



Desarrollo Mediático en Uruguay: diagnóstico, perspectivas y desafíos



Con el apoyo de:



Montevideo, noviembre 2015

INDICE

Presentación 3

1. Un sistema regulador conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación social 5

- A. Marco jurídico y político
- B. Sistema para regular los medios difusivos
- C. Leyes sobre la difamación y otras restricciones legales sobre periodistas
- D. Censura

2. Pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad 18

- A. Concentración de los medios
- B. Una mezcla diversa de medios públicos, privados y comunitarios
- C. Asignación de licencias y espectro radiomagéntico
- D. Impuestos y regulación empresarial
- E. Publicidad

3. Los medios como plataforma del discurso democrático 27

- A. Los medios reflejan la diversidad de la sociedad
- B. Modelo de las emisoras de servicio público
- C. Auto-regulación de los medios
- D. Requisitos para la justicia e imparcialidad
- E. Niveles de confianza del público y credibilidad de los medios
- F. Seguridad de periodistas

4. Capacitación profesional e instituciones de apoyo a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad 39

- A. Disponibilidad de capacitación profesional mediática
- B. Disponibilidad de cursos académicos en las prácticas mediáticas
- C. Presencia de sindicatos laborales y organizaciones profesionales
- D. Presencia de organizaciones de la sociedad civil.

5. Capacidad infraestructural para apoyar a medios independientes y pluralistas 51

- A. Disponibilidad y utilización de los recursos técnicos por los medios de comunicación
- B. Presentación de la prensa, los medios de comunicación y las TIC.

Información técnica del estudio 57

- Equipo Coordinador, Equipo de Investigación y Consejo Consultivo
- Encuesta de opinión pública, encuesta a periodistas, análisis de contenido, informe sobre formación universitaria, informantes calificados entrevistados
- Referencias y definiciones

PRESENTACIÓN

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, a través de su Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC), propuso una herramienta para medir el desarrollo del sistema de medios: "[Indicadores de Desarrollo Mediático \(IDM\): un marco para evaluar el Desarrollo de los Medios de Comunicación Social](#)", que fue aprobada por los 195 países que la integran durante la XXVI Sesión, 26-28 de marzo de 2008.

“La contribución de los medios de comunicación a la creación y el mantenimiento de democracias que funcionen y su potencial para servir como un catalizador para el desarrollo humano proporcionan la justificación para los esfuerzos de la UNESCO en desarrollo de medios.

Medios de comunicación libres, independientes y pluralistas empoderan a los ciudadanos con información que les permite tomar decisiones informadas y participar activamente en los procesos democráticos. Pueden ayudar a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, facilitando el diálogo entre los decisores y el resto de la sociedad, y haciendo públicos los abusos de poder. También juegan un papel crucial en la mejora de la comprensión del público de los problemas actuales o emergentes, eventos, prioridades, así como de las políticas y sus opciones.

Sin embargo, ¿qué condiciones son necesarias para aprovechar al máximo el potencial democrático de los medios de comunicación y aumentar su contribución al desarrollo? ¿Qué políticas deberían ser elaboradas a este respecto? ¿Y cómo debe estar enfocada la asistencia al desarrollo mediático?”

Janis Karklinš

Media Development Indicators: a framework for assessing media development, 2008

De acuerdo a esta iniciativa, cada país o región adapta los indicadores para que se ajusten a su realidad, en relación a cinco categorías propuestas:

1. Sistema regulador conducente a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de medios de comunicación social.
2. Pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad
3. Los medios como plataforma para el debate democrático.
4. Capacitación profesional e institucional de apoyo a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad.
5. Capacidad infraestructural para apoyar a medios independientes y pluralistas.

Esta iniciativa fue presentada por el Sector Comunicación e Información de UNESCO- Montevideo (Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe) a las áreas de formación en comunicación de todas las universidades de Uruguay, donde fue acogida como una oportunidad de contribuir desde su *expertise* investigadora al desarrollo mediático en Uruguay.

Así comienza un proceso de diseño y planificación del primer estudio nacional sobre Desarrollo Mediático, promovido por UNESCO Montevideo y dirigido por un Equipo Coordinador en el que estuvieron representadas todas las universidades públicas y privadas con carreras terciarias en comunicación: Universidad de la República (UDELAR), Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), Universidad Católica del Uruguay (UCU) Universidad de Montevideo (UM) y Universidad ORT Uruguay. Se trata de la primera experiencia de trabajo conjunto de estas unidades académicas. En los anexos pueden verse los integrantes del Equipo Coordinador y los investigadores que participaron del estudio, que se desarrolló entre julio de 2013 y octubre de 2015.

Para la realización de la tarea se contó con el apoyo financiero de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay (ANII) y del Programa Internacional para el Desarrollo de las Comunicaciones (PIDC) de UNESCO.

En 2014, con el estudio ya en marcha, UNESCO propuso al Equipo Coordinador incorporar al trabajo los indicadores de género aprobados por la organización en 2012 ([Gender-Sensitive Indicators for Media](#)). Estos se incorporaron en el tramo final del trabajo, y se presentarán en un anexo a este informe.

Para la realización de este estudio fueron utilizadas una variedad de técnicas: revisión de legislación, antecedentes e información secundaria, entrevistas a informantes calificados, una encuesta de opinión pública, una encuesta a periodistas, análisis de contenidos de los medios, un informe sobre la formación brindada por las propias universidades encargado por Unesco a dos expertos independientes. Los detalles sobre las diferentes técnicas pueden verse en los anexos y en notas al pie del informe cuando corresponde.

En octubre de 2013, al comienzo del trabajo se constituyó además un Consejo Consultivo, integrado por representantes de distintas organizaciones mediáticas, gremiales, gubernamentales y de la sociedad civil, al que se presentó la iniciativa y la metodología de trabajo (la integración se detalla en los anexos). Posteriormente, en sendas reuniones en noviembre de 2014 y noviembre de 2015, se presentaron a este Consejo avances del informe, recogiendo sugerencias que se incorporaron en la versión final en todos los casos en que se entendió posible y pertinente.

Cabe señalar que, dado que durante el transcurso del trabajo se produjo una modificación legislativa importante que afecta el sistema mediático uruguayo, con la aprobación de la Ley 19307 de Servicios de Comunicación Audiovisual (diciembre de 2014), el Equipo Coordinador decidió establecer como fecha de cierre del informe, a este efecto, el 31 de diciembre de 2014, momento en que la ley había sido aprobada pero no se encontraba aún en aplicación. Los hechos posteriores referidos a esta ley no fueron tenidos en cuenta en la versión final.

Esperamos finalmente que el informe sea una contribución para todos los actores directamente interesados y para la ciudadanía en general, para una mayor y mejor comprensión del sistema mediático uruguayo y de los aspectos en que su desarrollo puede potenciarse.

CATEGORÍA 1

UN SISTEMA REGULADOR CONDUCENTE A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, EL PLURALISMO Y LA DIVERSIDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

A. MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO

1.1. La libertad de expresión se garantiza en las leyes y se respeta en la práctica

La normativa nacional vigente en torno a la libertad de expresión la componen la Constitución de la República a través de los artículos 7, 29 y 332¹; la Ley 16.099 de Comunicaciones e informaciones del 1989², especialmente en Capítulo I del artículo 1 al 3, Capítulo II del artículo 4 al 6; y la Ley 18.232 de Servicio de Radiodifusión Comunitaria de 2007, Capítulo I, art 1.

El país ha adherido a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en la Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948 y ha firmado y ratificado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo Artículo 19 es especialmente relevante para este indicador, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ambos adoptados en la Asamblea General de Naciones Unidas mediante Resolución 2200 A (XXI) del de 1966 y que entró en vigor 1976).

Asimismo ha ratificado el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Asamblea General de Naciones Unidas, ratificado en 1970 y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado en 2013. En el orden regional ha firmado y ratificado la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Pacto San José de Costa Rica, de 1969, cuyo artículo 13 es también relevante para estas temática. Ambos tratados fueron convertidos en ley en marzo de 1985³.

