fundamentales para generar contenido —información, noticias— y pasan a través del cable, a través de la fibra óptica. Pasa en Estados Unidos con 95 % de penetración de la fibra óptica».

31 Véase Martínez (2020).

después del 1.º de marzo de 2015 fue el director de RNU, Pedro Ramela, quien renunció a su cargo en 2018. Tampoco estaba del todo convencido de la institucionalidad para los medios públicos creada por la LSCA:

Nosotros no veíamos, y lo sigo viendo yo, que los directores de radio y televisión sean como gerentes contratados por un consejo directivo. Entiendo la idea, pero el consejo directivo se sienta y opina, nosotros creemos que hay que embarrarse un poco más. El consejo directivo [del SPRTN] debería estar integrado por un presidente, que puede no tener otra cosa que ser presidente del organismo, y por el director de televisión, el director de la radio o alguna otra figura (Ramela, 2020).

Los directores de los medios públicos no fueron considerados voces relevantes en la elaboración de la LSCA, ya desde la formación del CTC, que no integraron. De hecho, la entonces directora de TNU dijo que ni siquiera había sido consultada para la elaboración de la ley (Virginia Martínez, comunicación personal, 26 de diciembre de 2019). En cambio, quienes sí tuvieron una mayor incidencia en el capítulo del SPRTN de la LSCA fueron los jefes del MEC de la época, que fueron consultados por la Dinatel. De todas formas, y más allá de algunas discrepancias puntuales, como la expresada por Ramela, todos los exjefes de los medios públicos consultados para esta investigación estuvieron de acuerdo en que el escenario que plantea la LSCA es más beneficioso tanto para la radio como para la televisión pública, sobre todo porque las dota de mayor autonomía política, tal como proponen todos los estándares en la materia (Becerra y Waisbord, 2015; Pasquali y Safar, 2006).

En conclusión, puede afirmarse que el cambio de autoridades que se dio en 2015 llevó a que la regulación de los servicios de comunicación audiovisual y el fortalecimiento de los medios públicos perdieran lugar en la agenda de gobierno. Ello coincide con un debilitamiento de fuerzas de las organizaciones de la sociedad civil y la academia nucleadas en la CCD, que se concentraron sobre todo en reclamar la reglamentación de la LSCA y el nombramiento del CCA. Debido a su rol de contrapeso al lobby de la gremial de medios comerciales, la CCD siempre tuvo que destinar buena parte de su energía a la normativa dirigida en especial a ese sector. Además, y sobre todo porque la Asociación Mundial de Radios Comunitarias integró la coalición, el sector comunitario también ha recibido la atención del conglomerado de organizaciones. Sin embargo, no ocurrió lo mismo con el sector público de la radiodifusión, ya que, por ejemplo, ninguna organización directamente vinculada a los medios públicos ha integrado la CCD desde su creación. Las fuerzas de una coalición «semivoluntaria» tuvieron que ser medidas y direccionadas a aquellos asuntos en los que había una mayor necesidad de incidencia (Edison Lanza, 2020).

A diferencia de lo que ocurrió en el gobierno anterior, en el período 2015-2020 la CCD tuvo dificultades para acceder a las autoridades del Gobierno referentes en estos temas, mecanismo por el que hasta ese momento había generado su capacidad de incidencia. Como la designación del cca no se concretó, se mantuvo la institucionalidad dispersa para aplicación de la LSCA y, además, los interlocutores de instituciones del Estado se ampliaron, por ejemplo, a través de la colocación de atribuciones para la defensa de los derechos de las audiencias en la INDDHH. Esta situación, sumada a lo ambiciosa que fue la LSCA, hizo que, al no haber un liderazgo claro en el Poder Ejecutivo al respecto, fuera difícil generar una presión eficaz para que se concretara su aplicación completa, incluso en los temas en los que no hay mayores desacuerdos dentro del sistema político, como la creación de un SPRTN. Por si esto fuera poco, en dicho período la bancada del FA en el Senado también perdió a su principal referente en estos temas, Daniel Martínez, quien fue intendente de Montevideo.³²

En los medios públicos, el 1.º de enero de 2018 asumió la dirección de TNU y la presidencia del SECAN Ernesto Kreimerman, quien después de la renuncia de Ramela a RNU a mediados de 2018 también asumió la dirección de las radios. Claramente, esta situación fue contraria a la voluntad de la LSCA y de la creación del SECAN de generar organismos colegiados de conducción de los medios públicos. En suma, constituyó un fuerte desincentivo para que los medios públicos reclamaran la puesta en marcha del SPRTN y su sistema de gobernanza, ya que, de esa forma, Kreimerman debía repartir el poder.

32 Si bien la LSCA ya contaba con aprobación, en el período 2015-2020 el Parlamento era fundamental para la puesta en marcha del cca, órgano encargado de aplicar la ley. A iniciativa de la bancada del FA se llegó a activar el mecanismo de nombramiento de cuatro de los cinco integrantes del consejo —el restante debía ser nombrado por el Poder Ejecutivo—, pero por falta de acuerdo político la oposición dejó sin *quorum* la sesión de la Asamblea General para realizar los nombramientos y luego dicha sesión no se volvió a convocar. Al respecto, ver <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2018/6/asamblea-general-no-pudo-votar-integrantes-del-consejo-de-comunicacion-audiovisual/>.

Análisis de casos

Las políticas dirigidas a Canal 5

En Uruguay predomina la radiodifusión comercial, entendida como *servicio de interés público* —más que como *servicio público*—. Los grupos económicos detrás de los tres canales más importantes de la televisión uruguaya, el 4, el 10 y el 12, en 2010 directa o indirectamente controlaban 95,5 % del mercado de la radiodifusión, con una facturación de 82,5 millones de dólares (Lanza y Buquet, 2011). La historia del Canal 5 está marcada por el desinterés, la falta de recursos y la ausencia de proyectos, como ya se ha dicho. Después del intento de relanzamiento que Doyenart había comenzado en el año 2000, la crisis de 2002 puso un freno a cualquier intento de reposicionamiento, ya que todo el Estado uruguayo vio drásticamente amputadas sus posibilidades de crecimiento en términos presupuestales (Rosenblatt, 2006). En paralelo hubo cambio de dirección y la gestión entrante, a cargo de Rodríguez Villamil, apeló a la reformulación del vínculo con las coproducciones, sobre todo a través de contratos que fueran más beneficiosos para el canal, y a la generación de nuevas bases para la generación de publicidad, lo que permitió algunas modestas mejoras de infraestructura.³³ La llegada del FA al Gobierno nacional estuvo marcada por la necesidad de continuar y potenciar la recuperación de la economía y por la de mejorar indicadores sociales, y para ello se apeló a la centralidad del Estado (Narbondo, 2014).

Punto de partida

La elegida para dirigir el Canal 5 fue la periodista Sonia Breccia, quien, además de contar con una extensa trayectoria en radio, desde 1988 y bajo la modalidad de coproducción tenía un programa periodístico en el canal. Más allá de que se trataba de un cargo de particular confianza y de una designación de carácter claramente político, el Gobierno de la época buscó a alguien

33 Durante la asunción de Sonia Breccia como directora, Rodríguez Villamil habló concretamente de que, durante su gestión, de tres años, el número de computadoras en el canal pasó de tres a cincuenta y de que se logró transformar un galpón en oficinas *dignas*. Además, destacó que dichas mejoras fueron logradas gracias a ingresos del propio canal y no a recursos presupuestales («Asumió Sonia Breccia en Canal 5 Tveo», 2005).

que también tuviera un perfil profesional para el ejercicio del cargo,³⁴ lo que marca una diferencia respecto a sus antecesores. En su discurso de asunción, Breccia marcó la difícil situación social y económica en la que estaba el país y sobre su gestión señaló que apuntaría a hacer del canal «un lugar destacado» y «de referencia» («Asumió Sonia Breccia en Canal 5 Tveo», 2005).

El comienzo de la gestión de Breccia no fue sencillo. En las primeras semanas fue amenazada de muerte por una nota anónima que apareció en su despacho y también se hizo pública una polémica por una deuda que su programa había generado con el canal; ambos temas incluso llegaron al Parlamento. Los diputados de la Comisión de Educación y Cultura le manifestaron su apoyo a Breccia por la amenaza recibida, pero tuvieron distintas interpretaciones acerca de si la deuda había quedado saldada ante la firma de un contrato durante la administración de Doyenart, a pocos días de que el director renunciara definitivamente al canal.³⁵ De todas formas, el MEC y el canal aprovecharon la concurrencia ante la comisión para presentar un diagnóstico de la precaria situación y un plan de acción para comenzar a revertirla.

En la sesión de la comisión del 13 de julio de 2005, la recién llegada directora de Canal 5 contó que en ese entonces la recepción de Tveo tenía 10 % de alcance e imperfecciones en ese escaso margen de llegada. Según agregó, a través del cambio de una válvula y de la limpieza general del transmisor —que no se hacía desde hacía veinte años— se mejoró la recepción de la señal y la imagen, lo que hizo que la pantalla recuperara 35 % de la calidad de potencia. Además, explicó que en ese momento ya estaba en proceso de licitación una nueva válvula, que permitiría llevar la calidad de la potencia al 90 %.³⁶

Entre otras carencias de infraestructura, la entonces directora mencionó que el canal no contaba con una cabina para locución, lo que hacía que se tuviera que contratar el servicio de forma externa. También leyó un informe en el que mencionaba que

El estado ruinoso de las instalaciones hace que sea peligroso trabajar en algunas dependencias del Canal, existen oficinas que se llueven, no tienen cielorraso, hay escaleras peligrosas, elementos eléctricos sin protección, equipos de extinción de incendio vencidos, etcétera. En los días de lluvia

34 Así lo explicitó el entonces ministro de Educación y Cultura, Jorge Brovetto, ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes el 18 de mayo de 2005, como consta en la respectiva versión taquigráfica.

35 Respecto al debate político sobre si la deuda se saldó o no, ver versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 18 de mayo de 2005.

36 Véase versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

fuerte además de ingresar agua a los diferentes lugares, se puede escuchar el ruido en las chapas por falta de aislamiento adecuado.³⁷

En el mismo sentido, Breccia les narró a los legisladores:

Cuando yo llegué, fuimos con el periodista Miguel Nogueira y otros funcionarios a recorrer el Canal. De pronto, llegamos a una sección previa a la sala de maquillaje —que oficia también como maquillaje— y me mostró una enorme rata que estaba allí. Él me dijo: esto está absolutamente tomado por la mugre y las ratas; también hay gatos. [...] La verdad es que de los gatos, los perros y de su acoplamiento todos quienes han ido al Canal —ustedes mismos— tienen noticias, porque cuando uno estaba realizando una entrevista se escuchaban ladridos y maullidos; seguramente el señor Diputado [Jorge] Gandini lo recuerda. Uno a veces se preguntaba si los animales se ponían de acuerdo para boicotear el programa, pero no, parecía algo natural. Recuerdo que, al principio [...] el programa era grabado -después fue en vivo- y era todo un lío, porque recibía a aquella especie de monstruos sagrados como Tarigo, Wilson Ferreira, Seregni, Fulano, Mengano, y mientras realizaba la entrevista, aparecían los «miau» y los «guau».³⁸

Por si esto fuera poco, tampoco había recepcionistas ni telefonistas, servicio para el que la nueva directora comenzó un proceso licitatorio de contratación. Hasta ese momento, quien recibía a la gente que llegaba al canal y atendía el teléfono era el agente policial que hacía el servicio 222. Por su parte, en ese momento Canal 5 contaba con un solo vehículo en condiciones, otro que se utilizaba pese a tener problemas en el tren delantero y a no contar con cuentakilómetros y otros dos que estaban averiados y sin repararse desde hacía años. De hecho, uno de ellos se había convertido en un nido de ratas y cucarachas, según Breccia.³⁹

En materia de programación, la dirección entrante diagnosticó una «baja calidad de realización audiovisual en las producciones del canal y en las coproducciones» y una «escasez de recursos e ignorancia del lenguaje audiovisual».⁴⁰ En ese sentido, destacó que el canal no contaba con realizadores audiovisuales y que su grilla no tenía criterio ni eje director, por lo que estaba desbalanceada.

37 Véase versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

38 Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

39 Ídem.

40 Ídem.

Además, la programación del canal no tenía identidad institucional y la hora de cierre de transmisión dependía solo de los requerimientos de los coproductores. Un problema que enfrentó la nueva administración durante el primer año de gestión fue que, en diciembre de 2004, a sabiendas de que en marzo del año siguiente llegaría una nueva dirección, se firmaron contratos con productoras que tenían vencimiento en diciembre de 2005 y no contaban con cláusula de rescisión. Por lo tanto, durante todo ese año la nueva gestión tuvo que atenerse a esos compromisos para definir los productos que saldrían en pantalla.

Otro aspecto central en los medios públicos es la forma de contratación de sus funcionarios. En Uruguay, los funcionarios públicos presupuestados cuentan con garantías que hacen difícil su movilidad (Narbondo y Ramos, 1999), lo que no siempre es compatible con el funcionamiento de un medio de comunicación. Por ejemplo, en un canal de televisión se puede tomar la decisión de un cambio de programación que haga que la plantilla de periodistas y presentadores deba ser renovada. Una situación similar vivió durante muchos años el SODRE para otras de sus funciones artísticas, por lo que se generó un mecanismo de contratación denominado *cachet*. Esta modalidad se usó durante muchos años para contratar principalmente a profesionales en tareas artísticas, periodísticas, técnicas en general y de docencia, pero por un período puntual y sin que ello implicara la entrada a la función pública. Dicha forma de contratación fue regulada por el Decreto n.º 123/003 de 2003. Al llegar a la dirección, Breccia señaló que se encontró a funcionarios contratados bajo esta modalidad que no firmaban tarjeta, otros que proveían al canal de equipos para el desarrollo de las tareas y por ello se les compensaba con horas, días libres o con una retribución más elevada, mientras que en algunos casos podían negociar publicidad del canal. Respecto a las retribuciones de estos contratos, la entonces directora mencionó que algunas eran muy elevadas y que había una gran variedad de salarios. Según agregó, las retribuciones de los contratos cachet hasta antes de que asumiera iban desde \$ 4950 hasta \$ 60.000 y tres contratos —con periodistas y una asesora en programación— llegaban a \$ 150.000, que representaban 10 % del total de salarios que se pagaban a contratos cachet. Cuando asumió, Breccia rescindió esos tres vínculos laborales, ya que, según fundamentó, la situación generaba que «los funcionarios que realizaban la misma tarea se vieran desmotivados ante tal situación, siendo más notoria la diferencia con los funcionarios públicos».⁴¹

Breccia también detalló el proyecto de canal que aplicaría durante su gestión, que se apoyaría en tres pilares: la información, la coproducción y el intercambio. Según explicó, la información respondería a «la actualidad y

41 Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

las necesidades de la población» y se buscaría la pluralidad. En ese sentido, contó que una de las primeras medidas fue el aumento de la cantidad de horas de información en vivo, que pasaron de dos y media a ocho. La directora también apuntó que en sus primeros tres meses de gestión se hicieron nueve transmisiones especiales, cuando antes «no existía una práctica habitual de realizar coberturas en vivo desde exteriores». Para ilustrarlo, mencionó que «se utilizaron las microondas más veces en un mes que en todo un año», respecto a lo que ocurría antes en el canal. En segundo lugar, indicó que el énfasis en la coproducción se debía a que no se disponía «de presupuesto para producción propia más que el destinado al servicio informativo». En particular, se apostaría a nuevas coproducciones que cumplieran «las funciones de la televisión pública, educativa, social, democrática, cultural, identitaria, de calidad, de equilibrio territorial, económica, dinamizadora de la industria, de divulgación, que sirva de guía ejemplarizante y moral y para el desarrollo de otras». En tercer lugar, la directora señaló que el intercambio se daría a nivel local, regional y mundial «con diversas instituciones de la industria, universidades, escuelas de cine, televisiones públicas, regionales, europeas».42 En este sentido, cabe destacar que se adquirieron contenidos de la BBC y también se generaron transmisiones en dúplex a diario entre el informativo matutino de TNU y el de la televisión pública argentina.

Otra línea de trabajo que las nuevas autoridades se plantearon fue la recuperación de pantallas y la incorporación de otras nuevas. En concreto, se recuperaron una repetidora de Colonia —Canal 6— y otra de Maldonado —Canal 2—, que habían sido cedida a los dueños de Canal 12 de Montevideo en 1970, con posteriores renovaciones que ya se encontraban vencidas. A su vez, Canal 5 logró por primera vez una transmisión en línea a través de su página web *en construcción*, en ocasión de la cobertura especial de las elecciones departamentales.

En la comparecencia parlamentaria de Breccia y autoridades del MEC también se fundamentó la necesidad de cambiar el nombre del canal que, como ya se señaló, había sido renombrado durante la gestión de Doyenart como una muestra de la voluntad de relanzamiento. En 2005, el entonces ministro Brovotto indicó que «Tveo es un nombre de fantasía, que puede tener su identidad y su valor, pero la directora está preocupada porque sea reconocido internacionalmente como el canal del Estado uruguayo, como sucede normalmente en la mayoría de los países». Tiempo después, el medio fue rebautizado como TNU, lo que también fue acompañado de un rediseño de la identidad gráfica.43

42 Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

43 Después de que la Coalición Multicolor ganó las elecciones de 2019 y se concretó la salida del Frente Amplio del gobierno nacional, el Secan pasó a ser dirigido por Gerardo Sotelo, quien cambió nuevamente el nombre del canal a Canal 5.

Formas de contratación en tensión

Como suele ser habitual cuando asume una nueva dirección, Breccia armó su equipo periodístico con un nuevo jefe de informativos. Esta figura, si bien tiene un perfil profesional, es designada por la dirección y se acostumbra a que permanezca en el cargo el mismo tiempo que el director. También armó un equipo que la asistiera en tareas de gestión, por ejemplo, a través de la figura de un asesor letrado. El canal no contaba con uno y eso había hecho que muchos expedientes se retrasaran. Estas contrataciones, hechas de forma directa, generaron un primer entredicho público con uno de los sindicatos del canal, que reclamó que esos puestos fueran ocupados por funcionarios públicos a través de concursos internos. Precisamente, las modalidades de contratación han sido una tensión en el canal e incluso han llevado a la existencia de dos sindicatos de trabajadores: uno de funcionarios públicos, la Asociación de Trabajadores de Televisión Nacional (ATTN), conformado sobre todo por técnicos y administrativos, y otro de funcionarios con contratos a término, la Asociación de Productores y Periodistas de Televisión Nacional (APPTN).⁴⁴

Entre 2005 y 2015, los contratos a término pasaron por varias modalidades. A comienzos del período se registraron bajo la modalidad cachet, por la que los trabajadores tenían que facturar a través de una unipersonal, lo que en los hechos hacía que gozaran de muy pocos derechos laborales. Sobre el final del primer gobierno del FA, comenzó a usarse el contrato de función pública, por el que gozaban de todos los derechos de un funcionario público, salvo el de la inamovilidad. Desde lo formal, este tipo de contrato da la posibilidad de la presupuestación de los trabajadores, algo que no ocurrió y de lo que los propios implicados se enteraron tiempo después de su aplicación. Por último, desde principios del segundo gobierno del FA se optó sobre todo por contratos laborales bajo el derecho privado, lo que implica que los trabajadores cuentan con todos los derechos del sector privado a excepción del despido, pero trabajan para el Estado (Fabián Cardozo, comunicación personal, 9 de julio de 2020).

La duración de estos contratos fue variando a lo largo de los quince años de gobiernos frenteamplistas entre seis y veinticuatro meses, y poder contar con mayor estabilidad laboral fue el principal reclamo de periodistas y productores, mientras que los funcionarios públicos se quejaron de que, por la vía de los hechos, muchas veces terminan percibiendo un salario mucho menor por desarrollar la misma tarea que los trabajadores contratados. Además, el hecho de contar con dos sindicatos ha generado que las reivindicaciones y las medidas de lucha no hayan sido necesariamente definidas en conjunto.

44 La ATTN integra la Confederación de Funcionarios del Estado (COFE), mientras que la APPTN es parte de la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU).

De hecho, se han dado situaciones en que un periodista estaba por salir al aire con una entrevista agendada y fuera sorprendido por la suspensión de la transmisión a raíz de una medida de lucha tomada por la ATTN, por mencionar un ejemplo (Cardozo, 2020).

Estas modalidades de contratación a término y en teoría más ágiles — que podían ser de forma directa o a mediante llamados abiertos— también tuvieron sus dificultades, sobre todo por la complejidad burocrática de cada trámite, que siempre debía pasar por el MEC. En un principio, eso generó que muchos trabajadores cobraran su salario recién varios meses después de haber comenzado a trabajar en el canal y, a su vez, que fuera una limitante importante a la hora de tentar a productores y periodistas a trabajar en TNU. En palabras del director de informativos de aquel momento: «No podés traer a trabajar a alguien y decirle que con suerte va a cobrar dentro de seis meses» (José Correa, comunicación personal, 13 de julio de 2020). Esta situación estructural planteó dificultades para la implementación de los nuevos planes para el canal. En concreto, para ser el canal con más horas de información en vivo y de producción propia era imprescindible la contratación de más periodistas y productores.

En 2005, las autoridades entrantes también se encontraron con que, además de un equipo periodístico «dejado de lado», había un «funcionariado público muy burocratizado», lo que formaba parte de una compleja cultura organizacional que hacía que fuera difícil impulsar cambios de un día para el otro. De hecho, puede afirmarse que al menos durante los dos primeros años de gestión se dedicaron a sentar las bases para poder comenzar a implementar el proyecto de canal que impulsaban (Correa, 2020).

Un punto de inflexión en la administración de Breccia fue el impulso a una reestructura que buscó darle mayor relevancia al área de prensa en el organigrama del canal, ya que se entendía que hasta 2005 había estado «abandonada»: «Había un departamento de prensa, había un noticiero, pero en realidad no tenía ninguna producción ni tenía medios para hacerla. Era un personal que estaba en el canal, pero totalmente ocioso» (Correa, 2020). Para la dirección, ello generó que los funcionarios públicos del canal entendieran que se estaba dando un privilegio a dicha sección. La reestructura se implementó a través de un decreto, que también fijó los objetivos y cometidos de TNU. En cuanto a la reestructura interna, determinó que el departamento de Prensa se convirtiera en una división, lo que implicaba una mayor jerarquía (Uruguay, 2008b). Más allá del contenido, con el que la ATTN no estaba de acuerdo, la forma en que se procesó el cambio deterioró todavía más el relacionamiento entre el sindicato y la dirección. El gremio denunció que en una negociación tripartita con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se había acordado que Prensa sería un departamento, pero en el decreto firmado horas después por el presidente de la República tenía el carácter de división. Esa situación desató una fuerte conflictividad que llevó a que la ATTN realizara varios paros

sorpresa y, por consiguiente, a que el canal dejara de transmitir. La respuesta de la dirección fue colocar placas que decían que «el acceso a la libertad de información se ve impedido por responsabilidad de los trabajadores de la ATTN» y también pasó a descontar un día de sueldo cada una hora y media de paro a los funcionarios.⁴⁵

Una vez que vencieron los contratos firmados con la dirección anterior, Breccia también levantó del aire varias coproducciones privadas, como forma de tener más incidencia en la pantalla. Eso implicó la apertura de otro frente de conflicto, ya que, después de muchos años al aire, algunos coproductores no lo tomaron de buena forma.

Infraestructura y presupuesto

En noviembre de 2005 se registró un importante incendio en el canal, que destruyó buena parte de las instalaciones e hizo que la salida al aire debiera ser interrumpida durante varios días. Más allá de lo complejo de la situación, se aprovechó para adelantar una etapa de obras que estaba prevista para más adelante, ya que fue necesario reconstruir buena parte de la planta emisora. Si bien las obras se extendieron más allá de la gestión de Breccia y el proyecto tuvo algunas reorientaciones por parte de Claudio Invernizzi, quien la sucedió en el cargo en 2009,⁴⁶ una vez culminadas implicaron importantes mejoras para el trabajo cotidiano.

En cuanto a la infraestructura, durante la gestión de Breccia también se apostó por la renovación de equipos, materia en la que el canal se encontraba muy rezagado (Lamanna, 2020). Si bien las mejoras edilicias y de equipos no solucionaron todos los problemas, acortaron la distancia con los canales comerciales, que, de todas formas, siguieron manteniendo una ventaja considerable sobre el medio público.

Además del accidente que adelantó la necesidad de comenzar las obras en Canal 5, varios entrevistados destacan la capacidad de la entonces directora para solicitar recursos presupuestales ante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Dicho organismo fue el encargado de elaborar los presupuestos nacionales durante los gobiernos del FA y, si bien en el caso de los medios públicos las solicitudes presupuestales se canalizaban a través del MEC, el hecho de que los directores de los medios contaran con diálogo directo y capacidad de incidencia con jefes de jerarquía del MEF o con el presidente de la República podía favorecer una mejor asignación de recursos. El incremento que logró el canal se puede apreciar en la tabla 2.

45 Véase más al respecto en el artículo periodístico «El conflicto en Canal 5 se radicaliza» (Muñoz, 2008).

46 Por ejemplo, la que en el proyecto inicial iba a ser la oficina de la dirección pasó a ser un estudio, lo que implicó una novedosa apuesta, ya que contaba con vista a la calle.

AÑO	RUBRO	PRESUPUESTO ASIGNADO
2004	Funcionamiento	\$ 19.899.999
	Inversión	\$ 7.771.097
	Personal	\$ 485.468
	Total	\$ 28.156.564
2005	Funcionamiento	\$ 19.762.124
	Inversión	\$ 24.867.232
	Personal	\$ 646.648
	Total	\$ 45.276.004
2006	Funcionamiento	\$ 32.676.423
	Inversión	\$ 35.848.561
	Personal	\$ 1.395.512
	Total	\$ 69.920.496
2007	Funcionamiento	\$ 42.213.001
	Inversión	\$ 17.800.000
	Personal	\$ 12.378.719
	Total	\$ 72.391.720

Tabla 2. Presupuesto asignado a TNU entre 2004 y 2007

Fuente: elaboración propia a partir de datos de OPP consultados en 2019 (valores no actualizados por inflación).

Al mismo tiempo, los principales ingresos extrapresupuestales del canal fueron generados, en su mayoría, por la disposición que estableció que 20 % de la publicidad oficial debe dirigirse a los medios públicos. Estos recursos fueron «una bocanada de aire» que se destinaba a gastos que no podían cubrirse con recursos presupuestales, sobre todo por el poco margen de flexibilidad para gastos imprevistos como, por ejemplo, la cobertura de una gira presidencial en el exterior (Correa, 2020). De todas formas, durante todo el período estudiado los recursos extrapresupuestales significaron una pequeña parte del presupuesto del canal. Además de los recursos provenientes de la publicidad oficial, en esa bolsa también entraron los espacios contratados por las coproducciones y la publicidad privada que el canal consiguió (Martínez, 2019).

Cambio de autoridades y de proyecto

La serie de conflictos que debió enfrentar la gestión de Breccia, el arduo trabajo que supuso impulsar los cambios planteados⁴⁷ y el cambio de ministro del MEC desembocaron en la renuncia de la entonces directora. Según explica María Simon, la ministra de Educación y Cultura que asumió en 2008 para relevar a Brovetto,

Hubo una intencionalidad de un cambio de dirección política, pero además Sonia Breccia renunció por su voluntad. Se buscó un cambio más que político, un cambio en el sentido de darle más peso al contenido, entendiendo que la etapa anterior estaba muy bien (María Simon, comunicación personal, 4 de febrero de 2020).

La nueva dirección asumió el 1.º de enero de 2009 y fue encabezada por el publicista Claudio Invernizzi, quien se encontró con «un canal internamente destrozado en cuanto a los recursos humanos», tanto en cuanto a los funcionarios públicos, los contratados y las personas vinculadas a las coproducciones (comunicación personal, 8 de julio de 2020). Según valora, durante su gestión, que duró un año y tres meses, tuvo que dedicarle el 70 % del tiempo a «intentar zurcir y reconstruir los vínculos» dentro del canal.

A nivel de pantalla, era evidente que TNU tenía un perfil principalmente informativo, algo que el nuevo director intentó cambiar. Si bien no negaba la necesidad de que el canal público contara con contenido periodístico, consideró que implicaba «una zona de riesgo y de conflicto» con el sistema político, en un momento en el que «el canal necesitaba paz» para poder seguir adelante. Al mismo tiempo, Invernizzi tenía la convicción de que un canal público también debía «reportar otros intereses» de la ciudadanía y apostar por contenidos culturales y de entretenimiento,⁴⁸ por ejemplo, a través de la promoción del cine nacional (Invernizzi, 2020). Ello también quedó plasmado en el nuevo decreto sancionado para reconsiderar la reestructura aprobada el año anterior, ya que también se cambió la redacción de los objetivos para TNU. El Decreto n.º 432/008, aprobado bajo la gestión de Breccia, planteaba que «el macrogénero de la información constituirá la marca identitaria y vertebrará la programación de la televisión como servicio público». En cambio, en el Decreto n.º 193/009 —ya de la gestión de Invernizzi—, el primer objetivo

47 El director de Informativos del momento habló de que las jornadas de trabajo llegaban, a veces, a las dieciséis horas de corrido. En esa primera etapa se apuntó a la generación de equipos y a la construcción de un objetivo compartido por los funcionarios del canal (Correa, 2020).

48 En la versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de mayo de 2009 puede profundizarse sobre el proyecto de pantalla de Invernizzi para el canal.

plantea que el canal apuntará a «constituir la marca identitaria y vertebrar la programación e información de la televisión como servicio público». El resto de los objetivos se mantuvo de forma textual o casi textual, sin cambiar el sentido de lo establecido en el decreto anterior. No obstante, dos meses después se sancionó un tercer decreto sobre el tema, que vuelve a la redacción del Decreto n.º 432/008 en relación con los objetivos del canal y con los cometidos de cada uno de los departamentos y divisiones, que también habían sufrido cambios.

A modo de síntesis, el decreto de abril de 2009 reconoce el error de la anterior dirección del canal al haber aprobado un organigrama distinto al que se había acordado en la negociación colectiva, pero también hizo algunos cambios menores a su texto. El decreto sancionado dos meses después mantiene el organigrama acordado en 2008 —que implicaba que Prensa fuera un departamento y no una sección— y deshizo los cambios de redacción aprobados en abril. De esa forma, se solucionó el conflicto con la ATTN, que, según Invernizzi (2020), tenía razón en los reclamos relativos a las cuestiones de forma, más allá de que la reestructura aprobada en 2008 era acertada en su contenido. La gestión del publicista estuvo marcada por la cooperación con los funcionarios, y una muestra de ello es que se trató del único director al que los trabajadores le organizaron una despedida cuando se confirmó que no seguiría en el cargo (Cardozo, 2020).

Quizás por su trayectoria profesional en el campo de la publicidad, Invernizzi también se preocupó especialmente por la forma en que el canal público era percibido por la ciudadanía. En ese sentido, lamentó que el canal solo captara la atención pública cuando surgía algún problema en relación con su gestión y analizó que ello se debía a que «la gente no lo siente como propio». Para Invernizzi (2020), esos aspectos que tienen que ver con la identidad también deben tenerse en cuenta cuando se piensa el rumbo de un canal público, que debería ser el lugar donde los ciudadanos «puedan verse bellamente».

Si bien duró poco más de un año, la gestión de Invernizzi sirvió para que TNU pasara de un perfil informativo a uno más generalista, algo en lo que coinciden varios de los entrevistados en este trabajo. Si bien no puede hablarse de una ruptura o una refundación respecto a la dirección anterior, tampoco puede señalarse que haya existido una marcada continuidad. Sí fue evidente la voluntad de mantener el apoyo a una apuesta de fortalecimiento del canal público, pero el contenido del proyecto cambió bastante entre una dirección y otra, pese a que transcurrieron dentro de un mismo período de Gobierno nacional. El director de informativos durante la gestión de Breccia no duda en afirmar que no existió continuidad entre una dirección y otra:

Yo me voy del canal como encargado de Prensa y nunca se me convocó para hacer un relato de lo que había ocurrido. [...] Entonces, si tú no generas una

narrativa de lo que ocurrió, es imposible una administración que pueda continuar, o que pueda continuar aportando lo nuevo (Correa, 2020).

Ambas conducciones también tuvieron diferencias respecto al lugar que los políticos debían tener en pantalla. Al poco tiempo de asumir, en una comisión parlamentaria Breccia fundamentó la necesidad de que el canal contara con contenidos periodísticos ante los legisladores:

A lo largo del tiempo, la gran objeción que se hace a los informativos de la televisión es que son pocos, y que hay flashes informativos. Los señores diputados lo han vivido: salen, hacen una declaración —esto no supone juicios, esto es fáctico—, y de esa declaración aparecen quince segundos. Muchas veces queda un sabor amargo y se piensa: esto no fue lo que yo dije; esto no fue lo que planteé. En la creación de *La noticia y su contexto* —posiblemente muchos de ustedes ya han estado en ese programa de la mañana que emite el canal— me interesaba contextualizar la información; saber el porqué de la información. Es decir, que no quedara para el ciudadano una información en un flash que muchas veces no significa absolutamente nada. Se intenta ir a la razón de la posición de un actor político o social. En este sentido, ha habido [...] un particular cuidado para que todos los actores políticos, obviamente algunos más destacados, conocidos y con más «rating» que otros, menos destacados o menos conocidos, todos estuvieran presentes para dar las dos campanas.⁴⁹

A su vez, desde la dirección se entendió que esta perspectiva servía para proteger al canal en materia de independencia, porque si todas las voces están representadas en la pantalla, es más difícil recibir críticas: «No van a tener mucho argumento para decir: yo no estuve ahí, no tuve espacio» (Correa, 2020). Por su parte, Invernizzi (2020) cuestiona ese vínculo y entiende que parte del problema es que para la mayoría de los políticos el canal es importante «cuando necesitan micrófonos y cámaras». En cambio, cuando desde el medio se solicitan recursos, «miran para otro lado, o miran hacia el canal pensando qué rédito comunicacional pueden sacar en la medida de generar un aporte».

49 Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

El período 2010-2015

Después de que el FA ganara las elecciones nacionales y obtuviera mayoría parlamentaria por segunda vez consecutiva, desde el gobierno de Mujica se intentó dar continuidad a la gestión en los medios públicos. Pese al cambio de titular en el MEC con el nombramiento de Ricardo Ehrlich como ministro, Sergio Sacomani fue ratificado al frente de RNU y se le ofreció a Invernizzi continuar como director de TNU. No obstante, el publicista declinó la oferta y volvió a trabajar al campo profesional en el que se había desempeñado durante años. Ello hizo que debiera buscarse un recambio, que acabó siendo Virginia Martínez, realizadora audiovisual con experiencia en la gestión de canales públicos. Martínez fue asesora de Doyenart en Canal 5 y también se desempeñó como directora de TV Ciudad entre 2005 y 2009. Si bien no existieron cambios normativos que dotaran al canal de mayor autonomía y, por lo tanto, el cargo de director siguió siendo de confianza del Poder Ejecutivo, de nuevo se optó por una directora que tenía una extensa trayectoria profesional y, además, experiencia en gestión.

Si bien en el período anterior se registraron varios logros que permitieron que TNU estuviera en una posición menos relegada en el mercado televisivo uruguayo, muchos de sus problemas estructurales siguieron sin resolverse. Una prueba de ello es que, según Martínez (2019), cuando asumió la dirección se encontró con:

Un canal que tenía problemas edilicios, un rezago técnico importantísimo, un personal mal remunerado, mal preparado y un canal dominado en última instancia por coproductores privados, que alquilan espacio de pantalla. Un canal al servicio de ese esquema, que era un esquema muy asentado, que tuvo sus razones de ser por el lugar que ocupó en el panorama audiovisual. Por último, un canal en el que uno sentía, intuía y comprobaba que cualquier intento de cambio iba a significar conflicto y que frente a ese conflicto no era evidente tener un respaldo político.

El diagnóstico inicial de la nueva directora fue similar al de quienes la precedieron en el cargo. Ello puede explicarse por el rezago de Canal 5 durante décadas, que difícilmente podría revertirse en cinco años, excepto que se implementara una política de *shock* de recursos y una transformación drástica, lo que no ocurrió.

La gestión de Martínez implicó varios puntos de continuidad con su predecesor, como la apuesta por contenidos nacionales y por diversificar la pantalla. Algunos diferenciales fueron el fortalecimiento del vínculo con productoras independientes para lograr una mejor calidad de los contenidos y el abordaje de temas que no estaban siendo abordados por el canal público. Al mismo tiempo, a nivel informativo se apostó por establecer manuales de estilo

y pautas escritas de funcionamiento en temas sensibles, como el tratamiento de la violencia de género y el uso de las redes sociales de los periodistas, entre otros (Martínez, 2019). Esta línea de acción estuvo acompañada de las incorporaciones de figuras reconocidas de los informativos de los canales comerciales que se integraron al equipo de TNU. La más significativa fue el nombramiento de la periodista Iliana da Silva como jefa de Informativos. Fue el resultado de una búsqueda por romper con una lógica de muchos años que iba en sentido contrario, ya que Canal 5 tradicionalmente funcionaba como una especie de escuela de la televisión uruguaya que los canales privados usaban para incorporar a quienes más se destacaban (Álvarez, 2020).

Una de las políticas más importantes en el período 2010-2015 fue la de apuntar a ganar más margen de decisión sobre la pantalla a través del establecimiento de requisitos a las coproducciones privadas que se emitían en el canal desde hacía muchos años.

Los productores privados pagan un ficto, tienen derecho a tener publicidad y tienen autonomía en la generación de los contenidos, lo cual es un problema práctico cuando, como canal, querés tener una política potente de información y de periodismo. De repente, en un día hay tres [programas] periodísticos y está invitada la misma persona. Por otro lado, hay una tensión en el sentido de que estos productores, por debilidad del canal, por ausencia del Estado, por amiguismo, por lo que sea, han sostenido históricamente la programación, ante un canal pobre, sin presupuesto, sin vocación de servicio público. Fue factor de tensión muy importante algo tan sencillo como cambiar un programa de horario o exigir una cierta calidad en los contenidos: no repetición de los programas porque el productor simplemente no llegara con su programa; duración homogénea y no que una semana durara media hora y a la otra semana 40 minutos; plazos para entrega de los programas, porque a veces los productores llevaban directamente los programas a emisión (Martínez, 2019, comunicación personal).

Esta compleja relación con los coproductores también traía complicaciones en términos periodísticos, ya que, por ejemplo, existía un acuerdo por el que los temas rurales no eran abordados en los informativos producidos por TNU, porque dos informativos privados en el canal que abordaban dicha temática. Además, algunos de los productores tenían participación en publicidades que se emitían en el informativo del canal, con acuerdos comerciales que también comprometían la producción de noticias y, a su vez, hacían que el horario del noticiero fuera más extenso. Martínez terminó con la publicidad en el informativo del canal y, al mismo tiempo, redujo su duración. Una de las líneas de trabajo más fuertes de su gestión fue la búsqueda de que las coproducciones se adaptaran a los requerimientos de programación del canal y que no fuera a la inversa, como ocurría en muchos casos. Ello hizo que

las tensiones fueran constantes y que, por ejemplo, muchos programas que estaban sin contrato desde hacía años fueran convocados a firmar, pero no se presentaban a hacerlo (Martínez, 2019).

Una de las acciones más importantes para recuperar capacidad de decisión sobre la pantalla propia fue a finales de 2012, cuando se abrió un llamado para coproducciones sobre distintas temáticas, en el que debieron participar los programas que ya se emitían en el canal bajo esa modalidad. Ello generó un enfrentamiento público entre la dirección y algunos de los programas, muchos de ellos al aire desde hacía muchos años. Precisamente, esa situación debilitaba a la directora, que estaba en TNU desde hacía menos tiempo que la mayoría de los coproductores, sumado a que muchos de ellos apelaron a vínculos con el Gobierno para continuar al aire sin necesidad de pasar por la etapa de llamado.⁵⁰ Además, el formato de la convocatoria hizo que no hubiera lugar para todos los programas que ya estaban en pantalla, por lo que algunos se quedarían fuera.