El país ha adherido y ratificado también otros tratados adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, convertido en Ley N° 13.670⁴ en 1968, cuyo artículo 4 es relevante aquí, y la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificado en 199, cuyo artículos 13 y 17 también son importantes en esta materia.

El 24 de diciembre de 2008 se crea la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo con la Ley 18.446⁵, una institución en el ámbito del Poder Legislativo, que tiene por cometido la defensa, promoción y protección en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional⁶.

De acuerdo al ordenamiento jurídico en Uruguay, la norma constitucional ocupa el más alto orden jerárquico seguido por las leyes, decretos y resoluciones. Todos los tratados, pactos, etc., se ratificaron a través del Poder Legislativo.

¹ Constitución de la República Oriental del Uruguay www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm

² Ley 16.099 Comunicaciones e informaciones -díctanse normas referentes a expresión, opinión y difusión, consagradas por la Constitución de la República www.parlamento.gub.uy/leyes/accesotextoley.asp?Ley=16099&Anchor

³ Ley N° 15.737 De Amnistía: (...) se anexan a esta Ley la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"; Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁴ Ley N° 13.670 Discriminación Racial Se aprueba la Convención Internacional sobre la eliminación de todas sus formas efectuada por La Asamblea General de Las Naciones Unidas <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=13670&Anchor>

⁵ Ley N° 18.446 Institución Nacional de Derechos Humanos. Creación <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18446&Anchor>

⁶ Ver el primer informe de la INDDH <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/09/Primer-Informe-Anual-de-la-INDDHH-junio-diciembre-2012-para-difundir1.pdf>

Excepto la Convención sobre los Derechos del Niño, a todos los tratados se les otorgó status de Ley, por tanto quedan jerárquicamente subordinados a la Constitución, lo que constituye evidencia de una cultura que tiende a garantizar la libertad de expresión, siguiendo los lineamientos de estos instrumentos. Todo diferendo entre la legislación nacional y la aprobada mediante ratificación de tratados, queda a criterio del Juez de la causa y, en última instancia, de la Suprema Corte de Justicia. A través de los protocolos antes mencionados Uruguay reconoce las facultades de las Cortes o Comités internacionales.

Por su parte Reporteros Sin Fronteras⁷ en el Informe *Freedom for the press worldwide 2014*, sitúa Uruguay con una calificación de “situación satisfactoria” en el número 26, habiendo ascendido un puesto desde la última medición con una nota de 16,08.

De acuerdo a los resultados de la encuesta nacional⁸ realizada para fines de este estudio el 72,4 % de la población opina que en Uruguay existe libertad de expresión y menos del 10 % opina lo contrario⁹.

De la normativa nacional en aplicación a diciembre de 2014, así como de la normativa internacional a la que adhiere por el país se desprende que la libertad de expresión se garantiza en las leyes, y de acuerdo al relevamiento de documentación secundaria, los resultados de la encuesta nacional y las entrevistas a informantes calificados, este derecho también se garantiza en la práctica. Hay, sin embargo, aspectos que podían y debían mejorarse, como se verá en algunos de los siguientes indicadores.

El 29.12.14, al cierre de este informe, fue promulgada la Ley N° 19.307, que regula la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual, conocida como Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante LSCA)¹⁰. En sus títulos I y II (Disposiciones generales y Principios de la regulación) hay abundantes referencias a la libertad de expresión y diversas disposiciones a lo largo de la ley que, según expresa el texto, buscan garantizar su ejercicio. Para algunos de los informantes calificados e integrantes del Consejo Consultivo esta ley establece mayores garantías en este sentido¹¹. Otros entienden que la ley no era necesaria porque ya existían garantías suficientes en el marco regulatorio vigente hasta el momento, e incluso habría normas que podrían afectar negativamente su ejercicio¹². Los relatores de Libertad de Expresión de la OEA y la ONU respaldaron en general el proyecto de Ley¹³.

1.2. El derecho a la información se garantiza en las leyes y se respeta en la práctica

El acceso a la información pública en Uruguay está regulado por la Ley N° 18.381¹⁴ del Derecho de Acceso a la Información Pública (en adelante LDAIP) y su decreto reglamentario (232/10)¹⁵.

⁷ *Freedom of the Press 2014. Media Freedom Hits Decade Low.*

http://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP_2014.pdf

⁸ La encuesta se realizó entre el 2 y el 12 de octubre de 2014. Fueron encuestados un total de 1200 personas mayores de 18 años en poblaciones de más de 5000 habitantes de todo el territorio nacional. El margen de error es de +/- 3% y una confiabilidad de 95%

⁹ Se pidió a los entrevistados su opinión sobre la frase “En Uruguay existe libertad de expresión”. Se manifestaron muy de acuerdo el 41 %, de acuerdo el 31,4 %, ni de acuerdo ni en desacuerdo el 18,4 %, en desacuerdo el 5,8% y muy en desacuerdo el 3,4 %

¹⁰ <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19307-2014>

¹¹ Es el caso de las organizaciones sindicales y de la sociedad civil que integran la Coalición por una Comunicación Democrática.

¹² Se han pronunciado en este sentido agremiaciones que reúnen a empresarios de los medios.

¹³ También se pronunciaron en este sentido organizaciones tales como Artículo 19, el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ) y Reporteros sin Fronteras.

¹⁴ Ley N° 18.381 Derecho de Acceso a la Información Pública, Regulación
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18381&Anchor>

¹⁵ La reglamentación de la Ley de Acceso a la Información Pública 18.381 creó un órgano desconcentrado de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), que tiene como misión velar por el

Esta Ley regula tanto la solicitud de acceso de la población (derecho de petición), así como la información difundida proactivamente por los organismos públicos a través de sus sitios web.

La LDAIP garantiza el derecho de petición del ciudadano ante organismos del sector público comprendidos en la legislación sobre información específica, lo que se conoce como transparencia pasiva.

En la última década el desarrollo del gobierno electrónico ha dado lugar a una serie de desafíos vinculados al uso de la tecnología. La aplicación de TIC en el gobierno -o gobierno electrónico- ha sido considerada una estrategia importante de reforma gubernamental, destacándose la posibilidad de transformar las relaciones fundamentales entre el gobierno, los ciudadanos, las empresas y otros grupos de interés.

El Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAE L) es el principal instrumento que tiene Uruguay para relevar el cumplimiento de los principios de acceso a la información publicada por los organismos en sus sitios web¹⁶.

Respecto a si el derecho a la información se respeta en la práctica, los expertos consultados, coinciden en que cabe cuestionarse respecto a la estructura de penalidades que se ha desarrollado hasta la fecha para quienes no cumplan con los preceptos de la ley sobre transparencia activa. La ausencia de penalidades está vinculada a la carencia de un monitoreo de carácter oficial que permita visualizar cuáles son los organismos públicos que no están cumpliendo con lo establecido en la legislación vigente.

No existe un mecanismo eficaz y eficiente de apelaciones mediante una entidad administrativa independiente, pues quien resuelve en última instancia a la hora de un litigio entre alguna oficina del Estado y la Unidad de Acceso a la Información Pública, o entre estos y un ciudadano, es la justicia. No existe como en otros países un Comisionado de Acceso a la Información, como lo propone la Ley Modelo de la OEA sobre esta temática¹⁷.

Los expertos consultados coinciden en señalar que la nueva legislación ha sido utilizada para combatir la cultura del secretismo y también para el acceso a información por parte de los periodistas¹⁸, pero no hay evidencia respecto a la utilización que se ha hecho de la ley por parte de la ciudadanía.

En la encuesta nacional que se realizó para fines de este estudio, se constató que la opinión sobre la transparencia en el manejo de información por parte del estado uruguayo está dividida en partes iguales entre quienes opinan que el estado uruguayo es transparente y quienes no¹⁹.

respeto al derecho de acceso a la información pública en Uruguay.

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC)
http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/1122/1/agesic/se_dicto_el_decreto_n%C2%B0_232_010_que_reglamenta_a_la_ley_n%C2%BA_18381.html

¹⁶ITAE L Índice de Transparencia Activa en Línea. El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web http://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2013/06/ITAE_L_2013_Informe_final.pdf

¹⁷http://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf

¹⁸ Para el especialista jurídico Delpiazzo “dado el secretismo que ha imperado en Uruguay, creo que la Ley de Acceso a la Información Pública ha producido un efecto pedagógico positivo hacia las administraciones y también hacia los ciudadanos en torno a concientizar que la información en poder de las administraciones en principio es pública. Digo, en principio, porque puede haber informaciones cerradas, secretas o confidenciales, como por ejemplo las que refieren a la intimidad de las personas, a sus datos personales, que evidentemente no encuadran dentro del concepto de publicidad de la información”.

Para el especialista Edison Lanza, la LDAIP ha servido para que los periodistas puedan obtener nuevas fuentes noticiosas. “hay casos en los que se ha utilizado la Ley de Acceso para acceder a información que el Estado no quería proporcionar o no estaba disponible.”

¹⁹ Se pidió a los entrevistados su opinión sobre la frase “El estado uruguayo es transparente respecto al manejo de la información oficial”. El 15 % se manifestó muy de acuerdo, el 20,5 % de acuerdo, el 28,8 % ni de acuerdo ni en desacuerdo, el 20,4 % en desacuerdo y el 15,3 % muy en desacuerdo.

En Uruguay existe además, una legislación específica para la protección de datos personales consagrada en el artículo 72 de la Constitución y a través de La ley 18.331 de Protección de Datos Personales y Acción de “Habeas Data”²⁰ de 2008, que se aplica a los datos personales registrados en cualquier soporte que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos en los ámbitos público o privado.

En síntesis, en Uruguay existe una garantía legal de respeto al acceso a la información de carácter público; sin embargo no hay evidencia suficiente respecto a la apropiación ciudadana que se ha hecho de este derecho luego de la aprobación de la normativa de transparencia activa y pasiva. Se concluye que el derecho a la información se garantiza en las leyes, pero está abierto el debate respecto a su plena garantía en la práctica.

1.3. La independencia editorial se garantiza en las leyes y se respeta en la práctica

La Constitución de la República en su Art. 29 establece que “es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieren”. La Ley de Comunicaciones e Informaciones 16.099 de 1998 señala en su Art. 1 que la libertad de expresión “es enteramente libre en toda materia (...) Esta libertad comprende (...), la de fundar medios de comunicación”.

Sobre el control de los medios de comunicación en una emergencia, no existen disposiciones específicas más que las vinculadas a las cadenas nacionales de radio y televisión, reguladas por el decreto 734/78²¹ que reglamenta el servicio de radiodifusión, aprobado durante la dictadura militar, que en su Art. 32° establece que “todas las estaciones de radiodifusión están obligadas a integrar las transmisiones simultáneas que determine ANTEL”.

El capítulo XIII del Código de la Niñez y Adolescencia establece en su Art. 181 que “la exhibición o emisión pública de imágenes, mensajes u objetos no podrá vulnerar los derechos de los niños y adolescentes, los principios reconocidos en la Constitución de la República y las leyes, o incitar a actitudes o conductas violentas, delictivas, discriminatorias o pornográficas”. Además establece en su Art. 182: “Los programas de radio y televisión en las franjas horarias más susceptibles de audiencia de niños y adolescentes, deben favorecer los objetivos educativos que dichos medios de comunicación permiten desarrollar y deben potenciar los valores humanos y los principios del Estado democrático de derecho”.

La Ley 18.515 respecto a actividad de los Medios de Comunicación establece distintas medidas que si bien no afectan la independencia editorial, sí regulan el contenido de los medios de comunicación asociado al derecho de respuesta de personas o instituciones que se hayan visto afectadas por la información difundida por los medios²².

En la práctica, los expertos consultados coinciden en que el gobierno puede llegar a incidir a través de la asignación de publicidad oficial, favoreciendo a unos o discriminando a otros en función de sus orientaciones editoriales.

²⁰ Ley N° 18.331 Protección de datos personales y acción de Habeas Data
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18331&Anchor=>

²¹ Decreto 734/78 y modificaciones Dctos. 327/80 y 350/86
http://ursec.gub.uy/scripts/locallib/imagenes/Decreto_734_78.doc

²² Ley 18.515 Art. 8° bis. (Publicación o emisión voluntaria de la respuesta).- En cualquier etapa del procedimiento, se clausurará de inmediato la causa si el responsable del medio de comunicación acreditare haber publicado o emitido la respuesta reclamada con similar destaque al de la información que la provocó. Si el responsable del medio se comprometiere a publicarla o emitirla, se suspenderá el dictado de sentencia por un plazo que, a criterio del Juez, sea razonable para dar cumplimiento a la publicación. Si en dicho término no se acreditare la publicación o emisión de la respuesta, el Juez dictará sentencia de inmediato.

En el proceso de discusión de la Ley 19.307 (LSCA), aprobada en diciembre de 2014 por el Parlamento, se discutió si esta norma podría afectar la independencia editorial de los medios. La ley, por un lado, establece en sus artículos 14, 15 y 16 disposiciones referidas a la independencia editorial de los servicios de comunicación audiovisual, la prohibición de la censura previa y la libertad editorial. Por otro lado incluye disposiciones referidas a la emisión de contenidos que pueden afectar a niños y adolescentes, estableciendo franjas horarias de protección en el artículo 32 y los artículos 60 y 61 establecen cuotas mínimas de contenidos de producción nacional. Surgió entonces un debate sobre si la protección a menores y las cuotas mínimas de producción nacional constituyen o no un intervencionismo del Estado que limite la independencia editorial²³.

Según el Índice de Libertad de Prensa de Freedom House, Uruguay encabeza el ranking de libertad de prensa y el respeto a la independencia editorial en América Latina²⁴.

La regulación de contenidos planteados en las normas vigentes no tienden a intervenir sobre las decisiones editoriales, sino en la regulación asociada a la preservación de derechos de algunas poblaciones. Uruguay ha aprobado una serie de normativas, sobre todo internacionales, que hacen que el país quede bien posicionado en esta materia.

Sin embargo la discrecionalidad con que se maneja la asignación de publicidad oficial aparece como un tema pendiente respecto a las posibles intromisiones del gobierno en el contenido de los medios de comunicación²⁵.

1.4. El derecho de los periodistas a proteger sus fuentes se garantiza en las leyes y se respeta en la práctica

En Uruguay existen garantías legales para el ejercicio del periodismo, consagradas principalmente en la Ley N° 16.099 de Comunicaciones e Informaciones, donde se señala expresamente que “los periodistas tendrán el derecho a ampararse en el secreto profesional respecto a las fuentes de información de las noticias que difundan en los medios de comunicación”. La garantía de fuentes periodísticas en Uruguay se regula por esta norma y por la Ley 18.515²⁶, que introduce modificaciones a varias leyes y al Código Penal. Entre otras se introdujeron modificaciones al desacato por ofensas.

En la práctica, según los expertos consultados, la aplicación de estos derechos se resume en el enfrentamiento entre dos derechos vigentes en Uruguay: por una parte el derecho al honor y a la honra y dignidad (Art. 7 de la Constitución de la República y Art. 11 del Pacto de San José de Costa Rica) y el derecho a la libre expresión de pensamiento (Art. 29 de la Constitución de la

²³El Dr. Edison Lanza afirma que la LSCA no contiene ninguna intromisión en los contenidos editoriales de los medios de comunicación y, al contrario, garantiza la independencia editorial e informativa de los medios. Establece sí, dentro de determinado horario, regulación de la emisión de determinados contenidos de acuerdo a la protección de otros derechos. Afirma también que “tratándose justamente de un medio de comunicación cuya plataforma de difusión son frecuencias que administra el Estado, los Estados pueden establecer una serie de contraprestaciones para hacer usufructo de ese bien público y en general la protección de la producción cultural nacional. Es una cláusula que está amparada en convenciones internacionales, como la de la Diversidad Cultural de UNESCO y que rige en la Unión Europea, Canadá y otros países.”