La TDT: una oportunidad desaprovechada

Como ya se señaló, entre 2012 y 2013 se concretaron llamados y asignaciones de canales para la TDT. Este proceso fue desafiante para TNU, sobre todo en lo tecnológico, ya que se trataba de un canal que, si bien había mejorado en los años anteriores, todavía estaba lejos de sus competidores del sector comercial.⁵¹ Por lo tanto, si no se transitaba de manera adecuada, el cambio de tecnología podía aumentar la brecha entre la televisión pública y la privada. Con la tecnología analógica, TNU no cumplía con una de las características básicas de cualquier televisión pública (Becerra y Waisbord, 2015; Pasquali y Safar, 2006): llegar de forma abierta y gratuita a todo el territorio nacional. Martínez señala que por aire «el canal no llega a ningún lado» y «si no es por cable no llega» a muchos lugares en el interior, pero como los cableoperadores son del sector privado, «si algún día el del cable tenía fútbol, te sacaba la programación y ponía un partido de fútbol».

La exdirectora explica la mala calidad de llegada por «falta de renovación de equipos», que cuando se renuevan tampoco pueden aprovecharse por «servidores que quedaron sin uso». Lamenta que dentro del canal «no había personal bien preparado» para la instalación de nuevos equipos y «si había un funcionario de afuera no puede dar órdenes porque no es funcionario público» (Martínez, 2019). Entre otras cuestiones, la TDT permite a los canales emitir en alta definición, para lo que el canal público debía realizar una «importante

50 El caso que tuvo más repercusión mediática fue el del histórico «Estado Uno», a cargo de Julio César Sánchez Padilla. Desde esa producción intentaron revertir la decisión de la dirección del canal apelando al MEC (Álvarez, 2020).

51 La exdirectora de TNU, Virginia Martínez (2019), lo definió como «el canal que peor se ve y peor se oye».

inversión» en equipos, contenidos y recursos humanos, tanto para las funciones que se venían realizando como para otras nuevas (TNU, 2013, p. 13). Según se calculó en el momento, se necesitaban aproximadamente nueve millones y medio de dólares —210 millones de pesos de aquel momento— en transmisores y otros equipos para que el pasaje a la digitalización en el canal fuera óptimo, además de cinco millones y medio de dólares —119 millones de pesos del momento— que debían sumarse al presupuesto anual del canal por incremento de la producción y de gastos de funcionamiento (TNU, 2013). Si bien se intentó que esos gastos, que se harían por única vez, se cubrieran con partidas extrapresupuestales, no se pudo convencer al MEF de dicha asignación (Álvarez, 2020).

Más allá de las dificultades para aprovechar las ventajas tecnológicas que supuso la TDT, también fue una oportunidad para plasmar un proyecto por escrito, que coincidió con los festejos de los cincuenta años del canal. Este traía muchas novedades, como la incorporación de una nueva señal⁵² con contenidos culturales y educativos, en la que la Udelar tendría una franja diaria de programación. Con la asignación del nuevo canal digital, TNU se proyectó también renovar su equipamiento, mejorar la calidad de emisión, ampliar la cobertura en el interior y pasar de 23 a 38 repetidoras. En cuanto a la programación, además de la alianza con la Udelar, el canal público también se propuso aumentar la cuota de contenidos nacionales, tanto propios como de productoras independientes, e incorporar contenidos locales para difundirlos en forma regional y departamental. Hasta ese momento el canal contaba con 58 % de programas nacionales —en su mayoría periodísticos e informativos— en promedio y se proponía incrementarlo (TNU, 2013).

En el proyecto también se estableció la misión y visión de TNU que, si bien no difirió de forma drástica con los objetivos expresados en los decretos de reestructura de 2008 y 2009, no definió al canal como principalmente informativo. El primer cometido mencionado destaca que el canal aspira a «promover una programación de calidad», a la que se define como

contenidos que se rigen por estándares profesionales de producción, que informan o entretienen sin manipular al espectador, que practican el pluralismo informativo y tienen una particular preocupación por la innovación en el tratamiento de los temas y en la realización audiovisual (TNU, 2013, p. 8).

No obstante, la propia directora que encabezó la elaboración del proyecto considera que terminó siendo «una hoja al viento» y que no fue un proyecto

52 La tecnología de la TDT permite que cada canal cuente con más de una señal. En Uruguay, el Decreto n.º 153/012 definió que cada canal tuviera una señal en alta definición (HD, según la sigla en inglés), otra en definición estándar (SD, según la sigla en inglés) y que también pudiera generar la transmisión de sus contenidos para dispositivos móviles a través de la tecnología one seg (Uruguay, 2012a).

de Estado, ya que no solo no fue considerado por las máximas jerarquías del Poder Ejecutivo, sino tampoco por quienes continuaron con la gestión en el canal (Martínez, 2019).

Si se pasa raya, puede afirmarse que entre la gestión de Martínez y la de Invernizzi existieron muchos más signos de continuidad que con la de este último y Breccia. En el período 2010-2015 se apostó por diversificar la programación del canal para lograr un perfil más generalista, sin que los contenidos informativos fueran su marca identitaria. Como una particularidad, la gestión de Martínez generó un mayor vínculo con productores independientes, que permitieron abordar temáticas e incursionar en formatos que no estaban siendo contemplados por el canal. Además, se apostó a las alianzas con otros organismos públicos para generar contenidos culturales, gastronómicos y agropecuarios, entre otros (TNU, 2013). Como ya fue señalado, a partir de 2010 también se innovó en la modalidad de contratación de los periodistas y productores del canal, que pasaron a trabajar con un contrato laboral de derecho privado, una solución que el Gobierno encontró para contrataciones a corto plazo en el ballet del SODRE, encabezado por Julio Bocca (Cardozo, 2020).

Otro aspecto a destacar es que Martínez fue la única directora del canal en completar cinco años de gestión, no solo en el período estudiado, sino desde el retorno de la democracia. «Tuve mis momentos en que estaba a punto de que me echaran», recuerda, pero considera que haber permanecido en su cargo es el resultado del respaldo del MEC hacia su trabajo y su trayectoria, a lo que se suma su voluntad de continuar en el cargo. Al respecto, afirma que un aspecto que influyó positivamente fue que, a través de una ley presupuestal, al comienzo de su gestión «el sueldo de director pasó a ser digno, ya que nunca lo había sido», lo que hacía que muchas veces quienes ocupaban dicha responsabilidad tuvieran que acudir al multiempleo (Martínez, 2019). Al respecto, el entonces director general de Secretaría del MEC, Pablo Álvarez (2020), plantea motivos similares. Por un lado, señala que la permanencia se debió a lo hecho por la propia dirección y «al estilo de conducción de Ricardo Ehrlich de no quemarse ante los microincendios» y al «no usar a la gente como un fusible», ya que ello no resuelve los problemas. Además, menciona que ninguno de los grupos de presión del canal planteó la necesidad de su remoción, por ejemplo, como salida a una negociación.

En lo presupuestal, más allá de que no se dispuso del presupuesto suficiente para cumplir con los objetivos que se propuso la gestión, los recursos asignados desde Rentas Generales fueron en aumento durante todo el quinquenio y llegaron a duplicarse. De todas formas, los gastos de funcionamiento y de inversiones se mantuvieron constantes a lo largo de todo el período, como se muestra en la tabla 3.

AÑO	RUBRO	ASIGNACIÓN EN PESOS
2009	FUNCIONAMIENTO	\$ 57.176.343
	INVERSIÓN	\$ 8.508.247
	PERSONAL	\$ 46.295.286
	TOTAL	\$ 111.979.876
2010	FUNCIONAMIENTO	\$ 65.904.005
	INVERSIÓN	\$ 16.228.247
	PERSONAL	\$ 53.650.186
	TOTAL	\$ 135.782.438
2011	FUNCIONAMIENTO	\$ 67.324.817
	INVERSIÓN	\$ 15.400.000
	PERSONAL	\$ 95.576.789
	TOTAL	\$ 178.301.606
2012	FUNCIONAMIENTO	\$ 61.745.685
	INVERSIÓN	\$ 15.400.000
	PERSONAL	\$ 130.298.785
	TOTAL	\$ 207.444.470
2013	FUNCIONAMIENTO	\$ 65.512.526
	INVERSIÓN	\$ 15.644.000
	PERSONAL	\$ 146.373.467
	TOTAL	\$ 227.529.993
2014	FUNCIONAMIENTO	\$ 66.747.821
	INVERSIÓN	\$ 17.829.395
	PERSONAL	\$ 164.421.130
	TOTAL	\$ 248.998.346

AÑO	RUBRO	ASIGNACIÓN EN PESOS
2015	FUNCIONAMIENTO	\$ 73.867.350
	INVERSIÓN	\$ 9.180.000
	PERSONAL	\$ 192.552.801
	TOTAL	\$ 275.600.151

Tabla 3. Presupuesto de TNU entre 2009 y 2015

Fuente: elaboración propia a partir de datos de OPP consultados en 2019 (valores no actualizados por inflación).

A los ingresos que el canal recibió por la vía presupuestal deben sumárseles los que se obtuvieron por otras vías, como el arrendamiento de espacios a coproductores y la venta de publicidad. En el primer caso, los ingresos representaron una porción ínfima del presupuesto total del canal, mientras que la entrada de recursos por publicidad supuso el 19 % de los ingresos de TNU, con \$ 41.500.000 anuales en promedio. De ese monto, el 85 % provino de publicidad de organismos públicos (TNU, 2013), lo que refleja la importancia de la disposición de que el 20 % de la publicidad oficial se destine a los medios públicos, más allá de que ese porcentaje no se cumplió por parte de todos los entes y organismos del Estado (Martínez, 2019).

Las radios públicas y otro punto de partida

Las radios públicas en 2005 estaban en un estado de abandono mucho más pronunciado que el de Canal 5. Cuando el FA asumió por primera vez el Gobierno nacional, el SODRE tenía bajo su control cuatro radios. CX6 Radio Clásica fue la primera emisora pública y era la que contaba con un mayor alcance; históricamente se dedicó a transmitir música del género que le da nombre. CX26, convertida en Radio Uruguay en el período estudiado, había pertenecido al Ministerio de Ganadería y en la década del cincuenta pasó al SODRE; antes de 2005 emitía sobre todo música nacional. La otra emisora en AM era CX38 —luego Emisora del Sur—, que era «como una colcha de retazos», porque emitía programas muy diversos y sin una línea clara de programación (Ramela, 2020). El SODRE también controlaba la 97.1 FM, que pasó al organismo durante la última dictadura y, después de una primera etapa con muy pocas horas de programación, se dedicaba a emitir música clásica más liviana.

Cuando el FA llegó al Gobierno nacional, CX 26 era la emisora que contaba con algún tipo de programación más allá de la música. No obstante, el periodista y coordinador periodístico de la emisora en el inicio de la gestión

de Sacomani, Luis Custodio, señala que antes de 2005 la radio no estaba pensada como periodística y solo contaba con un pequeño equipo para los informativos. Custodio, quien había tenido un programa en la emisora antes de 2005, afirma que:

La radio se componía de retazos de programación, de programas de una hora o de media hora de distintos temas, puestos como caían. Te podías encontrar con un programa de tango o con uno de ciclismo pegado a uno de comerciantes y a otro de la Antártida. No había una estrategia de comunicación. Generalmente, [...] la cuestión era ir a hablar con la dirección y si traían una tarjeta de recomendación de algún político, mejor. Si lo consideraban te cedían media hora en algún lugar, muchas veces sin cobrarla (Luis Custodio, comunicación personal, 27 de mayo de 2020).

En cuanto a las condiciones de infraestructura, el periodista recuerda que «estaba todo sin mantenimiento», se trabajaba «sin computadoras» y «con carretes de cinta acomodados con el dedo». También señala que los espacios físicos eran inadecuados, tanto para el trabajo de periodistas como de operadores. «Donde hoy está parte de la producción de programas e informativos era un viejo archivo, donde daba pavor ver que parte del acervo cultural, llámese cintas y demás, estaba bajo las goteras que lo hacían pedazos» (Custodio, 2020).

El proyecto de las radios públicas

En ese contexto, el presidente Vázquez le planteó personalmente a Sacomani su deseo de que asumiera como director de las radios públicas, quien aceptó el desafío. Si bien RNU estaba dentro del SODRE, su director era nombrado por el presidente de la República a propuesta del titular del MEC. Al igual que Breccia, Sacomani tenía una extensa trayectoria como periodista radial y en los inicios de su gestión armó un equipo para la conformación de un proyecto de radios públicas con personas a las que consideraba cercanas. Dicho proyecto se plasmó por escrito y fue la hoja de ruta durante los quince años en los que gobernó el FA. Además de la necesidad de apostar por el pluralismo, la independencia periodística y la búsqueda de la verdad, el proyecto incluyó la necesidad de llegar a todo el país y de que cada una de las cuatro emisoras contara con perfiles bien diferenciados.

En principio se pensó que CX6 fuera la emisora de perfil periodístico, pero a los nuevos jerarcas les quedó claro que Radio Clásica era la emisora «que no se puede tocar». Por lo tanto, siguió con su programación tradicional, pese a que la dirección entrante entendía que «no tiene sentido transmitir música en AM» porque es algo «de otro tiempo» y que la música clásica debía ser emitida «en otros formatos» (Ramela, 2020). Según la ex ministra de Educación y

Cultura, María Simon, Radio Clásica «es muy importante»; «capaz no es una expresión de muchos, pero no hay que creerse que la música clásica es de los pequeños burgueses, hay todo tipo de gente que la escucha». De hecho, la exministra también tenía la idea de que se televisaran funciones del ballet, la ópera y la orquesta del SODRE, pero fue algo que no se concretó por los elevados costos que suponía la realización de una producción profesional de ese tipo de contenidos (Cosse, 2020).

Al final, la emisora periodística fue CX26, que pasó a llamarse Radio Uruguay. Para su desarrollo se partió casi desde cero porque, como ya se señaló, había muy pocos periodistas contratados en RNU. Otra radio que tuvo algunos contenidos periodísticos, aunque más orientados a la cultura, como todo el perfil de la radio, fue CX38, bautizada como Emisora del Sur. La apuesta en dicha frecuencia fue generar una radio «de los músicos y de la música nacional» (Ramela, 2020), por lo que muchos de sus programas fueron conducidos por artistas uruguayos (Santos, 2015). La emisora de FM pasó a llamarse Babel y tuvo una programación cien por ciento musical, con un perfil de música ligera. Al analizar la programación y el perfil de las radios públicas orientadas hacia la música y la cultura, Santos (2015) afirma:

La radio que se dedica mayoritariamente a la emisión de música popular uruguaya y latinoamericana tiene un formato de programas del tipo comercial. En cambio, las radios que se definen como exclusivamente musicales centran la programación en la emisión de piezas musicales a las que en su gran mayoría no se les agrega más que datos informativos básicos. Los programas se definen por tipo de obra seleccionada, pero no con un presentador o con un tema por programa. Si bien la Emisora del Sur tiene como objetivo la difusión de la música nacional, la programación evidencia una subselección dentro de ese conjunto. Esta se limita a determinados estilos musicales a los que se define como «nacionales» y «populares». Sin embargo, se debe subrayar que esa definición demuestra un error conceptual a causa de su imprecisión. La definición de la música popular nacional que se maneja excluye a manifestaciones musicales de gran raigambre en el Uruguay como lo es el conjunto de músicas a las que se cataloga como música tropical. [...] Por otra parte la radio Clásica tiene una emisión pobre de autores nacionales o de interpretaciones realizadas en contextos nacionales (p. 71).

Entre quienes trabajan en las radios públicas hay un claro consenso en que, a partir de 2006, cuando se comenzó a plasmar el proyecto encabezado por Sacomani, hubo «un antes y un después». Además de las emisoras musicales con perfiles definidos y diferenciados, Radio Uruguay y Emisora del Sur pasaron a tener una programación con la que «se podrá estar de acuerdo o no», pero que tenía coherencia y fue pensada (Custodio, 2020).

A modo de síntesis, el proyecto periodístico de las radios públicas incluyó la apuesta por la diversidad de temas —políticos, sociales, económicos, culturales, deportivos, científicos— y por la pluralidad de fuentes de información. Además, se buscó competir en el horario de la mañana, cuando hay más propuestas periodísticas en radio, y también recuperar el periodismo radial en la noche, que se estaba perdiendo (Custodio, 2020). Otra apuesta importante fue la generación de contenidos desde el interior como apuesta a la descentralización. En esta línea de trabajo se logró construir una red de corresponsales en varios puntos del país, que fueron contratados por RNU. Si bien se generaron contenidos locales en Salto, Artigas y Melo —que fueron emitidos en las repetidoras de los respectivos departamentos— no se pudo hacer en más ciudades por motivos presupuestales, como estaba proyectado (Ramela, 2020).

El proyecto de comunicación elaborado en los primeros meses de gestión de Sacomani fue clave a la hora de solicitar y obtener recursos económicos para implementarlo y para formar los equipos profesionales que lo llevaron a la práctica. Además de que, como ya se indicó, el equipo de trabajo se formó casi desde cero, otro aspecto que facilitó la gestión de las radios fue la composición del equipo de dirección. En el entorno más próximo de Sacomani había periodistas con trayectoria, como Custodio, y alguien que conocía muy bien a las radios y al SODRE, como Ramela, quien en los años anteriores había sido dirigente del sindicato de funcionarios del organismo. Todos estos factores hicieron que RNU obtuviera desde el principio el presupuesto necesario para ejecutar el proyecto, lo que marcó una diferencia significativa con lo que ocurrió con TNU, que, dado el costo de los equipos necesarios, requería un monto de inversión significativamente mayor que el de las radios. No obstante, si bien los recursos económicos de RNU crecieron de forma notoria a partir de la Ley de Presupuesto sancionada en 2005, a lo largo de todo el período estudiado se mantuvieron constantes, sin mayores incrementos (Ramela, 2020).

Ello se dio a lo largo de todo el período estudiado, a pesar de que hubo un cambio de dirección, consecuencia de una afección de salud de Sacomani, que desembocó en su fallecimiento. Sacomani era quien había liderado el proyecto de radios durante todo el primer gobierno del FA y, dada su confianza con el presidente de la República, fue muy importante para conseguir los recursos necesarios para implementarlo. Además, tuvo un vínculo muy cercano con Nelly Goitíño, quien fuera presidenta del SODRE hasta 2007. Ello permitió que el director de las radios participara en el consejo directivo del organismo —con voz y sin voto— y fue clave para que los primeros pasos de la nueva gestión se agilizaran (Ramela, 2020). Todos quienes pasaron por RNU entre 2005 y 2014 consideran a Sacomani como el gran conductor del proyecto de radios públicas, y una muestra de ello es que el estudio principal del local en el que siguieron funcionando las radios pasó a llevar su nombre.

Los problemas de salud del director comenzaron a mediados del segundo período de gobierno frenteamplista y por ello debió ausentarse del cargo por momentos. Fue Ramela quien asumió sus responsabilidades, y, en 2014, cuando Sacomani falleció, quedó como *encargado de despacho* hasta el final de ese período de gobierno. En los hechos, supuso una suerte de dirección interina, pero como se trataba de un cargo político esa denominación no existía. En 2015, con la asunción de un nuevo Gobierno, la titular del MEC, María Julia Muñoz, confirmó a Ramela como director de RNU. El exjefe define su gestión de la siguiente manera: «Me considero parte del equipo de Sacomani, no hice una dirección particular, sino que seguí con el proyecto que habíamos discutido y había implementado Sergio» (Ramela, 2020).