²⁴Consultado en <http://www.freedomhouse.org/country/uruguay#.U8PZBPI5Nhw>

²⁵El Dr. Faget afirma que “la publicidad oficial incide, sin duda [en la independencia editorial]. Y naturalmente hay incluso hasta violaciones de reglas jurídicas, que debieran impedir la participación de gobernantes en la campaña. Y salen de una manera no ética. Creo que estamos lejos de tener una situación tan grave como la de la Argentina, estamos en el otro extremo de tener una situación como la de Venezuela, pero no estamos manejándonos con la debida ética en el manejo de la publicidad oficial”.

²⁶Ley N° 18.515 Medios de comunicación masiva -Modificación de varias disposiciones

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18515&Anchor>

República²⁷ y Artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica). Siendo ambos derechos de igual rango, la valoración del tema debe quedar, y queda, en manos de los jueces.

Se constata que los periodistas no pueden ser enjuiciados por no revelar fuentes. Ha habido casos en que el juez relevó al periodista del secreto profesional. Esta acción no lo obliga a revelar su fuente; sí le otorga la oportunidad a la fuente de materializar una denuncia si así lo desea y a la defensa a garantizar la misma legítimamente. Sin embargo los juristas advierten que subsisten riesgos, debido a que la interpretación del Juez puede eventualmente derivar en otros delitos como perjurio y desacato por ofensas, que pueden tener curso penal.

Se advierte una diferencia entre Montevideo e interior, donde el sistema de propiedad de los medios y la forma de contratación de periodistas²⁸, el multiempleo, el déficit de formación²⁹ -entre otros factores- conspiran para que este derecho se vea comprometido o al menos sometido a la discrecionalidad de los dueños de los medios y otros poderes locales. Sin embargo no existen evidencias que de materialicen en casos judiciales contra periodistas y las presiones -de existir- no están documentadas.

Reporteros sin Fronteras, en su Informe anual 2013³⁰, no hace mención a preocupación alguna por vulneración de derechos de los periodistas. El proyecto de LSCA, cuya media sanción parlamentaria se elogia en ese informe, contiene un capítulo referido a derechos de los periodistas, que en esta materia básicamente refiere a las leyes 16.099 y 18.515 (Artículo 141 de la LSCA) e incorpora una cláusula de objeción de conciencia (Artículo 142).

En síntesis, el derecho de los periodistas a ampararse en el secreto profesional si bien está presente en las leyes, tiene un margen de discrecionalidad en la interpretación del juez, que podría colocar en riesgo su efectividad. Sobre el punto, los expertos consultados, aseguran que en términos generales es un derecho que se respeta en la práctica a pesar de que la legislación es insuficiente.

1.5. El público y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) participan de la formulación de las políticas públicas que rigen a los medios de comunicación social

En los últimos años desde el gobierno se han implementado mediante leyes o decretos mecanismos de consulta y participación de los ciudadanos individualmente y de organizaciones de la sociedad civil en referencia a la la formulación e implementación de políticas en torno a las comunicaciones.

²⁷Art. 29.- Es enteramente libre en toda materia, la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieren.

²⁸Estos aspectos serán abordados en profundidad en la “CATEGORÍA 2: Pluralidad y diversidad de los medios de comunicación social, igualdad de condiciones económicas y transparencia en la propiedad”, de este mismo estudio.

²⁹ Será abordado en la “CATEGORÍA 4- Capacitación profesional e instituciones de apoyo a la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad”, de este mismo estudio.

³⁰Consultado en file:///C:/Users/ja/Downloads/2013_INFORME_ANUAL_RSf.pdf

Entre otras cabe mencionar el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC)³¹, que asesora en la asignación de frecuencias para medios comunitarios; la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI)³² que hace otro tanto para los medios comerciales.

En 2007 se realizó una instancia consultiva sobre la implementación de la TV digital y se prevé crear un Foro Consultivo permanente sobre este tema³³. En 2010 funcionó un Comité Técnico Consultivo (CTC) en las etapas previas a la elaboración de la LSCA³⁴.

Para la asignación de frecuencias de radio y televisión tanto la ley 18.232 -para el sector comunitario- como el decreto 373/008 -para el sector comercial- prevén audiencias públicas en que los ciudadanos pueden conocer, preguntar y opinar sobre las propuestas presentadas a los llamados públicos respectivos. Desde 2008 se han realizado diversas audiencias de este tipo en distintos lugares del país. En algunos casos se han abierto también la posibilidad de hacer llegar opiniones por vía electrónica previa a la aprobación de normativas importantes, como la referida a TV digital.

Sobre estas comisiones asesoras, uno de los especialistas³⁵ sostiene que se ha institucionalizado -en cierto sentido- una participación de múltiples stakeholders en espacios de acción plural con capacidad de fiscalizar el proceso de otorgamiento del uso de frecuencias de radio o de televisión, además del poder de opinión sobre cuáles de los proyectos deberían ser autorizados. Sin embargo hay también trabajos que señalan debilidades de estos espacios, especialmente por su carácter honorario y los escasos recursos con los que cuentan para desarrollar su tarea³⁶.

En síntesis, Uruguay ha vivido desde el año 2008 de una creciente apertura a la participación en los procesos de discusión, elaboración e implementación de políticas de comunicación. En estos procesos han tenido un papel importante diversas organizaciones de la sociedad civil que ya venían pujando por estos temas, agrupadas en la Coalición por una Comunicación Democrática a partir de 2010. Su poder de convocatoria, de todos modos, no ha sido muy alto y en general el involucramiento de la ciudadanía en estos temas ha estado circunscrito a estas organizaciones.

³¹www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18232&Anchor El Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), creado por el artículo 15 de la Ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria, está integrado por nueve miembros: un representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), que lo preside, un representante del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), un representante no legislador designado por la Asamblea General, dos representantes designados por los medios de radiodifusión comunitaria, un representante por la Universidad de la República, uno por las universidades privadas reconocidas por el MEC y que tengan carreras de comunicación y dos representantes de organismos no gubernamentales que tengan como finalidad el estudio, promoción y defensa de la libertad de expresión. La ley establece que "éste actuará de forma independiente y en la órbita administrativa de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) y será consultado para los pliegos, mecanismos de asignación de frecuencias y la consideración de las solicitudes presentadas entre otras". La falta de información a la hora de la asignación de frecuencias con la CHARC es preocupante, los tiempos de las licitaciones y la lectura de información que nunca es toda entonces cuestionan la participación o la calidad de la participación en la comunicación.

³²www.ursec.gub.uy/scripts/locallib/imagenes/DECRETO%20374_008%20MODIFICA%20%20DEC%20734_978.pdf. La Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI) creada por Decreto 374/008 es la encargada de la evaluación para la asignación de frecuencias. Está conformada por representantes del MIEM, MEC, Asociación de Broadcasters Uruguayos (ANDEBU), Asociación de Radios del Interior (RAMI), Cámara Audiovisual del Uruguay (CADU), Asociación de la Prensa Uruguay (APU), Asociación Uruguaya de Actores (ASU), la Universidad de la República, las Universidades privadas y un representante de "las organizaciones no gubernamentales que tengan como finalidad el estudio, promoción y defensa de la libertad de expresión", actualmente el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ).

³³Decreto 153/012 del 11 de mayo de 2012

www.ursec.gub.uy/scripts/locallib/imagenes/DEC%20153-012%20TDV.pdf - Se crea el Foro Consultivo de TV Digital de Uruguay mediante el artículo 21 del Decreto 153/012, que funciona en la órbita del MIEM y que tiene como objetivo primordial promover, apoyar y promover el despliegue de la TV digital abierta gratuita y accesible en nuestro país, mediante el intercambio de información, conocimientos y experiencias.

³⁴Ver informe final del CTC en www.apu.org.uy/wpcontent/uploads/2010/12/Informe-final-CTC.pdf

³⁵ Gustavo Gómez

³⁶ Véase Graña, Francois (org.) *El fin de una larga noche. Avatares de la ley de Radiodifusión Comunitaria*. Udelar-CSIC, Montevideo, 2013

La LSCA prevé la creación de una Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA, artículos 79 a 83), que cumpliría funciones similares a las que hoy desempeñan el CHARC y la CHAI, que dejarán de funcionar una vez que se cree este nuevo organismo consultivo. Se mantienen en la LSCA los mecanismos de audiencias públicas para la asignación de frecuencias. La ley crea además un organismo consultivo similar para los medios públicos (Comisión Honoraria Asesora del Sistema Público de Radio y Televisión Nacional, artículos 170 a 173).

Se crea también el Consejo de Comunicación Audiovisual, con competencias clave en la aplicación de la ley (artículos 66 a 78). Para la designación de cuatro de sus cinco miembros por parte del Parlamento se habilita una instancia de participación ciudadana para opinar y proponer candidatos (artículo 75).

B. SISTEMA PARA REGULAR LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1.6. La independencia del sistema regulador se garantiza en las leyes y se respeta en la práctica

El sistema regulador uruguayo vigente hasta 2014 está compuesto por una serie de organismos con competencias diversas, que han ido variando en el tiempo. Durante un largo período el principal fue la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC), ubicada en el Ministerio de Defensa Nacional³⁷. En 2001 parte de sus competencias fueron absorbidas por la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación Audiovisual (creada por Ley 17296), un organismo con autonomía técnica pero dependiente del Poder Ejecutivo. En 2005 se elimina la DNC en el Ministerio de Defensa y se crea, con funciones similares, la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL) en el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), organismo que a partir de 2010 pasa a denominarse Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual (Leyes 17930 y 18719). Tanto la URSEC como DINATEL son organismos dependientes del Poder Ejecutivo y es el Presidente de la República quien toma las decisiones clave, tales como la adjudicación de frecuencias de radio y televisión.

A partir de 2008 se crean también organismos e instancias de participación ciudadana (consejos o comisiones asesoras, audiencias públicas), como ya hemos mencionado³⁸, aunque las decisiones últimas están en manos del Poder Ejecutivo.

La unidad reguladora URSEC, está integrada por tres miembros que son designados o cesados por el Presidente de la República por un período de seis años. Es ordenador de recursos secundarios. Al crearse en 2001 no se le otorgó presupuesto específico para su funcionamiento. En 2005 (Ley 17.930) se crea una Tasa de Control del Marco Regulatorio de comunicaciones para financiar su presupuesto. En 2010 (Ley 18.719) se modifican algunos de sus cometidos y se reserva competencia exclusiva al Poder Ejecutivo a través del MIEM para la fijación de la política nacional de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual.

En el diseño de estas políticas tiene también un papel relevante la empresa estatal de telecomunicaciones (Antel), creado por Ley 14235, que tiene el monopolio de la telefonía fija y las redes físicas de transmisión de datos. Antel es un servicio público descentralizado, cuyas autoridades son designadas por el Poder Ejecutivo, con venia del Senado.

Hay cuatro emisoras de radio dentro del Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE), un organismo dependiente del Ministerio de Educación y Cultura (MEC)

³⁷ Ley 14670 (1977), Decreto 734/78 y Ley 15671 (1984), promulgadas durante la dictadura cívico-militar, que establecen normas sobre radiodifusión y crean el "Programa de Asesoramiento en la Formulación Política de Coordinación y Control de los Servicios Radioeléctricos y de Televisión por Cable.

³⁸ Ley 18232 y Decreto 374/008.

creado por Ley 8557 de 1929. El canal de televisión estatal (actualmente denominado Televisión Nacional de Uruguay, TNU) integró el SODRE hasta 2002, pasando entonces a ser una unidad ejecutora independiente, también dentro del MEC.

En ambos casos se trata de organismos dependientes del Poder Ejecutivo, y es éste quien designa a los directores en ambos casos. Algo similar sucede con TV Ciudad, una señal que se emite en sistemas de televisión para abonados, creada en 1996 por la Intendencia de Montevideo, quien designa a su Director (véase más adelante, en 3B).

Como se desprende de lo anterior, no es posible asegurar la independencia del sistema regulador en la legislación uruguaya vigente hasta 2014. Cabe anotar, además, que algunos aspectos importantes referidos a los procedimientos para la asignación de frecuencias están regulados por Ley (18.232) para los medios comunitarios y sólo por decreto (374/008) para los medios comerciales.

La LSCA, aprobada en diciembre de 2014, abarca ambos sectores y también a los medios públicos. La principal autoridad de aplicación prevista en la Ley es el Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA). Su presidente es designado por el Poder Ejecutivo y sus otros cuatro miembros son designados por el Parlamento, con mayorías especiales y mecanismos de participación ciudadana en el proceso de discusión de candidaturas (artículos 74 y 75). Se establecen perfiles e incompatibilidades que buscan garantizar idoneidad e independencia de sus miembros (artículos 72 y 73).

Estos aspectos implican un avance importante en la independencia del sistema regulador. Sin embargo el Poder Ejecutivo se reserva algunas competencias clave, como la decisión sobre la asignación de frecuencias (artículo 63), aunque con el asesoramiento preceptivo del CCA (y éste, a su vez, con el asesoramiento de la CHASCA).

La LSCA establece también la creación de una Defensoría del Público, asignándole esta tarea a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, una institución con un importante grado de independencia (sus miembros son designados por el Parlamento, con mayorías especiales y consultas ciudadanas).

1.7. El sistema regulatorio funciona para asegurar el pluralismo de los medios y la libertad de expresión e información

Aunque el conjunto del sistema de regulación vigente hasta 2014 no tiene como cometido asegurar el pluralismo de los medios, hay normas que avanzan en este sentido.

La Ley 18232 reconoce a la radiodifusión comunitaria y reserva un tercio del espectro para este sector. Este aspecto, sin embargo, no se ha cumplido en forma completa hasta ahora, ante la saturación previa de espectro con medios comerciales en zonas importantes del país³⁹.

El decreto 585/2012 reserva partes iguales del espectro a asignar para TV digital a los sectores público, privado y comunitario. Su implementación está en curso, por lo que es temprano aún para evaluar el efectivo desarrollo de los tres sectores de televisión digital.

La URSEC, por su parte, debe “basarse en los principios generales de publicidad, igualdad y concurrencia” en su intervención en los procedimientos para la asignación de frecuencias. También debe asegurar la no existencia de prácticas anticompetitivas dentro del sector de la radiodifusión y telecomunicaciones, en consonancia con la Ley 18.159 de Defensa de la Competencia.

No existen obligaciones formales de rendir cuentas al público, pero los organismos involucrados en la regulación (Dinatel, Ursec, consejos y comisiones asesoras) han avanzado en este sentido

³⁹ Ver Graña, op. cit.

en los últimos años, dando publicidad a los procedimientos que realizan, produciendo y divulgando informes sobre la evolución del sector⁴⁰.

La LSCA 19.307, aprobada en diciembre de 2014, establece principios y procedimientos que apuntan a garantizar el pluralismo en los medios, incorporando elementos de las leyes y decretos ya mencionados (radiodifusión comunitaria, televisión digital) y generalizándolos para el conjunto de los medios audiovisuales. Los artículos 51 a 79 de ley establecen normas más restrictivas para impedir o limitar monopolios y oligopolios en los servicios de comunicación audiovisual, incorporando la figura de grupo económico para las limitaciones a la titularidad de servicios audiovisuales.

C. LEYES SOBRE LA DIFAMACIÓN Y OTRAS RESTRICCIONES LEGALES SOBRE PERIODISTAS

1.8. El estado no coloca restricciones jurídicas innecesarias sobre los medios de comunicación social

Las Leyes 16.099 y 18.515 regulan la actividad de los medios de comunicación. No hay disposiciones legales que determinen quiénes pueden ejercer el periodismo o requieran que los periodistas tengan licencia o registro. Sólo existen requisitos de acreditación previa para el acceso a lugares como la Presidencia de la República o el Parlamento.

No existe una regulación específica ni de carácter legal ni a nivel profesional asociada a los requisitos para cubrir actividades específicas como periodista.

En la encuesta realizada para este estudio también se observa que la mayoría de la población (61,8 %) opina que en Uruguay los periodistas pueden ejercer su tarea con total libertad⁴¹.