Las líneas de continuidad en la gestión de las radios públicas son evidentes y marcan una diferencia con lo que ocurrió en el mismo período en TNU. De todas formas, los entrevistados coinciden en que el proyecto de RNU no siempre transitó con la misma velocidad, sobre todo porque no siempre tuvo igual apoyo de parte del Gobierno nacional. En particular, observan que en el período 2005-2010 las más altas jerarquías del gobierno consideraron a las radios públicas como un proyecto importante, pero no ocurrió lo mismo a partir de 2010, cuando no se les volvió a dar un nuevo impulso. El periodista y dirigente sindical Fabián Cardozo (2020) entiende que después de los primeros cinco años de gobierno del FA simplemente se apeló a «administrar lo hecho» en los medios públicos. De todas formas, con más o menos apoyos externos, en RNU el proyecto de referencia se mantuvo durante los quince años de gobiernos frenteamplistas. Algunas condiciones que lo posibilitaron fueron, por un lado, la continuidad del mismo director durante nueve años y la posterior designación de alguien de su entorno más cercano. En suma, debido a la situación de abandono y deterioro en la que estaban las radios en 2005, la dirección de RNU tuvo la oportunidad de contratar a la mayoría de los trabajadores que llevaron a la práctica el proyecto, que debieron acoplarse a él y no a la inversa. Por su parte, no se abrieron grandes frentes de conflictividad ni en el SODRE ni en las radios. Otro aspecto importante fue que desde el principio las radios públicas tuvieron el presupuesto apropiado para su desarrollo, a diferencia de lo que ocurrió con TNU. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el presupuesto que se necesita para poner en marcha una radio es sensiblemente menor que el que se requiere para un canal de televisión.

Formas de contratación

Al igual que ocurrió en TNU, en las radios públicas convivieron por un tiempo funcionarios públicos con contratados en la órbita privada. En RNU, periodistas y productores de programas también fueron contratados con esta segunda modalidad, mientras que los operadores, algunos jefes de sección y otros cargos técnicos y administrativos eran funcionarios públicos, aunque algunas vacantes de estos últimos se llenaron con contratos laborales.⁵³ La dirección de la radio fue firme defensora de que los conductores y productores de los diferentes programas se contrataran bajo este régimen, porque entendía que permite ajustar la programación con mayor facilidad, que resulta más propicio para el trabajo en los medios de comunicación. En 2019 las radios tenían 39 funcionarios públicos y 157 contratados a término bajo normas del sector privado.⁵⁴ El sindicato de funcionarios de las radios públicas ha reclamado una mayor estabilidad de las contrataciones, que entienden que no ha sido posible porque desde el Gobierno se quiso reducir el número de funcionarios públicos en todo el Estado, aunque ello muchas veces implicó que se hiciera un contrato laboral para cubrir las tareas en entidades públicas. Más allá de algunos atrasos en los expedientes, que generan retrasos en el pago a quienes ingresan bajo esa modalidad, no se notaron inequidades en el salario ni en las tareas desempeñadas respecto a los funcionarios públicos, por lo que —a diferencia de lo que ocurre en TNU— la convivencia de ambas modalidades no fue motivo de tensiones ni de mayores conflictos (Alejandra Casablanca, comunicación personal, 18 de mayo de 2020).

En el período estudiado, los contratos laborales se ocuparon según dos formas de selección. Una de ellas fue la contratación directa, definida en última instancia por la dirección, pero muchas veces a propuesta de los equipos periodísticos de los diferentes programas o de jefaturas técnicas cuando se trataba de cargos de locutores u operadores. La otra modalidad fue la de las convocatorias abiertas, con las que, por ejemplo, se terminó de completar el equipo periodístico en la etapa inicial de la radio. En esa convocatoria, los profesionales interesados debían presentar su currículum y eran evaluados por integrantes de RNU. En particular, Custodio (2020) destaca que en los dos casos se valoraron las cualidades profesionales de los postulantes y la forma en que podrían encajar en el proyecto de radios públicas previamente definido. De la misma forma, se les buscó lugar en el proyecto a los trabajadores que ya eran parte de la plantilla de las radios antes

53 Ramela (2020) explicó que, en la última Ley de Rendición de Cuentas del período frenteamplista, en 2019, se aprobó un artículo para llenar las vacantes de funcionarios públicos con cargos de ese mismo tipo, pero su aplicación pasó a depender del Gobierno que asumió el 1 de marzo de 2020.

54 Datos que surgen de un pedido de acceso a la información pública al MEC que se respondió en enero de 2021.

de 2005. En el comienzo de la gestión, en las radios se consideró necesario captar a profesionales que tuvieran experiencia en el medio privado. Esto constituyó uno de los principales desafíos para Sacomani y su equipo, en tanto implicaba que los salarios fueran acordes en un momento en el que el país se estaba recuperando de una fuerte crisis económica. En esa primera etapa los programas de producción propia de Radio Uruguay iban hasta las 13.00 y el resto de la grilla se fue completando en la medida en que había posibilidad de contratar a más personal.

Aumento de alcance y mejora de infraestructura

Como ya se mencionó, la dirección de RNU también apuntó a que las radios públicas se escucharan en todo el país, algo que no ocurría antes de 2005. Entre 2005 y 2018 se fueron colocando repetidoras de las emisoras en distintos puntos del interior (Ramela, 2020): Artigas, Bella Unión, Chuy, Colonia, Durazno, Florida, Fray Bentos, Maldonado, Melo, Mercedes, Minas, Paso de los Toros, Paysandú, Rivera, Rocha, Salto, San José, Tacuarembó y Treinta y Tres.⁵⁵ En todas esas ciudades RNU emite a través de una única frecuencia en la que se confecciona una grilla con programación de las cuatro radios que tienen su sede en Montevideo, pero en Artigas, Melo y Salto se han incorporado contenidos de producción local. Ello fue posible porque las radios públicas instalaron estudios e infraestructura en esos departamentos, en articulación con usinas culturales locales del programa Centros MEC. Como también fue señalado, si bien la generación de contenidos propios se había proyectado también para otras ciudades, no se pudo llevar a cabo por motivos presupuestales. Además, RNU compró un minibús al que equipó para que cumpla la función de estudio móvil, lo que les permitió a las radios hacer coberturas desde varios puntos del país, muchas veces en espectáculos públicos. En materia de infraestructura, las radios del Estado hicieron una importante inversión que les permitió contar con equipos e instalaciones profesionales que hicieron que no tuvieran nada que envidiar de las emisoras comerciales. También se instalaron antenas y transmisores en las ciudades donde las radios comenzaron a transmitir, además de llevar a cabo su mantenimiento en articulación con ANTEL.

Uno de los hitos importantes en el período estudiado fue la asignación de una nueva frecuencia para las radios públicas en Montevideo. Tras constatarse infracciones tributarias por parte de la empresa Parasel S.A., cuyos titulares eran Aram y Berch Rupenian y María Bichakdjian, el Gobierno le revocó al grupo empresaria⁵⁶ sus cuatro permisos de radiodifusión. Una de ellas era 94.7 FM en Montevideo, por la que varios actores presionaron para obtener el

55 El listado completo fue extraído el 15/11/2020 de <http://rnu.com.uy/radio/>

56 Véase Resolución n.o 169/007.

permiso, pero finalmente el Gobierno se lo otorgó a RNU a finales de 2008.⁵⁷ Si bien integrantes del Gobierno entendían que la frecuencia debía tener otro destino, Ramela (2020) destaca el papel que desempeñó Daniel Martínez, entonces titular del MIEM, en la determinación final del Gobierno. La nueva frecuencia se utilizó como repetidora de la programación de Emisora del Sur, que hasta ese momento emitía solo en AM.⁵⁸

Un nuevo escenario

Por último, es necesario analizar el impacto que tuvo para las radios del Estado la creación del SECAN. Como ya se señaló, este hito tuvo un impacto casi nulo en la práctica profesional cotidiana para el canal y las radios, pero sí implicó cambios en la gestión. Por ejemplo, el presupuesto para los medios públicos pasó a estar en una bolsa común y la mayor demanda de recursos por parte de TNU hizo que algunos fondos que tenían a las radios como destino fueran redireccionados. Después de la renuncia de Ramela, en 2018, no se designó a un nuevo director para las radios, por lo que su dirección quedó a cargo de quien estaba dirigiendo el SECAN y TNU, Ernesto Kreimerman, quien también asumió directamente la dirección de informativos del canal (Cardozo, 2020). Además de comprometer la independencia periodística, esta determinación fue en contra de una de las fortalezas de la nueva regulación, que fue generar una conducción colectiva de los organismos que quedaron dentro del SECAN. En concreto, para las radios supuso la pérdida de contacto con la dirección del SECAN, que pasaba mucho más tiempo en el canal, ya que tenía más asuntos pendientes que resolver (Custodio, 2020), como la emisión en HD, que recién se concretó en 2020, bajo la dirección de Gerardo Sotelo.⁵⁹

Para las radios públicas, el proceso de creación del SECAN también implicó su salida del SODRE, organismo con el que RNU tuvo que negociar los recursos que se llevaría consigo. No fue un proceso sencillo, ya que el consejo directivo del SODRE se paró «como el dueño de la pelota» y las radios no pudieron quedarse con todo el personal que pretendían, incluso contra la propia voluntad de muchos funcionarios (Ramela, 2020). Según Ramela, la negociación estuvo desbalanceada, producto de que en ella casi no intervino el MEC, sino que se dio, en su mayoría, mano a mano entre los dos organismos implicados. A esa complejidad se sumó que, a diferencia de TNU, las radios

57 Véase Resolución n.º 884/008.

58 El Gobierno encabezado por Luis Lacalle Pou, que asumió el 1.º de marzo de 2020, determinó que en la frecuencia de FM 94.7 se emitiera la programación de Radio Uruguay.

59 Según Fabián Cardozo (2020), una de las señas identitarias de Canal 5 es la imposibilidad de que una misma administración concrete los proyectos que inicia. En el caso del HD, la gestión para comenzar las transmisiones con esa tecnología comenzó en el gobierno anterior, pero fue formalmente inaugurada por el próximo gobierno, de distinto signo político.

públicas no contaban con una estructura administrativa propia, sino que solo se quedaron con los funcionarios que el SODRE cedió.

En síntesis, las radios del Estado sí pudieron plasmar un proyecto comunicacional y sostenerlo en el tiempo. De todas formas, el proceso no estuvo exento de marchas y contramarchas. En particular, el impulso más importante al proyecto se dio en su etapa inicial, entre 2005 y 2010; más allá de que luego siguió en curso, no lo hizo con la misma intensidad. Para ello fue clave la continuidad del equipo de dirección y la designación de uno de sus integrantes después del fallecimiento de Sacomani. Al mismo tiempo, RNU pudo contar con los recursos económicos necesarios para la implementación del proyecto desde el vamos, lo que fue fundamental para la renovación y ampliación tecnológica y de infraestructura que aplicó durante el período analizado.

Un nuevo jugador a la cancha: el surgimiento de Vera TV

Entre 2005 y 2015, en la industria audiovisual se intensificó cada vez más un proceso de convergencia digital que fue posible gracias a la popularización de internet. Esto afecta, de un modo u otro, la aplicación de políticas públicas en diversas áreas, ya que genera un proceso de transnacionalización en la industria de la información y el entretenimiento. En este sentido, más allá de los aspectos tecnológicos, tanto a nivel de la producción como de la recepción de productos comunicacionales, la convergencia también opera en términos regulatorios, sociales, económicos y de los arreglos empresariales en el sector (Beltramelli, 2018; Bizberge, 2017). De forma muy general, puede afirmarse que se trata del creciente vínculo entre el mundo de la radiodifusión y el de las telecomunicaciones, que durante años habían corrido por caminos paralelos. En el caso uruguayo, ya se señaló que los medios de comunicación tradicionales históricamente funcionaron bajo una lógica comercial, en un mercado poco regulado y con amplio margen para la discrecionalidad. En cambio, la tradición de las telecomunicaciones está ligada en su esencia al Estado y sus políticas públicas, con una empresa pública monopólica, como lo es ANTEL, que desde sus inicios se posicionó como prestadora de servicios y reguladora al mismo tiempo. En 2010, cuando se impulsó una reforma regulatoria integral en el sector, en un principio se trató de que alcanzara tanto a la radiodifusión como a las telecomunicaciones. Sin embargo, ello no fue posible, principalmente por el desacuerdo de ANTEL, por lo que, al igual que ocurrió en otros países de América Latina, las políticas de ambos sectores se elaboraron y aplicaron en «espacios estancos» y casi sin interacción entre ambos (Beltramelli, 2018, p. 194).

¿Y la convergencia?

Los medios públicos abordados hasta ahora en este trabajo han tenido estrategias dispares en el desarrollo de la convergencia en sus proyectos comunicacionales, pero en ambos casos este tema no ocupó un lugar prioritario en la agenda de las respectivas gestiones. En las radios públicas, cada una de las emisoras tuvo un sitio web y con espacio en Twitter y Facebook, con cuentas que se crearon entre 2010 y 2013. La cuenta con más seguidores e interacciones fue la de Radio Uruguay, gracias al portal informativo de la emisora, de los más completos del medio, con un grado de actualización de noticias superior al de muchos medios privados (Custodio, 2020). Además de subir los audios de los informes y entrevistas, en la web se desarrollaron por escrito los diferentes artículos, acompañados de una fotografía y, en algunos casos, del audio respectivo. En cada uno de los sitios web se podía seguir la transmisión de las distintas emisoras a través de internet. No obstante, las radios públicas apelaron en pocas oportunidades a otro tipo de recursos audiovisuales que el formato web permite explotar.

En TNU, la presencia del canal en internet y las redes sociales fue una de las grandes carencias a lo largo de todo el período estudiado. En 2005, el canal tenía un sitio web «en construcción» y en mayo de ese año hizo su primera transmisión en línea, con motivo de las elecciones departamentales.⁶⁰ Sin embargo, durante un tiempo solo se podía acceder a la transmisión web a través de sitios de terceros, ya que recién estuvo disponible en el sitio del canal en los primeros años de gestión de Virginia Martínez.⁶¹ En su gestión también se creó www.portaltnu.com.uy, un portal informativo en el que se comparten noticias y contenidos periodísticos del canal en formato escrito y audiovisual (Martínez, 2019). En ese período TNU también inauguró su presencia en redes sociales, primero en Facebook y luego en Twitter. En esta última red se creó una cuenta independiente para el portal informativo, que durante el período estudiado se usó, en mayor medida, para anunciar programación y compartir enlaces a noticias que se compartían desde la cuenta de Facebook o desde un canal de Youtube⁶² —creado en 2011 con un perfil claramente informativo, pero que quedó en desuso en 2013—. El canal creó una cuenta institucional en Youtube⁶³ recién en 2014, pero en sus primeros años mostró un patrón claro de los contenidos que se subían: emisiones completas de programas no sostenidas en el tiempo, entrevistas,

60 Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

61 Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores del 11 de abril de 2012.

62 <https://www.youtube.com/@cTNUNoticias/featured>

63 <https://www.youtube.com/c/TNUCanalCinco/videos?view=o&sort=da&flow=grid>

promociones de programas, entre otras. Esto se ve reflejado en el bajo número de reproducciones de los videos del canal.

Entre 2005 y 2015, en el marco de un creciente contexto digital, se dio una novedad importante para los medios públicos, fuera de la órbita de TNU y RNU, concretamente en ANTEL.

Un sólido punto de partida

La empresa pública de telecomunicaciones hizo importantes inversiones en todo el período para lograr mejoras en el acceso y la velocidad de internet en todo el país, con un punto de inflexión a partir del lanzamiento del plan Fibra Óptica al Hogar, en 2010, cuando Cosse asumió la presidencia del ente (Beltramelli, 2018). No obstante, las velocidades de la red de cable de cobre ya venían mejorando desde el período anterior y eso posibilitaba que se pudieran visualizar videos cada vez con mejor calidad. En palabras de María Simon (2020), presidenta de ANTEL entre 2005 y 2008: «Se empezaron a usar datos con cada vez más velocidad, tanto en la red fija como en la red móvil, y se vio cada vez más claro que había que añadir contenidos y aplicaciones, [...] porque el valor de la mera transferencia de información empezaba a decrecer y se sabía que iba a seguir decreciendo». Ello motivó que ANTEL creara Adinet TV, plataforma digital que en un primer momento albergó canales abiertos de la televisión uruguaya y también un servicio de contenidos a demanda a modo de videoteca. La aplicación se lanzó en 2006 y por parte de la empresa se destacó como «la puesta en línea de contenidos uruguayos con alcance mundial» (ANTEL, 2006, p. 15). En una apuesta de potenciar los contenidos de la televisión pública, el lanzamiento se llevó a cabo en conjunto con TNU y TV Ciudad, que fueron los primeros canales que ofreció Adinet TV (Simon, 2020). La señal —en ese momento analógica— de los canales era digitalizada por equipos de ANTEL, que luego ponía a disposición de los usuarios en el sitio www.adinet.com.uy, en la que debían *loguearse* con usuario y contraseña para acceder al servicio. En aquel momento, dentro del sitio de Adinet también se desarrolló un proyecto similar de radio, a través del que se podía escuchar a las emisoras adheridas, pero también a una radio de ANTEL, con contenido musical todo el día. Además, en alianza con la Agencia AFP se desarrolló un espacio informativo en formato escrito que se llamó Adinet Noticias (ANTEL, 2006).

En 2010, con el cambio de Gobierno y la llegada de Cosse a la presidencia de ANTEL, se desactivó definitivamente el ya frenado Plan Cardales⁶⁴ y se

64 El Plan Cardales (sigla que significa Convergencia para el Acceso a la Recreación y el Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables) se impulsó en el primer gobierno de Vázquez a través del Decreto n.º 831/008, por el que se habilitaba a prestadores de radiodifusión a ofrecer también servicios de banda ancha y telefonía fija, para lo que debían asociarse con ANTEL. Después de recibir varias críticas, tanto de

apostó por seguir fortaleciendo a la empresa pública de telecomunicaciones, que instrumentó la fibra óptica para el hogar de forma monopólica (Beltramelli, 2018). Las nuevas autoridades tuvieron como clara prioridad la mejora de la calidad de las conexiones y también apostaron por la universalización del acceso a internet en el país, proyecto que obtuvo el financiamiento del Gobierno nacional. Además del proyecto de fibra óptica, que fue la «columna vertebral» de la gestión de Cosse (2020), a partir de 2010 comenzaron las negociaciones para la instalación de un cable submarino en sociedad con Google que se inauguró en 2017 y conectó a Uruguay con Estados Unidos a través de Brasil y que le permitió cubrir la totalidad de la demanda de banda ancha en el territorio nacional y vender servicios al exterior.⁶⁵

Al igual que en la gestión anterior, las autoridades de ANTEL entendieron la importancia de incentivar a los usuarios al consumo de contenidos audiovisuales a través de internet. De todas formas, se valoró que Adinet TV había cumplido su ciclo y se optó por lanzar una nueva plataforma, junto con el plan de fibra óptica al hogar.

Adinet TV era una marca, en el sentido de marcar un territorio. Nos teníamos que apoyar en eso, pero como plataforma no era, capaz..., no era una plataforma fuerte de *streaming*. Yo entendí, y todo el equipo estuvo de acuerdo, que tener una plataforma de contenidos era uno de los aspectos a los que había que tenerle la puerta abierta y ver qué pasaba ahí. No podíamos no hacerlo. Se trabajó durante muchos meses con un equipo de ingeniería para tener una plataforma más sólida. [...] Se cambió la plataforma tecnológica y se siguió cambiando, haciéndola más potente para poder soportar a miles de usuarios concurrentes (Cosse, 2020).

En un primer momento, el plan de fibra óptica se llamó Vera, palabra que en guaraní se traduce como ‘brillante’, de forma de hacerle un homenaje a la relación entre los indígenas y el prócer nacional, José Gervasio Artigas, ya que en 2011 Uruguay celebró el año del bicentenario (Cosse, 2020). Finalmente, el proyecto no llevó ese nombre, pero sí la nueva plataforma digital de contenidos que impulsó ANTEL.

forma como de contenido, el plan se dejó en suspenso en el último año de su primera presidencia (Beltramelli, 2018).

65 Véase por más información: <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/comunicacion/noticias/inauguracion-del-cable-submarino-antel>

Un proyecto público orientado a lo comercial

Más allá de la dimensión cultural de una potente plataforma de contenidos audiovisuales, el principal argumento para implementarla fue comercial. En el período estudiado, el mercado de las telecomunicaciones experimentó cambios muy bruscos en todo el mundo. En el caso de Uruguay, en 2005 la telefonía fija representaba 70 % de los ingresos de ANTEL, porcentaje que bajó a 16 % en 2019, año en el que el tráfico de datos fijos y móviles la empresa ya correspondía a más de 50 % de sus ingresos (Tolosa, 2019). Además, el negocio enfrentó otro cambio importante con la irrupción y rápida popularización de aplicaciones de mensajería instantánea, que les permiten a los usuarios comunicarse a un costo mucho más bajo que el de los SMS y las llamadas telefónicas. En este escenario, las autoridades de ANTEL apostaron por los contenidos audiovisuales como una forma de aumentar el tráfico de datos de sus clientes. Si bien también se apeló a alianzas comerciales con plataformas multinacionales como Netflix, el desarrollo de Vera TV fue un puntal importante en este sentido. La plataforma de ANTEL, a la que pueden acceder sus clientes tanto en la web como en una aplicación para celulares, combinó contenidos de acceso gratuito con otros a los que se accedía a través del sistema *pay per view*. Además, la gran mayoría de los contenidos de la plataforma son generados por terceros y son adquiridos por la empresa, que analiza cuáles pueden ser más exitosos en función de las preferencias de los usuarios. Según Andrés Tolosa (2019), exgerente y expresidente de Vera TV, esta «es como una tienda, como una góndola de supermercado donde las distintas empresas que producen, en este caso contenidos, pueden estar disponibles» (Tolosa, 2019).

Al igual que su antecesora, Adinet TV, Vera TV incluyó señales de canales televisivos nacionales públicos y comerciales y contenidos *on demand*. Desde la empresa pública, el desarrollo de la plataforma se enmarcó en el apoyo del ente a la cultura y ciencia uruguayas, no solo en el discurso, sino también a través de varias contribuciones económicas y patrocinios. Ello llevó a que ANTEL desarrollara un canal propio, llamado Vera+, en el que a través de internet se emitieron transmisiones deportivas, de espectáculos artísticos, conferencias de prensa, seminarios y charlas de una gran variedad de temas (Cosse, 2020).

El 2012 fue un año de inflexión para el desarrollo de la plataforma, ya que se celebraron los Juegos Olímpicos de Londres y ANTEL decidió ir por los derechos de transmisión. Los eventos deportivos en vivo concitan la atención de miles de espectadores en todo el mundo (Álvarez Hormazábal, 2016), por lo que su emisión implicó «la primera prueba de estrés» de la plataforma, por los miles de accesos simultáneos durante la competición. Además de ser importante para hacerse más visible entre los usuarios, supuso un desafío internacional para la empresa, porque uno de los aspectos a evaluar por

quienes venden los derechos es que la calidad de la emisión no degrade la percepción del público sobre el evento.

Después de superar esa primera prueba con éxito, ANTEL fue por más y adquirió los derechos de la Copa del Mundo de la FIFA Brasil 2014, un evento aún más masivo. Era la primera vez que el campeonato se emitiría en vivo a través de una aplicación de teléfonos celulares y por ello fue necesario un intenso intercambio entre técnicos de la FIFA y de ANTEL, para evitar que la calidad de la imagen perjudicara el prestigio de la competición. El mundial de fútbol dejó como saldo quinientas mil aplicaciones descargadas y miles de usuarios concurrentes que vieron los partidos (Cosse, 2020).

La buena calidad de las emisiones hizo que para ANTEL, luego, fuera sencillo comprar los derechos de futuros eventos deportivos, como los Juegos Olímpicos en Río de Janeiro en 2016⁶⁶ y la Copa Mundial de la FIFA en Rusia en 2018, que se emitió con tecnología ultra HD. En paralelo, la empresa pública estableció una alianza comercial con la NBA, que, entre otras cosas, le permitió acceder a los derechos de la competencia de básquetbol más famosa del mundo y a un asesoramiento para construir el ANTEL Arena:

Se nos ocurre ir, como cualquiera que pide una entrevista, a hablar con la NBA. Así, de cero. Finalmente, también nos van conociendo, viendo lo que ANTEL estaba haciendo y hacen una asociación con nosotros para ayudarnos a construir la arena en términos de los detalles constructivos, una enorme cantidad de cosas que hay que tener en cuenta, y la NBA es especialista en esto. En este acuerdo de alianza estratégica también metimos para adentro los contenidos de la NBA (Cosse, 2020).

Durante varios años, la grilla de Vera TV incluyó a los tres canales comerciales abiertos de Montevideo de forma gratuita y a VTV, canal de cable dueño de los derechos del fútbol uruguayo, como contenido *pay per view*. En particular, la incorporación de este último contenido a la plataforma fue un hito importante. Aunque con poca publicidad, le permitió competir indirectamente con los cableoperadores de todo el país, cuyo contenido estrella era la exclusividad del fútbol uruguayo. No obstante, en 2018 VTV definió de forma unilateral dar de baja su señal de la grilla de Vera TV, poco tiempo después de que los canales 4, 10 y 12 de Montevideo ya lo habían hecho («Los canales VTV y VTV+ se bajaron de la grilla de Vera TV», 2018). A la brevedad, la señal de VTV pasó a integrar la oferta online de los portales y aplicaciones de las empresas de cable, lo que no ocurría hasta el momento. Por lo tanto, en la grilla de la aplicación se quedaron los canales públicos

66 Como los derechos para televisión abierta en Uruguay no fueron adquiridos por los canales comerciales, una alianza entre ANTEL y TNU permitió que el canal público emitiera gran parte de la competición. Gracias a los juegos, la aplicación Vera superó las ochocientas mil descargas («Río 2016 a través de ANTEL y TNU», 2016).

y canales comerciales del interior, que encontraron otra pantalla gracias al acuerdo con ANTEL. Otro contenido importante que la empresa adquirió fueron los derechos de transmisión de los partidos de la selección uruguaya en las clasificatorias a los mundiales.

De esta forma, Vera TV logró llegar a un público masivo y, al mismo tiempo, a públicos más específicos a través de la emisión de actividades artísticas, académicas y sobre políticas públicas. Según Cosse, el desarrollo de la aplicación fue un aporte importante para la democratización de la cultura y su éxito radicó en que se «levantó la vara» y hubo audacia para acceder a contenidos que son muy demandados por la ciudadanía. «Ahí vos concitás la atención y después de que viste el fútbol en el ómnibus, como ejemplo de una experiencia masiva, entonces te va a nacer entrar de nuevo a la plataforma en otro momento» (Cosse, 2020).

Otra organización

Desde su surgimiento, Vera TV tuvo una estructura muy diferente a la de los medios públicos tradicionales. La plataforma no tuvo una dirección similar a la de TNU o RNU, sino solo funcionarios con la responsabilidad de definir sobre el manejo del *hardware* y de la administración gerencial de los recursos para, por ejemplo, definir a dónde debía ir una cámara primero si había dos eventos a la misma hora. Las decisiones estratégicas más importantes —como la definición de contratos *grandes* para adquirir contenidos— eran tomadas por el directorio de ANTEL y las negociaciones con terceros; para ponerlas en práctica se encomendaban directamente a la gerencia general. Por la propia dinámica de ANTEL, que apela a las «capacidades delegadas», las decisiones y gestiones cotidianas son definidas por los funcionarios responsables, sin necesidad de que intervengan las autoridades políticas (Cosse, 2020).

Desde su creación, la plataforma Vera TV funcionó principalmente a partir del trabajo de funcionarios de ANTEL, ya sea públicos o con contratos a término, tanto para su mantenimiento y desarrollo informático como para la transmisión de los contenidos propios. A nivel de infraestructura, todo el trabajo se hizo con equipos comprados por la empresa de telecomunicaciones.

A los efectos de este trabajo, Vera TV es un medio público y, por eso, supuso una de las principales novedades en ese campo durante el período estudiado. Gracias al casi monopolio de ANTEL en la prestación de servicios de internet en los hogares y a la casi universalización del servicio, la mayoría de los uruguayos estuvo en condiciones de acceder a los contenidos audiovisuales disponibles a través del sitio web o de la app para dispositivos móviles, mercado en el que ANTEL es líder.⁶⁷ Si bien podría argumentarse que el acceso a la

67 Los números a diciembre de 2015 muestran que con 2.874.789 de servicios de telefonía móvil, ANTEL fue líder mayoritario del mercado, con 52 % de los servicios totales (URSEC, 2015). Además, en 2019 la empresa pública superó el millón de conexiones de banda

plataforma está limitado a los clientes de una empresa de telecomunicaciones, por la vía de los hechos —y de las políticas implementadas— ANTEL es una empresa pública que durante el período estudiado tuvo el monopolio de los servicios de internet al hogar. Por lo tanto, la plataforma cumple con la característica de acceso universal con la que debe cumplir un medio público. Si bien se rigió bajo una lógica comercial, se combinó con la vinculación y el apoyo de ANTEL a la promoción cultural y el acceso a la cultura. En pocos años, Vera TV logró posicionarse como un espacio concurrido por la ciudadanía uruguaya, aunque no hay estudios ni estimaciones que determinen con claridad en qué medida. Una clave del éxito fue la apuesta por contenidos populares, sobre todo los deportivos, que fueron la puerta de entrada a otros contenidos de la aplicación para muchos usuarios. De todas formas, se trató de un proyecto exclusivo de ANTEL, que tuvo muy poca articulación con otros medios públicos. Por ejemplo, el vínculo entre Vera TV y TNU le permitió al canal contar con una nueva pantalla y con algunos contenidos como los Juegos Olímpicos de 2016, pero no se generaron iniciativas conjuntas que se sostuvieran en el tiempo que permitieran potenciar la pantalla del canal ni que permitieran que Vera TV aprovechara el saber específico sobre contenidos audiovisuales de TNU. El vínculo entre ANTEL y los medios públicos pasó más por aspectos tecnológicos y de infraestructura, gracias a servicios que la empresa siempre brindó para la salida al aire de los medios de radiodifusión, tanto con la tecnología analógica como con la digital.

De hecho, una idea que iba en la línea de lograr una mayor sinergia entre ANTEL y TNU estuvo sobre la mesa en 2015. Cuando se estaban definiendo quiénes ocuparían cargos en el gobierno que asumió ese año, la dirección de TNU le fue ofrecida una vez más a Invernizzi, quien había ocupado el cargo entre 2009 y 2010. En un principio, el publicista declinó el ofrecimiento porque entendía que Martínez debería haber continuado al frente del canal, pero como no se logró un acuerdo para que ello ocurriera, le volvieron a ofrecer el cargo. Para asumir, Invernizzi (2020) planteó condiciones:

Una de las condiciones era que el canal pasara al paraguas de ANTEL, es decir, que se pudieran administrar los esfuerzos de producción de ANTEL, que estaban siendo con Vera+, con Vera TV, que se administraran en la línea de lo que era el lugar de emisión que era el canal. Como un mecanismo de optimizar la inversión del Estado, de generar un salto cualitativo en la capacidad de comunicación del Estado y a partir de eso elaborar o construir algo que realmente tuviera un sentido que nos permitiera también el uso de redes, de los aspectos digitales.

ancha fija, lo que significó más de 99 % del mercado (URSEC, 2019). Ese año Uruguay superó el 80 % de hogares conectados a internet (Tolosa, 2019).

Al final, Invernizzi no asumió la dirección de TNU y ambos medios siguieron sus caminos con pocos puntos de contacto. No obstante, en el período estudiado ANTEL instaló capacidad de transmisión en todas las capitales departamentales del país (Cosse, 2020). Por ejemplo, el sistema de microondas de ANTEL fue clave para que a partir de 2005 se pusieran en marcha las repetidoras de las radios públicas en varios puntos del interior y que los contenidos pudieran llegar a todo el país (Simon, 2020). Otro de los aportes importantes de la empresa de telecomunicaciones fue a través de la publicidad oficial y la disposición que obliga a los organismos públicos a colocar 20 % en los medios públicos, que ANTEL cumplió.

¿Cambios estructurales de los medios públicos uruguayos?

Hasta aquí se analizó la orientación de las políticas públicas y de gestión dirigidas a diferentes medios públicos de alcance nacional. En resumen, se puede afirmar que en RNU y con la creación de Vera TV se lograron reformas exitosas, para las que existió un proyecto claro y definido, además de los recursos económicos necesarios para llevarlos a la práctica. Mientras tanto, si bien hubo voluntad de generar transformaciones significativas, en TNU faltó una visión a mediano plazo capaz de sostener los proyectos liderados por cada una de las direcciones que tuvo el canal. Pero más allá de las particularidades de cada uno de los casos que se analizaron en los apartados anteriores, resulta necesario buscar puntos en común de la política de medios públicos.

Como reseña Guillermo Mastrini (2013), la independencia es uno de los principios más importantes con el que deben cumplir los medios públicos, según coinciden diversos autores y organizaciones especializadas. Antonio Pasquali (1991) señala una doble dimensión de la independencia que, a su entender, debe operar en lo político y económico. En el primer caso, el autor señala que, para cumplir con su condición de servicio público, los medios del Estado no deben depender de los gobiernos de turno, ya que ello repercute de forma negativa en su credibilidad. La independencia es clave para asegurar la libertad de opinión e información en el sentido de la no censura (Van Cuilemburg y McQuail, 2003) y se conecta con la dimensión económica, ya que los medios públicos tampoco deben ser permeables a presiones comerciales, para lo que es necesario que el Estado financie al menos parte de su funcionamiento. Cuando los medios gestionados por el Estado acceden a recursos principalmente a través de publicidad, su programación puede buscar parecerse a la de los medios comerciales para atraer anunciantes y, lo que los llevaría a no cumplir con el principio de especificidad (Unesco, 2001). Sin embargo, la independencia no es un concepto sencillo de llevar a la práctica cuando se trata de medios que presentan lazos económicos y administrativos con el Estado. Esta complejidad llevó a que en teoría se formularan algunos mecanismos que, si bien no son una garantía absoluta, favorecen que los medios del Estado tengan una relación más transparente con los gobiernos de turno.

Según coinciden varios autores, la generación de órganos colectivos de gestión que se encarguen de elaborar las políticas y líneas de gestión de largo

plazo es una forma de gestionar que va en ese sentido. Es importante que dichos órganos se integren por actores de diversas procedencias y que, a su vez el Gobierno pueda o no tener representación. En ese esquema, los directores de los medios se encargan de implementar los aspectos operativos de corto plazo a partir de los lineamientos definidos por el organismo colegiado, que actúa como una especie de paragolpes de las presiones políticas. Además, se ha planteado la necesidad de que quienes ocupen cargos en los medios públicos no dependan de los gobiernos de turno para su designación, permanencia y destitución y de que rindan cuentas a la ciudadanía y a otros poderes del Estado, además del Ejecutivo (Unesco, 2001).

Del análisis desarrollado antes resulta claro que en el caso de Uruguay los medios públicos no cumplen con el principio de independencia en cuanto a las estructuras institucionales en las que funcionan. Como ya fue señalado, el presidente de la República nombra a los directores de los medios públicos directamente, cuyos cargos cesan cuando su mandato se termina. Un avance normativo importante se registra con la LSCA, que creó un SPRTN con una dirección colectiva y un consejo asesor honorario compuesto por la sociedad civil y la academia y dotó de más autonomía a estos medios. Resulta difícil explicar por qué estas disposiciones no se pusieron en práctica a pesar de que no hubo mayor oposición en el sistema político ni tampoco fue un motivo de conflicto con el sector comercial de la radiodifusión. Una explicación plausible es que durante los gobiernos nacionales del FA las reformas en esta área llevaron más tiempo que lo previsto y, al mismo, tiempo, los liderazgos políticos en el Poder Ejecutivo no siempre tuvieron a estos temas en un lugar prioritario de la agenda. Por un lado, se observa el liderazgo político del MEC en el período 2010-2015, que tuvo el tema de los medios públicos en un lugar relevante de su agenda política, lo que, por ejemplo, permitió que se pusiera en marcha el SECAN. Este liderazgo generó sinergias con el de las autoridades del MIEM en el campo de la regulación de servicios de comunicación audiovisual, que desembocó en la sanción de la LSCA. Ese escenario cambió en el gobierno que transcurrió entre 2015 y 2020, cuando ambos asuntos casi desaparecieron de la agenda gubernamental. En cierta medida, ello explica la existencia de brechas de implementación (Grindle, 2009) en las políticas dirigidas a medios públicos. En este caso, no es que haya una diferencia entre la norma y la forma en que se implementó, sino que los cambios institucionales previstos en la LSCA no se aplicaron.

Una explicación complementaria es que casi no existió presión social para que ello ocurriera, lo que muchas veces puede favorecer que el gobierno le dé importancia a un tema (Birkland, 2007). Como ya se señaló, la CCD estuvo concentrada en el reclamo de la aplicación de otras disposiciones de la LSCA, en concreto las que tendrían una mayor incidencia en la regulación de la radiodifusión comercial. Ello, sumado a que los actores del sector comercial se opusieron a la norma en su conjunto, constituyó un fuerte

desincentivo para que el tema entrara con fuerza en la agenda de políticas públicas del Gobierno.

Si bien en lo estructural los medios públicos no eran independientes de los gobiernos de turno, esto no quiere decir que hayan sido medios oficiales y, de hecho, no lo fueron. Una clave para ello fue la conformación de equipos periodísticos profesionales, en muchos casos a través de la modalidad de llamados abiertos. Si bien los cargos de dirección y de responsables de prensa se designan de forma directa y sin que exista una fundamentación por parte de las autoridades de turno, en el período analizado se apostó por jerarcas que tuvieran trayectoria en el campo profesional de la comunicación, lo que marcó una diferencia con lo que ocurría antes.

Los medios públicos uruguayos no recibieron ningún trato preferencial respecto de la comunicación del Gobierno y sus jerarcas. De hecho, muchas veces fue difícil para TNU y RNU acceder a entrevistas con integrantes del Poder Ejecutivo u obtener la versión oficial del Gobierno, que, salvo excepciones, prefirió a los medios privados para la comunicación con la ciudadanía. En cambio, cuando diversos actores políticos consideraban que los medios estatales no habían tratado un tema de acuerdo con sus intereses, sí manifestaron su opinión. Si bien los políticos también plantean su disconformidad con coberturas o contenidos de los medios comerciales, en el caso de los medios públicos nunca hubo un patrón común para su tratamiento. Las quejas llegaban al MEC, a la dirección del medio y también directamente a los periodistas, dependiendo del caso. En 2012, el entonces senador del Partido Nacional Gustavo Penadés convocó a las autoridades del MEC y de TNU a la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara Alta para que explicaran la emisión de un documental que retrataba el triunfo del FA en las elecciones nacionales de 2004, en el marco del ciclo Cine Uruguayo.⁶⁸

Las consultas y quejas de políticos a las autoridades del canal no son una novedad del período analizado para este trabajo. Virginia Martínez (2019) recuerda que en su época de asesora de Doyenart, el expresidente Sanguinetti llamaba al director «permanentemente» y que lo hacía «para opinar, criticar y más que eso». En su gestión recuerda que ni el titular del MEC ni el presidente la llamaban, pero sí le hacían llegar su opinión a través de terceros. Además, recuerda que la secretaria personal del presidente Mujica llamaba a Ehrlich para transmitirle su opinión sobre los contenidos del canal.

Invernizzi, por su parte, afirma que evitaba invitaciones a reuniones sociales en las que fueran a participar políticos porque sabía que le harían comentarios sobre los contenidos del canal y sus abordajes, a lo que tendría que dar respuesta, cuando el trabajo cotidiano ya tenía un volumen importante. Durante su dirección también recibió llamadas telefónicas de políticos que

68 Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores del 11 de abril de 2012.

se quejaban y, en una línea similar a la de Martínez, respondía que él no era el que definía las coberturas informativas del canal, que estaba a cargo de los responsables periodísticos. En sus palabras, para muchos políticos «el canal existe cuando a alguien no le dieron el tiempo que esperaba tener en la emisión del informativo o en un programa en vivo, o en una entrevista que se le estaba haciendo» (Invernizzi, 2020).