En síntesis, ni en la práctica ni en la legislación vigente hasta 2014 existen impedimentos para ejercer la profesión periodística ni otras tareas específicas en los medios de comunicación.

La LSCA incorpora además una cláusula de conciencia para los periodistas (artículo 42), que les permiten negarse a acompañar con su imagen, voz o nombre contenidos de su autorías sustancialmente modificados sin su consentimiento.

1.9. Las leyes sobre difamación imponen las restricciones mínimas que sean necesarias para proteger el buen nombre de los individuos

Las leyes 16.099 y 18.515 no inhiben el debate público ni contienen disposiciones que restrinjan la difusión de información o la utilización o referencia a personas en el debate de los medios de comunicación, pero regulan la protección del buen nombre de los individuos y el derecho a respuesta.

La ley 18.515 modificó artículos del Código Penal, que establecían delitos que pueden ser cometidos a través de los medios de comunicación, tales como atentados contra el honor de jefes de estado extranjeros y el “desacato por ofensa” contra funcionarios públicos. Para los juristas expertos lo más relevante de la Ley 18515 es la exención de responsabilidad en los delitos de difamación e injuria cuando no existe real malicia del autor de agraviar a las personas o

⁴⁰Por ejemplo los informes publicados por la Ursec www.ursec.gub.uy/inicio/transparencia/informacion-estadistica-y-de-mercado/telecomunicaciones/

⁴¹ Se pidió a los entrevistados su opinión sobre la frase “Los periodistas en Uruguay pueden ejercer su tarea con total libertad.” Se manifestó muy de acuerdo el 31,9 %, de acuerdo el 29,9 %, ni de acuerdo ni en desacuerdo el 22,8 %, en desacuerdo el 10,2 % y muy en desacuerdo el 5,2 %.

vulnerar su vida privada. La introducción del concepto de real malicia hace más difícil que se dicten procesamientos a periodistas.

A juicio de los expertos consultados las normas que más problemas judiciales traen aparejados son las relativas al derecho de respuesta. Si bien el tener que difundir por orden judicial una respuesta no es conceptualmente una pena, la ley 16.099 dispone que se tramite en los juzgados penales y con un procedimiento de tipo penal. Afirman que aún cuando la ley no les adjudica expresamente esa facultad a los jueces, en los casos que resuelven acoger el derecho de respuesta incluyen en sus fallos el texto de la respuesta. Se plantean además demandas civiles por daños y perjuicios por montos muy abultados que recaen sobre los medios y los llevan imponer exigencias crecientes a los periodistas de respaldo de la información a difundirse.

Cualquier persona física puede entablar juicio por difamación o derecho a respuesta, no así instituciones (Art. 333 al 338 del Código General del Proceso, Ley 15882). Pueden iniciar proceso habitualmente los vivos por el honor y los deudos de los muertos en nombre de su memoria.

Los juicios por difamación e injurias pueden entonces desarrollarse tanto a nivel civil como penal. Si bien no es una práctica frecuente los periodistas corren riesgo de sanciones penales severas. Por otro lado las resoluciones judiciales sobre el derecho de respuesta y las sanciones económicas operan como forma de presión hacia los dueños de los medios que pueden conducir a la imposición de restricciones a los periodistas sobre lo que se publica.

1.10. Otras restricciones sobre la libertad de expresión, sean basadas en las leyes sobre la Seguridad Nacional, la expresión del odio, la privacidad, el desacato o la obscenidad, deben definirse clara y precisamente en las legislaciones, y deben ser justificables. Según sea necesario en una sociedad democrática, de conformidad con el derecho internacional.

Los artículos 7 y 29 de la Constitución de la República y la Ley 14.068 de Seguridad del Estado y el Orden Interno⁴², Además del Decreto 500 de 1991⁴³, son evaluados por los juristas consultados como no inhibidores del debate público, pero señalan que la burocracia no colabora y la exención llega después de la publicación.

Los expertos mencionan otras limitaciones de orden legal que inciden en el quehacer diario de los periodistas. Se plantean con frecuencia dificultades frente al artículo 21 de la ley 9.739⁴⁴ de derechos de autor, que otorga a las personas el derecho a la propia imagen. Es común que los medios tengan reclamos judiciales por fotos tomadas en ocasión en algún acto público en las que aparecen espectadores que no dieron su consentimiento a la difusión de su imagen. A ellos se suma el hecho de que Uruguay ratificó el Convenio de Berna de 1971⁴⁵, que otorga a los fotógrafos derechos sobre fotos tomadas a artistas, deportistas y otras figuras públicas. En tales casos el titular de los derechos le reclama al medio por la utilización de una foto por la cuyo uso no se le pagó.

⁴²El capítulo III de dicha ley refiere a delitos de imprenta, difamación e injurias a través de la prensa.

⁴³Decreto 500 de 1991 www.parlamento.gub.uy/OtrosDocumentos/Decreto500/1s1.htm

⁴⁴Ley 9.739 Propiedad Literaria y Artística <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp? Ley=9739.&Anchor=>

⁴⁵*denominada decreto-ley por ley n° 15.738 ley ley n° 14.910- Se aprueban los convenios para la protección de la propiedad industrial, para la protección de las obras literarias y artísticas, y el que estableció la organización mundial de la propiedad intelectual: apruébanse el [Acta de Estocolmo de fecha 14 de julio de 1967](#), modificativa del convenio de París para la protección de la propiedad industrial de 20 de marzo de 1883; el [Acta de París de fecha 24 de julio de 1971](#), relativa al convenio de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas de 9 de setiembre de 1886; y, el [Convenio firmado en Estocolmo el 14 de julio de 1967](#) que estableció la organización mundial de la propiedad intelectual (OMPI).

No se relevan otras disposiciones que restrinjan la libertad de expresión ante estados de excepción o en caso de que se vea afectada la seguridad nacional.

La LSCA 19307 contiene normas que limitan la difusión de contenidos discriminatorios o que inciten al odio y la violencia (artículo 28) y de protección de la privacidad de niños, niñas y adolescentes (artículo 31), definidos de modo preciso y de conformidad con el derecho internacional.

D. CENSURA

1.11. Los medios no se someten a la censura previa ni por exigencia legal ni en la práctica

En Uruguay no existen disposiciones legales que permitan la censura previa. En el Artículo 2 de la Ley 16.099 de Comunicaciones e Informaciones se garantiza que la libertad de pensamiento y de información se ejerza sin necesidad de una previa autorización o censura.

El Artículo 4 de la mencionada ley obliga a los editores de los medios impresos a efectuar previamente a cualquier difusión o publicación una declaración jurada al MEC incluyendo el nombre del medio, el redactor responsable y el propietario o la personería jurídica. Al no haber una regulación específica, estas regulaciones no aplican para medios digitales.

En el caso de los medios que utilizan frecuencias radioeléctricas (radio y televisión), la Ley 14670, vigente hasta 2014, obliga a solicitar autorización previa para instalar una emisora. Si bien este requisito es de uso habitual para una adecuada administración del espectro radioeléctrico, puede transformarse en un mecanismo de censura indirecta si no rigen procedimientos claros, transparentes y no discriminatorios para la adjudicación de frecuencias, aspecto que ha mejorado mucho en los últimos años, aunque quedan facetas a mejorar (ver indicadores 1.7, 2.4 y 2.8). Lo mismo puede decirse sobre el cierre o la amenaza de cierre en función de los contenidos, al ser las adjudicaciones revocables en cualquier momento por decisión del Poder Ejecutivo, aunque esto no se ha dado en la práctica en los últimos años en Uruguay, salvo en casos en que se comprobaron delitos establecidos previamente por la justicia.

No se han registrado o denunciado impedimentos en relación con la adquisición de los materiales básicos para el buen desempeño de los medios de comunicación (léase papel y tinta, entre otros). Sí se han registrado conflictos entre editores de medios impresos y distribuidores, y quejas de los primeros respecto al funcionamiento de las redes de distribución, que entienden les dificultan su llegada al público por los costos y exigencias que les imponen, aunque no hay evidencias de que estas dificultades operen como mecanismos de censura directa o indirecta.