Según Schuliaquer (2017), cuando los políticos uruguayos de todos los partidos quieren dar declaraciones públicas sobre determinado tema, apelan a contactar a los medios de comunicación para pedir ser entrevistados. Esta estrategia que suele tener éxito porque en Uruguay existe un periodismo de declaración, en su mayoría, y los periodistas consideran a los políticos como fuentes calificadas para hablar de los diferentes temas de la realidad nacional. Martínez recuerda que cuando era directora, en una cobertura que hizo el canal, un político de la entonces oposición le dijo a un periodista que quería hacer declaraciones sobre un tema de actualidad. Como el periodista le dijo que el director de informativos le había encomendado solo la nota de la actividad a la que había concurrido, el político llamó a la directora para preguntarle «con quién tenía que hablar cuando quisiera hacer declaraciones en el canal». Martínez le explicó que «las cosas no funcionaban así» en TNU, ya que las entrevistas no se hacían a demanda (Martínez, 2019). No obstante, en otros períodos fue frecuente que políticos tuvieran minutos de aire después de solicitarlo, al igual que ocurre en medios comerciales. En parte, ello también se explica porque el acceso a fuentes de gobierno no siempre era sencillo para el canal, sobre todo a las más altas jerarquías. Por lo tanto, se puede afirmar que en los gobiernos frenteamplistas los medios públicos no recibieron ningún trato preferencial en el acceso a la información o a testimonios oficiales, sino que, al igual que para la mayoría de los medios, eso dependió de las habilidades de los periodistas para conseguirlas.

En el caso de las radios públicas ocurrió algo similar,⁶⁹ aunque por el formato de la programación periodística y por las particularidades del medio radial hay más tiempo para el abordaje de los temas. Como ya fue señalado, el proyecto periodístico de las radios incluía la necesidad de darle voz a integrantes de todo el espectro político, incluso de quienes no tenían representación parlamentaria. En un sistema político partidocéntrico (Lanzaro, 2004; Selios, 2006), ello incluso llevó a tensiones dentro del propio oficialismo por el espacio con el que contaban los políticos de cada partido. Como explica el exdirector Ramela (2020):

69 Quizás la única excepción fueron los últimos dos años del gobierno de Mujica, cuando el mandatario tuvo una audición semanal en las radios públicas. Desde antes de ocupar el cargo, el presidente ya contaba con una audición en la emisora comercial M24 y la dirección de RNU consiguió que también estuviera en las emisoras del Estado.

Teníamos problemas en el gobierno del FA también, porque si yo le doy cinco minutos a una noticia por parte del Gobierno, el equilibrio tendría que ser cinco minutos [para la oposición]. Pero como estaba el Partido Colorado, el Partido Nacional, el Partido Independiente, eran cuatro o cinco partidos y tenían tiempo los cuatro o cinco partidos. Muchas veces estaba desbalanceado el tiempo que le dábamos a la oposición con respecto al que le dábamos al Gobierno.

A la inversa, también hubo dificultades para que algunos ministros concurrieran a la radio para dar su versión ante algunos hechos y medidas. Cuando eso ocurría y las vías de invitación de los periodistas no eran suficientes, Ramela, como director, intervino muchas veces directamente o a través del ministro de Educación y Cultura de turno (Ramela, 2020).

Si bien hubo continuidad entre la gestión de Sacomani y la de Ramela, se trata de dos perfiles distintos. En el caso de este último, tenía trayectoria como técnico en las radios del SODRE con militancia sindical y en el Partido Comunista del Uruguay. Ramela fue visto como un perfil de dirección más político y generó otra imagen a la interna y hacia afuera.

Sergio [Sacomani], siendo periodista, hablaba de periodismo con nosotros, conmigo, además, por la afinidad, pero nunca como transferencia política de lo que podía haber en cúpulas o el deseo del partido que estaba en el Gobierno. [...] El fallecimiento de Sacomani le quitó [al proyecto] sobre todo el empuje del tipo que primero no era discutido desde el punto de vista de su honorabilidad y su profesionalismo, y segundo que estaba metido de cabeza en RNU las 24 horas. Independientemente de que quien queda, Ramela, trabajaba con él e intentó marcar una continuidad, era otra cosa (Custodio, 2020).

Desde el sistema político, el legislador frenteamplista Carlos Varela, que en su agenda sigue los temas de radiodifusión, considera que Sacomani fue clave en la definición del proyecto inicial de RNU, pero la llegada de Ramela supuso un cambio. Más allá de su «honestidad y su lealtad», considera que «no necesariamente tenía especialidad en los temas» a abordar en la gestión (Varela, 2020).

En el Poder Ejecutivo, el vínculo entre el MEC y los medios públicos pasó por diferentes etapas mientras el FA estuvo en el Gobierno nacional, en función de quién fue el ministro. En una primera etapa, con Brovetto al frente de la cartera, el ministerio «prácticamente no participaba de la gestión del canal» y, como máximo, Breccia, entonces directora, «era convocada a una reunión, que era más bien protocolar, donde se daba cuenta de temas económicos y ese tipo de cosas» (Correa, 2020). Durante ese mismo período, el vínculo del MEC con RNU fue escaso, ya que principalmente se canalizaba a través del SODRE. Una vez

que Simon asumió la titularidad del MEC e Invernizzi la dirección de TNU, el ministerio estuvo más presente, sobre todo para planificar políticas de mediano y largo plazo, en conjunto con las respectivas direcciones.

No es que desde el ministerio nos metiéramos mucho en la gestión particular, pero sí discutimos el tema de llegar al interior, de la renovación tecnológica. Manejamos los presupuestos, temas políticos, como las interacciones con los productores [privados], también manejamos temas políticos en el presupuesto (Simon, 2020).

Además de liderar el proceso de cambio normativo que supuso la creación del Secan, en el período 2010-2015 el MEC llevó a cabo un mayor seguimiento de aspectos administrativos cotidianos de la gestión, sobre todo a través de la figura del director general de Secretaría del organismo, Pablo Álvarez. De hecho, puede afirmarse que una cosa llevó a la otra, ya que para la creación del Secan fue muy importante que el ministerio contara con información de lo complejo de la gestión administrativa en los medios públicos. A tal punto el vínculo fue mayor que Virginia Martínez participaba con asiduidad de las reuniones de gabinete del ministerio (la dirección de las radios no lo hacía porque, como integraba el SODRE, el presidente de dicho organismo trasladaba al gabinete los asuntos que tenían que ver con RNU). Al mismo tiempo, el MEC participó de la elaboración de algunos lineamientos generales de programación del canal, como la búsqueda por reflejar pluralidad de voces, sin que ello implicara dejar de cubrir aspectos importantes de la agenda de gobierno (Álvarez, 2020). De hecho, una de las pocas entrevistas exclusivas que TNU tuvo con Mujica se concretó gracias a que el canal cubrió una gira en el exterior del mandatario y otros medios no concurrieron. En Uruguay, además de los medios internacionales a los que daba extensas entrevistas, Mujica hablaba cotidianamente con el semanario *Búsqueda*, con Canal 10 y con Radio Montecarlo. El canal público debió apelar a viajar al exterior con el presidente para lograr declaraciones en exclusiva (Cardozo, 2020).

Más allá de las diferentes etapas del vínculo entre el MEC y los medios públicos, existen algunos puntos en común que atraviesan a todo el período. Uno es que TNU recibió más atención del sistema político en comparación con las radios públicas. Otro aspecto importante es que el ministerio muchas veces operó como una especie de filtro a los comentarios del sistema político sobre los contenidos que se emitían. De hecho, como TNU y RNU dependen del MEC, los legisladores de todos los partidos consideraban a los principales jefes del ministerio como los interlocutores válidos a la hora de criticar o de solicitar información (Walter Verri, comunicación personal, 28 de mayo de 2020). Es más, las dos comisiones parlamentarias de Educación y Cultura han considerado asuntos que tienen que ver con los medios públicos, sobre todo acerca de TNU. En los primeros años del primer

gobierno frenteamplista, la presencia del tema en la agenda de las comisiones parlamentarias fue sensiblemente mayor que en el resto del período. En ese tiempo, legisladores de la oposición mostraban un mayor interés por conocer pormenores de algunos episodios conflictivos que vivió el canal durante la gestión de Breccia. Esas comparecencias también se aprovecharon para intercambiar sobre los planes de gestión. Las convocatorias se les hicieron las autoridades del MEC, que concurrían acompañadas del equipo de gestión del canal. En el segundo Gobierno del FA, con otra integración del Parlamento, el interés por conocer detalles de la gestión de los medios públicos disminuyó considerablemente, ya que el tema estuvo en agenda de la comisión de Educación y Cultura del Senado una sola vez. Más allá de su inquietud por la exhibición de un documental que consideró «agravante» por tener un «tinte estrictamente político partidario»,⁷⁰ en esa instancia el legislador nacionalista Gustavo Penadés se preocupó por solicitar una especie de rendición de cuentas del costo de algunas producciones, cambios de programación, la modalidad de contratación de los funcionarios del canal y las mediciones de *rating* de TNU.

Con independencia del tono interpelante de la intervención del senador opositor, Penadés reconoció que desde 2005 se estaban «haciendo esfuerzos importantes en la mejora de la transmisión, en la renovación de los equipos técnicos, en la ampliación de la distancia o de los canales que retrasmiten en todo el territorio nacional».⁷¹ Además, el legislador lamentó la reducción de horas del informativo del canal y afirmó:

No tengo empacho de decir que para mí es de los mejores informativos de la televisión nacional, por la objetividad de su salida —no tenemos por qué denunciar lo contrario— donde se escucha la voz del Gobierno y la de la oposición.⁷²

En una línea similar, el diputado colorado por Paysandú entre 2010 y 2020 Verri (2020) señala que, si bien hubo algunos períodos con «mucha tendencia hacia transmitir o tratar de hacer ver a la gente lo mucho y muy bueno que hizo el gobierno de turno», en general «se ha tratado de mantener la ecuanimidad en la información, siendo objetivos y realmente imparciales». Del lado del entonces oficialismo, el diputado Varela (2020) valoró lo siguiente sobre los quince años de gobiernos frenteamplistas:

70 Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores del 11 de abril de 2012.

71 Ídem.

72 Ídem.

A nuestro pesar, los medios públicos fueron demasiado independientes del gobierno. Te doy ejemplos, muchísimas veces nos quejamos de la poca presencia que tenían, por ejemplo, los legisladores del FA en relación con los legisladores de la oposición en los informativos centrales y en los programas periodísticos de TNU. En las radios no tanto, en las radios era más parejo.

De todas formas, Varela reconoce que existe una contradicción entre esa forma de pensar y la necesidad de que los medios públicos no sean medios oficiales.

En primer lugar, de las palabras de los legisladores de la época se desprende que ninguno tiene elementos para afirmar que los medios públicos se hayan utilizado como herramientas de comunicación del Gobierno de forma más o menos sostenida en el tiempo, más allá de episodios puntuales en los que algunos entienden que se actuó con parcialidad a favor del oficialismo. A su vez, políticos del FA también han manifestado desacuerdos sobre abordajes o enfoques periodísticos sobre asuntos políticos. Más allá de que, en algunos casos, podría considerarse una presión indebida, también manifiesta la falta de mecanismos formales para que diversos actores sociales —no solo los políticos— puedan manifestar desacuerdos con enfoques empleados por los medios públicos o simplemente presentar aportes que consideren relevantes para mejorar las prácticas periodísticas, sin que ello pueda verse como una presión.

En segundo término, en un escenario en el que son unidades ejecutoras de un ministerio y sus directores nombrados en forma directa por el gobierno de turno, la ausencia de estos mecanismos no contribuye con la independencia de los medios públicos uruguayos. De esta forma, cualquier tipo de desacuerdo sobre el abordaje de TNU y las radios públicas quedará necesariamente asociado a un asunto entre la oposición y el oficialismo. Más allá de que los directores de los medios apunten a generar estructuras profesionales y que los periodistas intenten llevar a la práctica un trabajo independiente e imparcial, como ocurrió en general en el período analizado, si un actor del sistema político efectúa una queja, quedará enfrentado a un funcionario designado por el Gobierno de turno. Esto queda de manifiesto en las comparencias de todos los directores de medios públicos ante el Parlamento, a donde son acompañados por las máximas autoridades del MEC, no porque pretendan intervenir de forma indebida, sino porque las reglas del juego así lo requieren, ya que son el vínculo natural entre los medios y los legisladores.

Resulta llamativo que todas las fuentes políticas consultadas para este trabajo están de acuerdo en que los medios públicos deben ser independientes. Sin embargo, después de gobiernos de los tres principales partidos políticos, los medios públicos uruguayos siguen funcionando con una alta dependencia del gobierno de turno, incluso cuando cuentan con un marco normativo vigente que les da más autonomía, que no se aplica. Una posible explicación

para esto es que el sistema político está conforme con la forma en que el sistema mediático uruguayo está organizado y, por lo tanto, con la presencia que tienen en los medios de comunicación. Resulta algo llamativo para el caso del FA, que históricamente consideró a los principales medios comerciales como un enemigo ideológico (Schuliaquer, 2017). Sin embargo, mientras estuvo en el Gobierno nacional, en ningún momento necesitó apelar a los medios de propiedad estatal como un instrumento importante para su comunicación política, como, por ejemplo, sí ocurrió durante el gobierno de Cristina Fernández en Argentina (Labate, 2016). En parte, ello puede explicarse porque los niveles de rating marcados por los medios públicos en Uruguay nunca fueron importantes y el período 2005-2015 no es una excepción, ya que, además, internet entró a competir por la atención de las audiencias. Por ejemplo, en 2012 el programa de TNU que más midió marcó nueve puntos⁷³ y solo diecisiete de sus programas superaron el punto de rating.⁷⁴ Al respecto, Invernizzi (2020) señala: «Por supuesto, si Canal 10 te da espacio va a vestir más que te lo dé Canal 5, pero por una razón simple. En ese momento, Canal 10 podía tener catorce puntos de rating y Canal 5 tenía un punto con cinco».

El público de los medios públicos

No hay medios públicos sin público, eso está claro. En el período estudiado, el rating no estuvo entre las principales preocupaciones de las autoridades a cargo de TNU y las radios públicas. En ambos casos, las direcciones estuvieron preocupadas por mejorar la calidad de emisión y por lograr un verdadero alcance nacional que, de todas formas, son dos condiciones necesarias para aumentar la audiencia.⁷⁵ En el armado de la programación predominaron criterios que apuntaron a la calidad de los contenidos antes que criterios comerciales que priorizaran el rating. El vínculo entre ambos factores —la calidad de los contenidos y el hecho de que sean vistos— está en tensión y representa un dilema difícil de resolver para los medios públicos latinoamericanos que, en la mayoría de los casos, están en desventaja en los

73 En la época, cada punto de rating equivalía a unos doce mil espectadores. No obstante, en Uruguay se mide solo el rating en Montevideo, ya que no existen mediciones de audiencia de alcance nacional.

74 Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores del 11 de abril de 2012.

75 El rating no depende solo de la programación, sino también de que un canal sea parte de la dieta de entretenimiento de la ciudadanía. En el período estudiado, TNU emitió películas que luego también emitieron canales comerciales abiertos, que con el mismo contenido lograron más rating que el canal público. Así lo explicó el 11 de abril de 2012 la entonces directora del canal, Virginia Martínez, ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores.

respectivos mercados mediáticos locales. Es sencillo apelar a mejorar la calidad de la programación cuando se está en una posición de liderazgo en cuanto a las audiencias, pero resulta más complejo si se carga con el estigma de transmitir programación aburrida y precaria, como ocurrió durante décadas. En cambio, si los medios públicos deciden adaptar su programación a los gustos de las audiencias, moldeados en gran medida por los medios comerciales, dejarían de cumplir con el principio de especificidad. Al mismo tiempo, descuidar en demasía el gusto del público va en contra de lograr medios públicos que sean sustentables económicamente y, de esa forma, menos dependientes de los gobiernos de turno (Fuenzalida, 2008). En el caso de los medios públicos uruguayos, si bien se apuesta por un modelo mixto de financiamiento, con recursos tanto presupuestales como de publicidad y venta de espacios, en los hechos la principal entrada de recursos proviene de las arcas estatales.

El hecho de que el rating no estuviera entre las principales preocupaciones supuso un escenario de mayor libertad para el trabajo de las diferentes direcciones, que no estuvieron presionadas por las mediciones de audiencia, más allá de que tampoco trabajaron de espaldas a ellas.⁷⁶ De todas formas, también implicó que la oportunidad de engrosar las audiencias a través de las nuevas pantallas generadas a partir de la popularización de internet no se aprovechara de la mejor forma. Si bien los medios públicos analizados en este trabajo marcaron presencia en el escenario virtual, lo hicieron un tanto tarde y sin un plan definido con claridad. Una excepción fueron las radios públicas, en particular Radio Uruguay, que logró generar y sostener un portal web informativo de referencia a nivel nacional. Principalmente por falta de presupuesto (Álvarez, 2020), en TNU la estrategia digital fue mucho más precaria y, si bien se generaron algunas condiciones normativas para el trabajo conjunto, las instancias de trabajo colaborativo entre medios públicos fueron puntuales y no se sostuvieron en el tiempo.

Un avance importante del período analizado fue la instalación de repetidoras de radio y televisión públicas en el interior del país, para lo que sí se generaron articulaciones entre diferentes organismos públicos, como los propios medios, el MIEM, el MEC y ANTEL. Al concluir los quince años de gobiernos frenteamplistas, quedaron veinticuatro repetidoras en el interior para TNU y diecinueve para las radios de RNU. De todas formas, quedan en el debe que el canal público sigue sin lograr una recepción adecuada por aire en todos los rincones del país y también y que la producción de contenidos locales sigue siendo escasa —la gran mayoría se produjeron desde

76 Un recurso al que se apeló durante varios momentos del período analizado fue la incorporación de figuras medianamente reconocidas de los medios comerciales. Esa estrategia fue más marcada a partir de 2010, por ejemplo, con la incorporación de la periodista Ileana da Silva como directora de Informativos de TNU.

Montevideo, más allá de la conformación de una red de corresponsales estable en varios departamentos—.

Asimismo, el período estudiado estuvo marcado por un fuerte aumento de los recursos que el Estado destinó al desarrollo de los medios públicos, tanto a nivel de inversiones como de la contratación de personal. Como ya se señaló, los recursos fueron suficientes para RNU, pero no para TNU, que con la llegada de la televisión digital vio cómo se agrandó aún más la brecha con los canales comerciales. A diferencia de otros períodos históricos, entre 2005 y 2020 estos últimos no efectuaron grandes presiones para frenar el desarrollo de los medios públicos en Uruguay, quizás porque Andebu direccionó su energía a evitar la sanción y aplicación de la LSCA y a intentar entrar en el mercado de la prestación de servicios de internet (Beltramelli, 2018).

Trazando el proceso de políticas

Al estudiar el proceso de políticas públicas dirigidas a medios públicos, en primer lugar, es importante tener en cuenta los factores de contexto. En ese sentido, el equilibrio del sistema de medios es una variable contextual importante. No es lo mismo si el sistema está dominado por medios comerciales que si predominan los medios públicos o si se da una situación mixta. Como ya fue señalado, el sistema de medios en Uruguay es de una indiscutida preponderancia de los medios privados, que se rige principalmente por lógicas de mercado y en el que los medios de gestión estatal y comunitaria han ocupado papeles marginales. Este escenario condiciona cualquier intento de política pública en el campo de la radiodifusión, ya sea para favorecer a uno u otro sector o para mantener el *statu quo*. En el caso uruguayo, la política pública dirigida a medios públicos fortaleció al sector público, pero no pudo hacerlo lo suficiente como para que estos medios quedaran a la par de sus competidores del sector comercial. Sumado a esto, la forma en que los actores que conforman el sistema de partidos conciben los medios de comunicación, imprescindibles para su actividad política, es otra variable de relevancia. A partir de las opiniones de informantes calificados, parece claro que entre los políticos uruguayos prevalece una visión instrumental de los medios de comunicación y que, en ese sentido, prima una lógica racional a la hora de pensar su relación con estos. Al mismo tiempo, esta situación convive con la predominancia de un periodismo de declaración que considera a los políticos como actores confiables (Schuliaquer, 2017), lo que los convierte en protagonistas habituales de las escenas mediáticas, sobre todo si pertenecen a los partidos mayoritarios.