También se registran quejas de muchos medios, especialmente en el interior del país, respecto a la asignación de publicidad oficial y privada que puede operar de forma discriminatoria al no estar regulada con claridad, y resultar por tanto en una suerte de mecanismo de censura indirecta (ver Indicador 2.10).

Según los expertos consultados, la seguridad nacional y otras leyes no inhiben el debate sobre los temas de preocupación pública, salvo excepciones como las impuestas por el Código de la Niñez y la Adolescencia, y la prohibición de individualizar los nombres de las personas procesadas por la justicia penal en carácter de primarios.

La LSCA 19307 señala expresamente en su Artículo 15 la prohibición de censura previa: “Está prohibida la censura previa, interferencias o presiones directas o indirectas sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier servicio de comunicación audiovisual”. En el capítulo II del título IV de esta ley se establecen límites a los contenidos velando por los derechos de niños, niñas y adolescentes.

1.12. El Estado no procura bloquear ni filtrar el contenido de Internet que podría considerarse delicado o perjudicial

En términos legales y en la práctica, el Estado uruguayo no procura bloquear ni filtrar el contenido de Internet que podría considerarse delicado o perjudicial. No existe en Uruguay caso documentado alguno, al que se haya podido acceder o se tenga conocimiento que obedezca a algún bloqueo o filtrado de información en Internet, así como tampoco la existencia de normativa específica que sancione el acceso o la publicación de contenidos que puedan considerarse delicados o perjudiciales en algún sentido.

Existen casos de impacto en la opinión pública respecto a la difusión de videos vinculados a ciudadanos realizando actividades de carácter privado, que fueron viralizaron a través de redes sociales o aplicaciones como WhatsApp. Los casos conocidos como “Silqui⁴⁶”, “Chris Namus⁴⁷” y “Santa Teresa⁴⁸” denotan la existencia de nuevas áreas de filtración de contenido en Internet que podría ser parte de la regulación y supervisión jurídica de las comunicaciones digitales.

Según expertos para el tema rige la legislación ex post de los servicios de prensa que afecta todos los medios de comunicación. En materia de regulación de contenidos para telefonía móvil existe un vacío legal, pues depende de la práctica de la jurisprudencia el adjudicarle o no la regulación de servicios de prensa.

En este sentido para el delito de difamación o instigación al odio rigen las generales de la ley mencionadas en el Indicador 1.9.

En este sentido, ni en términos legales ni en la práctica se evidencia un interés o una ocupación por parte del gobierno en bloquear o filtrar el contenido de internet.

⁴⁶<http://www.tvshow.com.uy/farandula/informacion-secretaria-hot-de-universidad.html>

⁴⁷<http://www.lr21.com.uy/comunidad/1064012-el-segundo-video-intimo-completo-de-chris-namus-aparecio-en-internet-tras-la-captura-del-exnovio>

⁴⁸ <http://www.elpais.com.uy/informacion/caso-video-intimo-santa-teresa.html>

CATEGORÍA 2

PLURALIDAD Y DIVERSIDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL, IGUALDAD DE CONDICIONES ECONÓMICAS Y TRANSPARENCIA EN LA PROPIEDAD

El Estado promueve activamente el desarrollo del sector mediático de manera que evite una indebida concentración y asegure la pluralidad y transparencia de la propiedad y el contenido entre los medios públicos, privados y comunitarios.

A. CONCENTRACIÓN DE LOS MEDIOS

2.1. El Estado adopta medidas positivas de promoción de la pluralidad de los medios

Hasta diciembre de 2014 en Uruguay existían algunas disposiciones específicas para la regulación de prácticas anticompetitivas y la promoción de la pluralidad de los medios.

El Decreto 734/978 establece que una persona física o jurídica no puede ser beneficiada con la titularidad de más de dos frecuencias radioeléctricas en cada una de las bandas de difusión (AM, FM, TV) ni más de tres en total. No se establecen en cambio límites a la propiedad cruzada con otros medios tales como prensa y televisión para abonados.

El artículo 27 de la ley 18.159⁴⁹ adjudica a la URSEC el cometido de “protección y fomento de la competencia” en lo referido a los medios de radiodifusión y telecomunicaciones.

La Ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria establece la reserva de un tercio del espectro par ese sector, limita la adjudicación de frecuencias a una por banda e impide acceder a ellas a quienes ya son adjudicatarios de frecuencias comerciales.

El Decreto 585/2012⁵⁰ sobre Televisión Digital Terrestre contempla la cuestión de la propiedad cruzada y reserva la adjudicación de nuevos canales comerciales para empresas que no tengan adjudicaciones previas de frecuencias para televisión abierta, aunque también permite la permanencia de quienes ya las tenían. Reserva asimismo señales para el sector público y comunitario.

El decreto 374/008 establece que, en caso de que haya frecuencias disponibles para adjudicar, al evaluar las solicitudes se valorarán las propuestas de “las personas físicas o jurídicas que en la actualidad no sean titulares de emisoras de radio o de TV (abierta o para abonados)”⁵¹.

La LSCA aprobada en diciembre de 2014 señala en su artículo 10 que “el Estado tiene el deber de garantizar la diversidad y el pluralismo en el sistema de servicios de comunicación audiovisual, en todos los ámbitos de cobertura, previniendo la formación de oligopolios y monopolios, así como reconociendo y promoviendo la existencia de servicios de comunicación audiovisual comerciales, públicos y comunitarios.” La ley propone las mismas limitaciones que el decreto 734/78 para la adjudicación de frecuencias (dos por banda y no más de tres en total), pero establece también una definición de grupo económico que puede ser útil para encarar el problema de la concentración de modo más eficaz. Asimismo la ley limita la concentración para otros sectores, como la televisión para abonados, y prohíbe la propiedad cruzada de distintos tipos de servicios (telecomunicaciones, radio y televisión abierta, televisión para abonados).

⁴⁹Ley Nº 18.159 Promoción y defensa de la competencia
[/www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18159&Anchor](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18159&Anchor)

⁵⁰Decreto 585 Televisión Digital Terrestre/ 2012 http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2012/05/miem_585.pdf

⁵¹ https://www.ursec.gub.uy/scripts/locallib/imagenes/DECRETO%20374_008%20MODIFICA%20%20DEC%20734_978.pdf Artículo 13

2.2. El Estado asegura el cumplimiento de medidas de promoción de la pluralidad de los medios

Las disposiciones en aplicación hasta 2014, como las previstas en el Decreto 734/78 que limitan la adjudicación de frecuencias a una misma persona física o jurídica se cumplen formalmente, pero se incumplen frecuentemente en la práctica por la diversificación de los adjudicatarios legales de frecuencias vinculadas a un mismo grupo económico. Este aspecto, no bien previsto en las normas, dificulta también el cumplimiento de las competencias de la URSEC en este sentido.

Estudios de especialistas nacionales⁵² y regionales⁵³ señalan que el sistema de medios uruguayo se caracteriza por altos niveles de concentración. La televisión abierta de Montevideo pertenece a tres grupos que son parte de conglomerados mediáticos mayores: Canal 4⁵⁴, Canal 10⁵⁵ y Canal 12⁵⁶. Estos conglomerados cuentan con cuatro de las cinco licencias de TV para abonados de Montevideo y varias en el interior del país. A través de la Red Uruguaya de Televisión S.A. (RUTSA) y la empresa Equital S.A., controlan también buena parte de la distribución de contenidos en el interior. Algunas de ellas tienen además fuerte vínculos con medios escritos y emisoras de radio.

La URSEC ha sancionado algunas prácticas anticompetitivas en el caso de la televisión para abonados, aunque sin afectar en lo sustancial la concentración en el sector.

No obstante alguno de los expertos consultados entiende que en los últimos años “se ha detenido un proceso de concentración muy grande que vivió el país y sobre todo no se han asignado más medios a los mismo grupos”⁵⁷

La inclusión de la figura de grupo económico y los impedimentos a la propiedad cruzada de diversos tipos de servicios, incluidos en la nueva LSCA 19307, pueden significar un avance importante en ese tema. Dependerá de la eficacia con que se lo aplique.