Otra variable contextual importante es la tradición administrativa del Estado (Labate, 2016). En Uruguay, «buena parte de las actividades económicas estratégicas y de los servicios públicos quedan en manos del Estado y en particular de los entes autónomos», lo que permite una regulación por competencia directa, efectiva y eficaz (Lanzaro, 2004, p. 135). Los medios públicos uruguayos contaron con herramientas administrativas para su gestión, más allá de que muchas de ellas se mezclan con lógicas del sector privado, como las modalidades de contratación de funcionarios. Es importante señalar que existe un debate acerca de si son o no adecuadas para propiciar una gestión ágil y, al mismo tiempo, contemplar los derechos de los funcionarios. Mientras que las autoridades que ocuparon cargos de dirección entre 2005 y 2015 en general defendieron las modalidades de

contratación temporales, porque las consideraban más propicias para un medio de comunicación, los sindicatos de trabajadores reclamaron, sin éxito, más estabilidad en las funciones e igualdad de remuneración ante una misma tarea. Por otro lado, como el Secan es una unidad ejecutora del MEC, los trámites de TNU y RNU deben pasar por los mismos mecanismos que cualquier otra dependencia del ministerio, lo que claramente resulta inadecuado para la dinámica que requiere un medio de comunicación. En cambio, al estar dentro de ANTEL, Vera TV contó con unos mecanismos de gestión propios de los entes autónomos, que en los últimos años incorporaron mecanismos de administración del sector privado (Lanzaro, 2013).

Por su parte, otra variable que incide indirectamente en las políticas públicas dirigidas a los medios es la orientación ideológica del partido de gobierno. En este sentido, a partir de la tradicional clasificación en el eje que va de izquierda a derecha (Sani y Sartori, 1980; Colomer, 2009), el FA se ubica entre la izquierda y la centro izquierda (Yaffé, 2013; López Burian, 2015) y puede afirmarse que sus gobiernos han implementado políticas de corte socialdemócrata (Lanzaro, 2010; Bentancur y Busquets, 2016). En suma, los partidos de izquierda son más proclives a la intervención del Estado y a la regulación pública de diferentes áreas y sectores, mientras que los de derecha prefieren un papel estatal más acotado y son partidarios de ajustes que lo hagan más pequeño (Moreira, 1998). Más allá de que no fue un proceso exento de marchas y contramarchas, entre 2005 y 2015 el Estado asumió un rol más protagónico en el área de las políticas públicas de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual, principalmente en el segundo lustro del período. En el caso de las telecomunicaciones fue mucho más claro, con un fuerte liderazgo de ANTEL, que incluso llegó a chocar con algunos actores de la Dinatel del MIEM. Con las reglas de juego en Uruguay, el partido de gobierno es el que elige a las autoridades responsables de llevar adelante las políticas dirigidas a medios públicos.

Otra variable explicativa relevante es el tipo de liderazgo institucional a la hora de diseñar e implementar las políticas, que, a su vez, es producto de unos determinados arreglos institucionales. En el caso uruguayo, el período estudiado comenzó con una institucionalidad dispersa en materia de medios públicos, que si bien tenía como principal referente al MEC —sobre todo en el diseño, aunque también con incidencia en la aplicación—, contaba con el liderazgo de doble vía de RNU y el SODRE para el caso de las radios y de TNU para la televisión. A partir del liderazgo asumido por el MEC entre 2010 y 2015, el período terminó con la puesta en marcha del SECAN, que se constituye como el organismo de referencia en la materia. En paralelo, gracias al papel que asumió la Dinatel se logró aprobar la LSCA, que crea un SPRTN —aunque no se llegó a implementar—. De todas formas, el rol que puede asumir el SECAN está muy limitado por las directivas del MEC, del que depende. Al estudiar directamente la aplicación de las políticas, resultan

claves los liderazgos internos de RNU y TNU, que en el primer caso tuvieron continuidad en el tiempo, pero no así en el segundo. Guiado por intereses comerciales, a partir de 2010 ANTEL interviene como un actor relevante en esta arena de políticas, gracias a la creación de la plataforma Vera TV, cuyas directivas tuvieron poco contacto con la de los medios tradicionales.

Otra variable que explica la conformación de la agenda gubernamental es el papel que cumplen los diferentes grupos de presión. Como ya se explicó, la sociedad civil, a través de la CCD, tuvo una importante incidencia en la conformación de la agenda en materia de servicios de comunicación audiovisual, pero debido al contrapeso ejercido por Andebu, direccionó sus fuerzas a las políticas del sector comercial de radiodifusión. Pese a que la LSCA conformó un mecanismo de participación social como asesor de la gestión de los medios públicos uruguayos, ningún actor social reclamó por su implementación, que desapareció de la agenda de gobierno entre 2015 y 2020.

El resultado de la política deja a los medios públicos sensiblemente mejor posicionados respecto a 2005, tanto por su creciente presupuesto e inversión en infraestructura como por la recuperación de la capacidad de decisión sobre los contenidos, antes en su mayoría en manos de productores privados con los que el Estado se asociaba para abaratar costos. Ello permitió generar proyectos de comunicación coherentes y pensados, algo inédito en las décadas antes de la llegada del FA al Gobierno nacional. Los resultados fueron mucho más marcados en las radios públicas, sobre todo porque el esfuerzo presupuestal requerido era menor que el de la televisión y porque su abandono anterior a 2005 era mucho más pronunciado. Esa situación hizo que fuera más sencillo desarrollar un proyecto en las radios estatales, ya que se partió casi desde cero.

En el caso del canal, que contaba con una estructura mucho más armada y con necesidades presupuestales mucho mayores, la brecha con los competidores comerciales no solo se mantuvo, sino que se amplió, ya que TNU demoró mucho más de lo esperado en mejorar su calidad de imagen a partir de las posibilidades que brindó la TDT abierta. Además, si bien en los medios públicos se intentó practicar la independencia, se vio limitada de forma notable porque están montados en estructuras institucionales altamente dependientes del gobierno de turno. Como el Gobierno nacional sigue teniendo total incidencia en las decisiones políticas y administrativas, basta con un cambio de voluntad política para que el acumulado de los últimos quince años se desarme o cambie de rumbo.

A continuación, se presenta un esquema en el que se visualiza mejor cómo interactúa este sistema de variables que explica el proceso de políticas públicas sobre medios públicos en Uruguay.

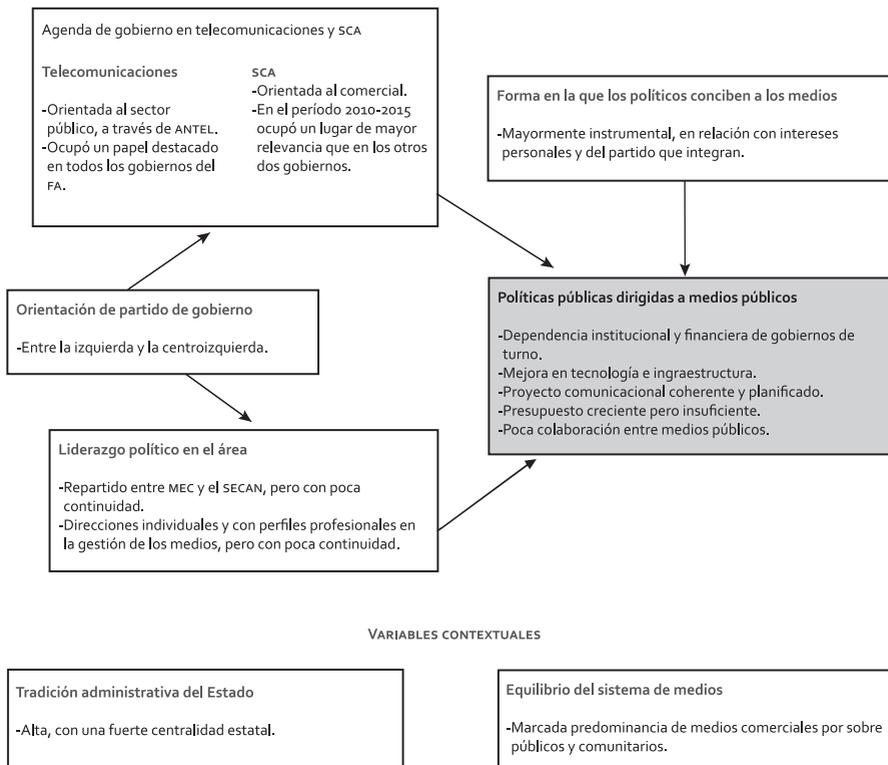


Figura 2. Variables del proceso de políticas públicas sobre medios públicos en Uruguay.

Fuente: elaboración propia.

Consideraciones finales

Con la llegada del FA al Gobierno nacional con mayorías parlamentarias podía suponerse que se apostaría por un fortalecimiento del sector público de la radiodifusión y por una mayor regulación del mercado privado, además del reconocimiento y desarrollo del sector comunitario. Después de los tres gobiernos nacionales a cargo de ese partido, puede afirmarse que las tres cosas ocurrieron, aunque con distinto grado de desarrollo. Si se analizan los tres gobiernos de la fuerza política de izquierda por separado, en los dos primeros se concentró la mayor parte de las reformas en esta arena de políticas, mientras que en el tercero las reformas más importantes quedaron paralizadas. En el período 2005-2010 las acciones estuvieron dirigidas, en su mayoría, al fortalecimiento de los medios públicos, el reconocimiento del sector comunitario y la aprobación de otras normas para contribuir al ejercicio de la libertad de expresión e información. No obstante, entre 2010 y 2015 las energías —del Gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil— estuvieron dirigidas sobre todo a la regulación del sector comercial de radiodifusión, lo que se logró solo en términos legales, ya que luego casi no se puso en práctica. Este direccionamiento de las energías del Gobierno y de los grupos de presión hizo que los otros dos sectores, el público y el comunitario, fueran algo desatendidos en esos cinco años.

En el caso de los medios públicos, en el primer gobierno del FA hubo una marcada voluntad del Poder Ejecutivo de potenciarlos y relanzarlos, luego de que durante décadas estuvieran sumidos en el abandono y la falta de presupuesto. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo nombró a directores que tenían una destacada trayectoria en medios de comunicación, lo que marcó una diferencia con lo que ocurría antes, cuando los cargos tenían perfiles menos profesionales y más políticos. Sin embargo, la dispersión institucional dificultó una visión sistémica por la que los medios gestionados desde el Estado pudieran funcionar de forma articulada y coordinada. En suma, en el período estudiado se mantuvo el funcionamiento de una estructura institucional altamente dependiente del Poder Ejecutivo, lo que quedó de manifiesto cuando en 2020, luego de un cambio de partido en el Gobierno, la dirección entrante tuvo potestades para cambiar la programación y las figuras que aparecen en pantalla y en el dial. Después de unos meses en los que el funcionamiento de los medios públicos no varió demasiado, ya en 2021 varios programas y contratos de trabajadores no se renovaron. De hecho, el nuevo director, el experiodista Gerardo Sotelo,⁷⁷ anunció a comienzos de ese año un

77 En la campaña de las elecciones nacionales 2019, Sotelo anunció que dejaba el periodismo para incorporarse al Partido Independiente, integrante de la coalición de gobierno que se instaló en 2020. De hecho, cuando se anunció su nombramiento como director

cambio de nombre: TNU volvió a llamarse Canal 5 («El canal público dejará de llamarse Televisión Nacional Uruguay y volverá a ser Canal 5» 2021).

Ocurrió algo similar con Vera TV, ya que las autoridades de ANTEL designadas por el Gobierno que asumió en 2020 anunciaron el cierre de las áreas de la empresa destinadas a la generación de contenidos para la plataforma Vera TV («Gurméndez se refirió a la calidad del internet y habló de “prudencia” en la publicidad», 2021). El gobierno multicolor consideró que la empresa de telecomunicaciones no debe invertir en la compra de contenidos deportivos porque no está entre las competencias del ente (Verri, 2020). En un primer momento, la plataforma se convirtió en un espacio en el que se puede acceder a los contenidos en vivo de algunos canales abiertos y pagar para acceder a películas, ya sea a través de un servicio de suscripción o de alquiler. No obstante, en el tercer año de mandato del gobierno de Lacalle Pou se invirtió en la contratación de algunos eventos deportivos masivos y también se acordó la incorporación a la grilla de los tres principales canales comerciales del país, para lo que ANTEL se comprometió a pagarles cerca de diez millones de dólares en tres años («ANTEL pagará más de US\$ 1 millón por año a canales privados para que estén en Vera TV», 2022).

Del análisis expuesto resulta claro que, en función del esquema propuesto por Nicolás Bentancur y José Miguel Busquets (2016) a partir de Brian Hogwood y Guy Peters (1982), la política de medios públicos en los gobiernos del FA implicó una sucesión no lineal en relación con lo que ocurría antes de 2005. Ello se explica porque la política precedente no se canceló, pero sí cambiaron sus objetivos, características y formas organizativas. La ausencia de cambios estructurales profundos que se sostengan al menos en el mediano plazo es uno de los grandes deberes del período analizado. Si bien no hubo grandes rupturas, dentro de los gobiernos del FA, tampoco puede afirmarse que en todos los medios públicos analizados haya habido una continuidad en las políticas implementadas. En el caso de RNU esa continuidad trascendió a las personas que ocuparon cargos de dirección, pero TNU tuvo más dificultades ante los cambios de autoridades. Sin dudas, la mayor novedad del período la constituyó la creación de Vera TV, que logró llegar a competir con servicios de televisión para abonados gracias a la emisión de importantes contenidos deportivos en directo. De todas formas, como ya se planteó, su diseño presenta problemas similares, ya que depende del directorio de ANTEL, que se renueva con la llegada de cada nuevo gobierno.

del SECAN, Gerardo Sotelo integraba una lista como suplente de Laura Raffó, candidata a la Intendencia de Montevideo por la Coalición Multicolor. Semanas después, anunció que renunciaba a la candidatura porque lo consideraba inconveniente por su papel como director de los medios públicos.

Bibliografía

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (ANTEL) (2006). *Memoria y balance anual 2006*. Montevideo: ANTEL. Recuperado de <https://www.antel.com.uy/documents/20182/184923/memoria-anual-2006-2-9mb.pdf/3aa5057f-5032-476d-8a2a-51e814f89c65>
- AGUIRRE, L. (2017). Mecanismos causales y *process tracing*. Una introducción. *Revista SAAP*, 11(1), 147-175. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3871/387153373006.pdf>
- ALONSO, E. (2019, octubre). *Los desafíos de los medios públicos como fuente de información frente a la convergencia en Uruguay* [presentación]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=_KDRwsv8sck&t=16666
- ALONSO, E., BELTRAMELLI, F., CAETANO, G., DELIO MACHADO, L., IRIGOIN, P., MEYER, J., MOTTA, J., y OSORIO, F. (2012). *Informe Final «Uruguay 2010: entre la innovación y acceso»*. Montevideo: Prodic, FIC, Universidad de la República.
- ÁLVAREZ HORMAZÁBAL, M. (2016). *Los determinantes de la audiencia televisiva de mega-eventos deportivos en Chile: el caso de las Copas del Mundo FIFA* (Tesis de maestría, Universidad de Chile). <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/138718>.
- ANDUIZA, E., y BOSCH, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- ANTEL pagará mas de US\$ 1 millón por año a canales privados para que estén en Vera Tv (2022, junio 17). *El Observador*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/antel-pagara-mas-de-un-millon-por-ano-a-canales-privados-para-que-estén-en-vera-tv-202261793251>
- ARUGUETE, N. (2013). La narración del espectáculo político: pensar la relación entre sistema de medios y poder político. *Revista Austral Comunicación*, 2(2), 205-216. <http://hdl.handle.net/11336/3628>
- ARUGUETE, N. (2015). *El poder de la agenda. Política, medios y público*. Buenos Aires: Biblos.
- Asumió Sonia Breccia en Canal 5 Tveo (2005, marzo 30). *Presidencia*. Recuperado de http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/03/2005033004.htm
- BALEATO, P. (2018). Regulación democrática de los medios de comunicación en el Uruguay: ¿la década perdida? En G. GÓMEZ (Coord.), *Una Ley de Medios a medias* (pp. 11-15). Montevideo: FESUR.
- BEACH, D., y PEDERSEN, R. (2013). *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- BECERRA, M. (2013). La televisión pública en América Latina: condicionantes y desafíos. En Instituto de Estudios sobre Comunicación RTA (Ed.), *Pensar la televisión pública. ¿Qué modelos para América Latina?* Buenos Aires: La Crujía.
- BECERRA, M., y WAISBORD, S. (2015). Principios y «buenas prácticas» para los medios públicos en América Latina. *Cuadernos de Discusión de Información y Comunicación*, 3. París: Unesco. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234746>
- BELTRAMELLI, F. (2018). *Políticas públicas y convergencia infocomunicacional en Uruguay: regulaciones e institucionalidad en los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay (2005-2014)* (Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata, Argentina). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/66493>
- BENFORD, R., y SNOW, D. (2000). Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639.
- BENTANCUR, N., y BUSQUETS, J. (2016). Una mirada de conjunto a las políticas públicas del decenio progresista. En N. BENTANCUR y J. BUSQUETS (Coords.), *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Fin de Siglo.

- BIRKLAND, Th. A. (2007). Agenda setting in public policy. En F. FISCHER, G. J. MILLER y M. S. SIDNEY (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group.
- BIZBERGE, A. (2017). Los desafíos de la convergencia digital para las políticas de comunicación. En C. LABATE y C. ARRUETA (Comps.), *La comunicación digital. Redes sociales, nuevas audiencias y convergencia: desafíos y oportunidades para la industria, el Estado y los usuarios*. Jujuy: Ediunju.
- BRIL-MASCARENHAS, T., MAILLET, A., y MAYAUX, P. L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(3), 659-684. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>
- BUQUET, G. (2018). Fracasos (y todavía algunos intentos) en el cambio del mapa de medios audiovisuales en Uruguay. En G. GÓMEZ (Coord.), *Una Ley de Medios a medias* (pp. 23-26). Montevideo: FESUR. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/14696.pdf>
- CALVI, L. (2000, abril 4). Los 70 años del Sodre. *La Red 21*. Recuperado de <https://www.lr21.com.uy/cultura/7204-los-70-anos-del-sodre>.
- CAPELLA, A. (2015). Agenda-Setting. En G. Di GIOVANNI y M. A. NOGUERA (Orgs.), *Dicionário de políticas públicas*. San Pablo: UNESP.
- CHETTY S. (1996). The case study method for research in small- and medium-sized firms. *International Small Business Journal*, 15(1), 73-85.
- COBB, R., y ROSS, M. (1997). *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition*. Lawrence: University Press of Kansas.
- COLOMER, J. (2009). *La ciencia de la política*. Barcelona: Ariel.
- DE COLA, S. (2018). Que no se detenga. En G. GÓMEZ (Coord.), *Una Ley de Medios a medias* (pp. 37-40). Montevideo: FESUR. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/14696.pdf>
- DE TORRES, I. (2015). Aportes para la historia de la radiodifusión como servicio público. El Sodre de Uruguay: una propuesta innovadora en el contexto hispanoamericano. *Revista Questión*, 1(46). Recuperado de <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/2489>
- Doyenart presentó renuncia al canal y Batlle no la aceptó. (2001, octubre 18). *La Red 21*. Recuperado de <https://www.lr21.com.uy/politica/59599-doyenart-presento-renuncia-al-canal-y-batlle-no-la-acepto>
- Doyenart presentó ayer la renuncia. (2002, febrero 09). *La Red 21*. Recuperado de <https://www.lr21.com.uy/politica/70399-doyenart-presento-ayer-la-renuncia>.
- DURQUET, E. (1998). El caso Montevideo, algunas reacciones despertadas. C. GARCÍA RUBIO (Ed.), *El Uruguay cableado. Actualidad de la televisión de pago*. Montevideo: Editorial Zeitgeist.
- El canal público dejará de llamarse Televisión Nacional Uruguay y volverá a ser Canal 5 (2021, febrero 17). *La diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/cultura/articulo/2021/2/el-canal-publico-dejara-de-llamarse-television-nacional-uruguay-y-volvera-a-ser-canal-5/>
- ELDER, CH., y COBB, R (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. AGUILAR VILLANUEVA (Comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de México: Miguel Á. Porrúa.
- FARAONE, R. (1998). *Televisión y Estado*. Montevideo: Cal y Canto.
- FRANCO, F. (2016, mayo). La Justicia uruguaya comenzó a expedirse sobre recursos de inconstitucionalidad contra la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. *Observacom*. Recuperado de <https://www.observacom.org/amp/la-justicia-uruguaya-comenzo-a-expedirse-sobre-recursos-de-inconstitucionalidad-contra-la-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual/>
- (2014, diciembre 23). Manos arriba. *La diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2014/12/manos-arriba/>

- FRANCO, F. (2018). El viejo desafío de abrir la cancha. En G. Gómez (Coord.), *Una Ley de Medios a medias* (pp. 41-44). Montevideo: FESUR. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/14696.pdf>
- (2022). *A medio camino: políticas públicas sobre medios públicos en la era frenteamplista (2005-2015)* (Tesis de maestría, Universidad de la República, Uruguay). <https://hdl.handle.net/20.500.12008/32502>
- FUENZALIDA, V. (2008). *Nuevas tendencias de la Televisión Pública en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- GARCÍA RUBIO, C. (1998a). Las cuatro décadas de Canal 5. En *Televisión estatal, ¿qué hacer con ella?* Montevideo: UCU-Editorial Zeitgeist.
- (1998b). La nueva televisión uruguaya. En C. GARCÍA RUBIO (Ed.), *El Uruguay cableado. Actualidad de la televisión de pago*. Montevideo: Editorial Zeitgeist.
- GRINDLE, M. (2009). La brecha de la implementación. En F. MARIÑEZ NAVARRO y V. GARZA CANTÚ (Comp.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. Ciudad de México: Miguel Á. Porrúa.
- Gurméndez se refirió a la calidad del internet y habló de “prudencia” en la publicidad (2021, febrero 09). *Montevideo Portal*. Recuperado de <https://www.montevideo.com.uy/En-Perspectiva/Gurmendez-se-refirio-a-la-calidad-del-internet-y-hablo-de-prudencia-en-la-publicidad-uc777791>
- HALLIN, D., y MANCINI, P. (2004). *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- HERNÁNDEZ, P., y CARRO, G. (2016). *Gestión del espectro radioeléctrico en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ingeniería, Universidad de la República. Recuperado de https://ie.fing.edu.uy/proyectos/esopo/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Doc1_20170118_gestionERE.pdf
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ COLLADO, C., y BAPTISTA LUCIO, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: Mc Graw Hill-Interamericana Editores.
- HILGARTNER, J., y BOSK, Ch. (1988). The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology*, 94(1), 53-78.
- HOGWOOD, B., y GUY PETERS, B. (1982). The Dynamics of Policy Change: Policy Succession. *Policy Sciences*, 14(3), 225-245.
- HOLLI, A. (2008). Feminist triangles: A conceptual analysis. *Representation*, 44(2), 169-185.
- JOHNSON, N., y SEMPOL, D. (2016). Igualdad de género y derechos de la diversidad sexual: avances y rezagos en el gobierno de Mujica. En N. BENTANCUR y J. BUSQUETS (Coords.), *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Fin de Siglo.
- KAPLÚN, G. (2015a). ¿TV o no TV? El gobierno progresista y la televisión digital en Uruguay. En G. Gómez (Coord.), *Gobierno del Frente Amplio y políticas de comunicación 2010-2014. Libertad de expresión y regulación de medios audiovisuales en la era Mujica* (pp. 24-32). Análisis, (16/2015). Montevideo: FESUR. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/11589.pdf>
- (Coord.) (2015b). *¿Qué radios para qué comunidades? Las radios comunitarias uruguayas después de la legalización*. Montevideo: Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/9026>
- KINGDON, J. (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Longman-Pearson.
- LABATE, C. (2016). *La televisión pública es el canal que nunca se ve. Estudio de las políticas de comunicación para Canal 7 de Argentina y TV Brasil (2003-2011)* (Tesis de maestría, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina). Recuperado de https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/281/TM_2017_labate_001.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- LAMUEDRA GRAVÁN, M. (2011). Medios de servicio público, periodismos alternativos y esfera pública deliberativa: hacia un nuevo consenso sobre el rol del periodismo en la era digital. *Revista Chasqui*, (113), 27-33. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/160/16057429005.pdf>
- LANZA, E. (2010). *Mapa de la radiodifusión en el ámbito departamental y regional*. Recuperado de https://fescomunica.fes.de/fileadmin/user_upload/pdf/publicaciones/documentos/2010_Edison_Lanza_mapeo_de_medios_4.pdf
- (2015). Las políticas de comunicación del gobierno del Frente Amplio y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En G. GÓMEZ (Coord.), *Gobierno del Frente Amplio y políticas de comunicación 2010-2014. Libertad de expresión y regulación de medios audiovisuales en la era Mujica* (pp. 7-14). Análisis, (16/2015). Montevideo: FESUR. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/11589.pdf>
- LANZA, E., y LÓPEZ GOLDARACENA, A. (2009). Uruguay (informe nacional). En G. GÓMEZ y C. AGUERRE (Orgs.), *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*. Buenos Aires: AMARC-ALC.
- LANZA, E., y BUQUET, G. (2011). *La televisión privada comercial en Uruguay. Caracterización de la concentración de la propiedad, las audiencias y la facturación*. Montevideo: FESUR. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/08659.pdf>
- LANZARO, J. (2004). Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14, 103-135. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/6914>
- (2010). Uruguay: Un gobierno social democrático en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1), 45-68. Recuperado de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/171/123>
- (2013). *Centro presidencial: estudio sobre Alto Gobierno en Uruguay*. Documento de trabajo ICP-FCS, 01/13. Montevideo: FCS, Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/4573>
- LATINOBARÓMETRO (2017). *El declive de la democracia. Informe Latinobarómetro 2016*. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2016&evMONTH=9>
- LINDBLOM, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Ciudad de México: MAP.
- LÓPEZ BURIAN, C. (2015). Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). *Colombia Internacional*, (83), 135-169. <https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.06>
- LORETI, D., y LOZANO (2012). El rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación. *Revista Derecho Público*, 1(1), 29-55. Recuperado de http://www.saij.gov.ar/doctrina/dacfi20060-loreti-rol_estado_como_garante.htm
- Los canales vtv y vtv+ se bajaron de la grilla de Vera tv (2018, mayo 12). *El Observador*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/los-canales-vtv-y-vtv-se-bajaron-de-la-grilla-de-vera-tv-201851215350>
- LOWI, TH. (1964, mayo 21). How the Farmers Get What They Want. *The Reporter*.
- MARONNA, M. (2007). La etapa fundacional de la televisión uruguaya. En *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán. Recuperado de <http://cdsa.aacademica.org/000-108/476.pdf>
- MARTÍNEZ, I. (2020, abril 30). Carolina Cosse sobre la nueva ley de medios: «Parecería que el interés es perjudicar a ANTEL, y eso es perjudicar a todos los uruguayos». *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/4/carolina-cosse-sobre-la-nueva-ley-de-medios-pareceria-que-el-interes-es-perjudicar-a-ANTEL-y-eso-es-perjudicar-a-todos-los-uruguayos/>

- MASSICOTTE, L. (2013). Omnibus Bills in Theory and Practice. *Canadian parliamentary review*, 36(1), 13-17. Recuperado de http://www.revparl.ca/36/1/36n1_13e_Massicotte.pdf
- MASTRINI, G. (2013). Medios públicos y derecho a la comunicación. En *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. Buenos Aires: La Crujía. Recuperado de http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/medios_publicos.pdf
- MCADAM, D. (1999). Orígenes terminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación. En D. MCADAM, J. MCCARTHY y M. ZALD (Eds.), *Movimientos sociales, perspectivas comparadas* (pp. 49-70). Madrid: Ediciones Istmo.
- MOREIRA, C. (1998). La izquierda en Uruguay y Brasil: cultura política y desarrollo político partidario. Ponencia presentada en *XXI LASA International Congress*, Chicago. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Moreira.pdf>
- Mujica “podrido” de Ley de Medios (2010, diciembre 6). *Cien18chenta*. Recuperado de http://www.180.com.uy/articulo/15572_Mujica-podrido-por-Ley-de-Medios
- MUÑOZ, D. (2008, diciembre 18). El conflicto en Canal 5 se radicaliza. *Cien18chenta*. Recuperado de https://www.180.com.uy/articulo/1395_El-conflicto-en-Canal-5-se-radicaliza
- NARBONDO, P. (2014). *Estado neoliberal, Estado desarrollista y Estado de bienestar universalista*. Documento de Trabajo FCS-ICP; 02/14. Montevideo: Universidad de la República. Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/4575/1/DOL%20CP%2002%2014.pdf>
- NARBONDO, P., y RAMOS, C. (1999). La reforma de la administración central en Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 11, 35-58. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/7119>
- PASQUALI, A. (1991). *El orden reina: escritos sobre comunicaciones*. Caracas: Monte Ávila.
- PASQUALI, A. y SAFAR, E. (2006). La radiotelevisión pública en Venezuela. En I. BANERJEE y K. SENEVIRATNE (Eds.), *Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas*. San José de Costa Rica: Unesco. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141584_spa
- PEREIRA, A. (2016). La apertura democrática y el Canal 5: entre la innovación y el fracaso. *Revista Encuentros Uruguayos*, 1X(1), 49-70. Recuperado de <https://ojs.fhce.edu.uy/index.php/encuru/article/view/1218/1284>
- PIERSON, P., y SKOCPOL, T. (2008). El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38. Recuperado de <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v17n1/v17n1a01.pdf>
- PONCE, M. (2008). Instituciones y consensos: Cooperación intertemporal en política fiscal en Chile y Uruguay (1990-2005). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 87-110. Recuperado de <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v17n1/v17n1a04.pdf>
- POSADAS, J. M. (1998). El Estado y los medios de comunicación. En C. GARCÍA RUBIO (Ed.), *Televisión estatal, ¿qué hacer con ella?* Montevideo: UCU-Editorial Zeitgeist.
- RADAKOVICH, R. (2004). *Territorios Televisivos: de ciudad imaginada a Tévé Ciudad*. Montevideo: Cal y Canto.
- RAMA, C. (1998). Canal 5 sobre el nuevo mundo de la globalización. En C. GARCÍA RUBIO (Ed.), *Televisión estatal, ¿qué hacer con ella?* Montevideo: UCU-Editorial Zeitgeist.
- Río 2016 a través de Antel y TNU (2016, agosto 18). *Antel*. Recuperado de https://www.ANTEL.com.uy/institucional/sala-de-prensa/comunicados/-/asset_publisher/RdB8x2ixw6mb/content/rio-2016-a-traves-de-ANTEL-y-tnu?inheritRedirect=false

- Rodríguez Villamil quiere que Tveo se independice. (2002, marzo, 09). *La Red* 21. Recuperado de <https://www.lr21.com.uy/politica/73080-rodriguez-villamil-quiere-que-tveo-se-independice>
- ROSENBLATT, F. (2006). El dispar desenlace de la crisis económica en Argentina y Uruguay (2001-2002): Una explicación desde la teoría de las prospectivas. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26(2), 97-119. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200005>
- SANI, G., y SARTORI, G. (1980) Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales. *Revista de Derecho Político*, (7), 7-37. <https://doi.org/10.5944/rdp.7.1980.8032>
- SANTOS, A. (2018). *La música en la radio oficial, 1973-1985. Prácticas discursivas en las emisoras radiofónicas estatales de Uruguay* (Tesis de maestría, Universidad de la República, Uruguay). <https://hdl.handle.net/20.500.12008/39522>
- SCHULIAQUER, I. (2017). ¿Quién domina la escena? La relación entre los gobiernos del Frente Amplio y las empresas mediáticas en Uruguay (2005-2015). En E. Mitchelstein y J. P. Boczkowski (Comps.), *Titulares, hashtags y videojuegos. La comunicación en la era digital* (pp. 167-182). Buenos Aires: Manantial.
- SELIOS, L. (2006). Los últimos diez años de la cultura política uruguaya: entre la participación y el desencanto. *América Latina Hoy*, 44, 63-85. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/308/30804404.pdf>
- SORIA, F. (2016). Influencias extranjeras, miradas locales. La televisión pública en Uruguay (1963-1968). *Claves. Revista de Historia*, 2(3), 193-223. <https://doi.org/10.25032/crh.v2i3.8>
- (2020). *Proyecto cultural y desafíos institucionales de la televisión pública en Uruguay (1963-1967)* (Tesis de Maestría en Comunicación y Cultura, Universidad de Buenos Aires, Argentina).
- SUBIRATS, J., KNOEPEL, P., LARRUE, C., y VARONE, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- TANSEY, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling. *PS: Political Science & Politics*, 40(4), 765-772.
- Televisión Nacional de Uruguay (TNU) (2013). *Proyecto comunicacional*, presentado en el llamado público para canales de Televisión Digital Terrestre.
- TOLOSA, A. (2019, octubre 17). Presentación en el *Foro Medios Públicos. Retos y desafíos en un nuevo paradigma de la comunicación*, Montevideo, Palacio Legislativo. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=UbDnOZs9Oj8>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2001). *La Radio y la Televisión Pública: ¿Cómo? ¿Por qué?* París: Unesco. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000124058_spa
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) (2008). *Indicadores de desarrollo mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. París: Unesco. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102S.pdf>
- Un ventarrón sacude al SODRE. Entrevista con el politólogo Oscar A. Botinelli. (2001). *Factum*. Recuperado de <https://portal.factum.uy/ediciones-antiores/estpol/anapol/2001/anpo1029.html>
- UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES (URSEC) (2015, diciembre). *Evolución del sector telecomunicaciones en Uruguay*. Montevideo: Ursec. Recuperado de <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/datos-y-estadisticas/estadisticas/informes-de-mercado-del-sector-telecomunicaciones>

- UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES (URSEC) (2019, diciembre). *Informe de mercado de servicios de telecomunicaciones de Uruguay*. Montevideo: Ursec. Recuperado de <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/datos-y-estadisticas/estadisticas/informes-de-mercado-del-sector-telecomunicaciones>.
- URUGUAY (1967a). *Constitución de la República*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>
- (1967b). Ley n.º 13.640. Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 1968-1972. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13640-1967>
- (1974). Decreto-ley n.º 14.235. Ley de Creación de ANTEL. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14235-1974>
- (1977). Decreto-ley n.º 14.670. Declaración de Interés Público. Regulación de los Servicios de Radiodifusión. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14670-1977/4>
- (1978). Decreto n.º 734/978. Reglamentación de la Ley 14.670 relativo a la regulación de los servicios de radiodifusión. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/734-1978>
- (1984). Decreto-ley n.º 15.671. Creación del Programa Asesoramiento en la Formulación de la Política, Coordinación y Control de los Servicios Radioeléctricos y de Televisión por Cable. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15671-1984>
- (1986). Decreto n.º 350/986. Libertad de Expresión en los Medios de Comunicación. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/350-1986/1>
- (1990). Ley n.º 16.170. Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 1990-1994. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16170-1990>
- (2001a). Ley n.º 17.296. Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 2002-2004. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17296-2001>
- (2001b). Decreto n.º 212/001. Regulación de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones. URSEC. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/212-2001>
- (2003a). Decreto n.º 123/003. Reglamentación de la Autorización para Contratar en Régimen de «cachet». Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/123-2003>
- (2003b). Decreto n.º 555/003. Aprobación de la Formulación de la Estructura Organizativa. Unidad Ejecutora del Servicio de Televisión Nacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/555-2003/2>
- (2005). Ley n.º 17.909. Prohibición del Otorgamiento de Frecuencias durante Período Coincidente con las Elecciones Nacionales. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17909-2005>
- (2008a). Decreto n.º 374/008. Procedimiento para la Adjudicación del uso de Frecuencias de Radiodifusión Comercial. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/374-2008/18>
- (2008b). Decreto n.º 432/008. Reformulación de Estructura Organizativa. Servicio de Televisión Nacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/432-2008>
- (2008c). Decreto n.º 831/008. Recuperado de http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/decretos/2008/12/IE781.pdf

- URUGUAY (2009a). Decreto n.º 193/009. Reformulación de Estructura Organizativa del Servicio de Televisión Nacional. Modificación. Recuperado de <https://www.imo.com.uy/bases/decretos/193-2009>
- (2009b). Decreto n.º 519/009. Aprobación de Objetivos y Cometidos de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones. Recuperado de <https://www.imo.com.uy/bases/decretos/519-2009/1>
- (2011). Decreto n.º 77/011. Selección de la Norma ISDB-T para la Implantación de la Televisión Digital Terrestre. Revocación del Sistema DVB-T/DVB-H. Recuperado de <https://www.imo.com.uy/bases/decretos/77-2011>
- (2012a). Decreto n.º 153/012. Reglamentación de los procedimientos para conceder autorización para brindar servicios de radiodifusión de televisión digital. Recuperado de <https://www.imo.com.uy/bases/decretos/153-2012>
- (2012b). Decreto n.º 437/012. Aprobación del Pliego de Bases y Condiciones Relativo al Servicio de Radiodifusión de Televisión Digital Comercial. Recuperado de <https://www.imo.com.uy/bases/decretos/437-2012/2>
- (2013). Decreto n.º 028/013. Suspensión transitoria del llamado a interesados en obtener autorización para brindar el servicio de televisión digital comercial. Recuperado de <https://www.imo.com.uy/bases/decretos/28-2013>
- (2014a). Ley n.º 19307. Ley de Medios. Regulación de la Prestación de Servicios de Radio, Televisión y otros Servicios de Comunicación Audiovisual. Recuperado de <https://www.imo.com.uy/bases/leyes/19307-2014>
- (2014b). Decreto n.º 391/014. Aprobación del Proyecto de Reformulación de la Estructura Organizativa del Servicio de Comunicación Audiovisual del Ministerio de Educación y Cultura. Recuperado de <https://www.imo.com.uy/bases/decretos/391-2014>
- VAN CUILEMBURG, J., y McQUAIL, D. (2003). Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación. *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207. Recuperado de http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad1_Teorico_Van-Cuilenburg-McQuail.pdf
- WOBER, J., y GUNTER, B. (1988). *Television and social control*. Nueva York: St. Martin's Press.
- YAFFÉ, J. (2013). Competencia interna y adaptación partidaria en el Frente Amplio de Uruguay. *Perfiles latinoamericanos*, 21(41), 71-94. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-76532013000100004&lng=es&tlng=es
- ZAHARIADIS, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones y perspectivas. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 69-98). Buenos Aires: Westview Press.
- ZALLO, R. (1988). *Economía de la comunicación y la cultura*. Madrid, Akal.

Entrevistas

- Álvarez, P. (2020, febrero 6). Comunicación personal.
- Cardozo, F. (2020, julio 9). Comunicación personal.
- Casablanca, A. (2020, mayo 18). Comunicación personal.
- Correa, J. (2020, julio 13). Comunicación personal.
- Cosse, C. (2020, abril 6). Comunicación personal.
- Custodio, L. (2020, mayo 27). Comunicación personal.
- Gómez, G. (2020, febrero 19). Comunicación personal.
- Invernizzi, C. (2020), julio 8). Comunicación personal.
- Lamanna, W. (2020, febrero 3). Comunicación personal.
- Lanza, E. (2020, marzo 1). Comunicación personal.
- Martínez, V. (2019, diciembre 26). Comunicación personal.
- Ramela, P. (2020, abril 22). Comunicación personal.
- Simon, M. (2020, febrero 4). Comunicación personal.
- Varela, C. (2020, mayo 26). Comunicación personal.
- Verri, W. (2020, mayo 28). Comunicación personal.

El tiempo es tirano muestra el proceso de las políticas públicas dirigidas a los medios públicos durante los dos primeros gobiernos nacionales del Frente Amplio (2005-2009 y 2010-2015).

Conocida la orientación progresista de este partido, se podía suponer que a partir de 2005, este apostaría desde el Gobierno al fortalecimiento del sector público de la radiodifusión, a una mayor regulación del mercado privado y, además, al reconocimiento de la comunicación comunitaria.

Al finalizar la llamada *era progresista* en Uruguay, se pudo afirmar que esos tres lineamientos se concretaron, aunque con distinto grado de desarrollo. Así, en el período 2005-2010, las acciones estuvieron dirigidas principalmente al fortalecimiento de los medios públicos y al reconocimiento del sector comunitario, mientras que entre 2010 y 2015 se priorizó la regulación del sector comercial de radiodifusión, en detrimento de la atención que requerían los otros dos sectores.

Los medios que se estudian en este libro tuvieron pocos puntos de sinergia y articulación entre sí, lo que muestra la dificultad para generar un proyecto único de medios gestionados por el Estado en el período abarcado.