B. UNA MEZCLA DIVERSA DE MEDIOS PUBLICOS PRIVADOS Y COMUNITARIOS

2.3. El estado promueve activamente la diversidad en la composición de los medios públicos, privados y comunitarios

En Uruguay existió un importante rezago durante años respecto a la promoción de la diversidad entre medios públicos, privados y comunitarios. Sin embargo, en los últimos años se ha ido avanzando en esta temática con importantes cambios en el esquema regulatorio y de promoción de la diversidad entre tipos de medios.

A partir de 2005 se produjo un fortalecimiento de los medios públicos. Tanto la radio como la televisión estatal mejoraron su infraestructura, ampliaron su cobertura llegando a zonas del país antes no atendidas y mejoraron la calidad de su producción, contando para ello con una mejora presupuestal.

La promulgación de la Ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria en 2008, comenzó un proceso de legalización y regulación de los medios comunitarios. La ley prevé la reserva de un tercio del espectro radioeléctrico en todas las bandas para este sector. Desde su aplicación se han adjudicado más de un centenar de emisoras de radio FM comunitarias. Subsisten dificultades

⁵²Buquet, G. y Lanza, Edison: “La televisión privada en Uruguay”, Fesur, Montevideo, 2011. Radakovich, Ro, et. al. “Trazando un mapa de los medios digitales: Uruguay”, Open Society Foundation, Montevideo 2013.

⁵³G. Mastrini y M. Becerra, *Los dueños de la palabra*. Prometeo, Buenos Aires, 2009.

⁵⁴Grupo Romay-Salvo/ Romay-Eccher

⁵⁵Grupo Fontaina- De Feo

⁵⁶Vinculado al Grupo Cardozo-Pombo Scheck

⁵⁷ Edison Lanza, en entrevista para ese informe.

para cumplir con la reserva de espectro mencionada en zonas de clave del país que se encontraban previamente saturadas con frecuencias comerciales (cfr. Graña 2013). En los primeros años de implementación de la ley no hubo un desarrollo importante de políticas de promoción del sector, anunciándose en 2014 varias medidas en esa dirección. Entre ellas cabe destacar la inclusión de las emisoras comunitarias en la asignación de publicidad oficial, medida que aún no se ha concretado.

El Decreto 585/2012 sobre Televisión Digital Terrestre⁵⁸ realizó una reserva de espectro similar para canales públicos, comerciales y comunitarios. En principio esto significa una ampliación sustantiva de los canales públicos a nivel regional y departamental, la ampliación de la oferta televisiva comercial y la asignación, por primera vez, de canales para el sector comunitario. La aplicación del decreto sufrió marchas y contramarchas asignándose finalmente cinco canales digitales comerciales, dos públicos y dos comunitarios en Montevideo. En el interior se asignaron dos canales comerciales y una repetidora del canal nacional por localidad, más seis nuevos canales públicos regionales. Hasta el momento sólo han iniciado transmisiones digitales quienes ya emitían en forma analógica en Montevideo. Los nuevos adjudicatarios están teniendo dificultades para iniciar sus operaciones.

Por último la LSCA 19.037, aprobada en diciembre de 2014 plantea la presencia de diversidad de agentes –públicos, privados y comunitarios- en los servicios de comunicación audiovisual. Prevé además la creación de un Sistema Público de Radio y Televisión Nacional, lo que puede redundar en un fortalecimiento de este sector de medios.

2.4. Sistema regulador independiente y transparente

Según el régimen vigente hasta 2014 en Uruguay el Poder Ejecutivo tiene la competencia exclusiva, a través del MIEM, para “la fijación de la política nacional de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual”. Le compete directamente “autorizar el funcionamiento de estaciones de radio AM y FM, televisión abierta y para abonados, previo informe de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y la URSEC (art. 147 de la Ley 18.179).

El Decreto 114/2003 establece que el Estado debe “propiciar el acceso equitativo a los recursos radioeléctricos, mediante procedimientos abiertos, transparentes y no discriminatorios”.

La Ley No 18.232 amplía y profundiza este principio general, al establecer en su artículo 3 que “la promoción de la diversidad debe ser un objetivo primordial de la legislación de radiodifusión”, que “se deberá garantizar igualdad de oportunidades para el acceso de los habitantes de la República a los medios de comunicación electrónicos, para que puedan ejercer su derecho a la información y a la libertad de expresión”. El artículo 5 de dicha ley dispone la reserva de “al menos un tercio del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión” para la prestación del servicio de radiodifusión comunitaria y otros sin fines de lucro.

Esta ley establece también como principio general “la transparencia y publicidad en los procedimientos y condiciones de otorgamiento de las asignaciones de frecuencias, que permitan el efectivo contralor por parte de los ciudadanos”. Previó para ello llamados públicos en los que se establecen criterios previos claros y dos formas de participación ciudadana. Por un lado a través de representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil que integran el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria, cuya opinión es preceptiva en los procesos de toma de decisión de asignación de frecuencias para este sector. Por otro lado con audiencias públicas en la localidad donde se realiza un llamado, en las que pueden participar todos los ciudadanos interesados. Estos procedimientos efectivamente se han seguido desde 2008, aunque

⁵⁸http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2012/05/miem_585.pdf

con plazos mayores que los previstos por la propia ley y sin concretar la reserva de espectro prevista en la zona metropolitana de Montevideo.

El decreto 374/008 estableció procedimientos similares para la asignación de frecuencias del sector comercial: llamados públicos con criterios claros previos, una Comisión Honoraria Asesora Independiente que interviene en los procesos y audiencias públicas abiertas a la ciudadanía. Los decretos 153/2012, 585/2012 y 144/013 aplican estos mismos mecanismos para la asignación de frecuencias de TV digital, agregando en este caso una comisión asesora y audiencias para el sector público.

En este último caso se estableció una reserva previa de espectro, con asignación de frecuencias específicas de modo equilibrado entre el sector público, privado y comunitario. Esto no se ha hecho para el conjunto del espectro (no hay un plan nacional de frecuencias publicado).

Aunque los procedimientos de asignación de frecuencias han ganado mucho en transparencia con la aplicación de estas normas, no hay todavía procedimientos unificados para su publicidad. Por ejemplo en algunos casos se publicó en la web de la Ursec toda la documentación presentada por los proponentes, en otros la publicación fue parcial o no la hubo, más allá de que los miembros de las comisiones asesoras tuvieran acceso a la misma.

Por otra parte no hay un organismo “libre de interferencia o control político ni comercial por ningún interés creado” que vigile estos procesos, al quedar en manos exclusivas del Poder Ejecutivo la decisión final en cada caso.

Según los expertos consultados se ha avanzado mucho en cuanto a transparencia y participación para la asignación de frecuencias y en cuanto su distribución más equitativa y plural. Algunos plantean, sin embargo, que en el caso de la primera asignación de frecuencias para televisión digital durante 2013 las marchas y contramarchas del propio Poder Ejecutivo en la toma de decisiones pusieron en riesgo la legitimidad del proceso.

Con la aprobación de la LSCA 19307, en diciembre de 2014, se plantean cambios importantes en el sistema regulador. El Poder Ejecutivo mantiene competencias clave para la fijación de la política nacional de servicios de comunicación audiovisual (artículo 64) y la concesiones de licencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual (artículo 63). Pero se crea también un nuevo organismo, el Consejo de Comunicación Audiovisual, que asesora preceptivamente al Poder Ejecutivo en estos temas. Se trata de un organismo desconcentrado del propio Poder Ejecutivo pero, por su forma de designación, tiene una mayor independencia, ya que cuatro de sus cinco miembros son designados por el Parlamento. La LSCA mantiene mecanismos de participación social mediante una Comisión Honoraria Asesora de los Servicios de Comunicación Audiovisual y audiencias públicas previas a la asignación de frecuencias de radio y televisión.

2.5. El estado y las OSC promueven activamente el desarrollo de los medios comunitarios

En los últimos años Uruguay ha avanzado en la promoción y el desarrollo de los medios comunitarios, tanto desde el Estado como del trabajo de organizaciones de la sociedad civil.

El principal avance en este sentido fue la aprobación de la Ley 18232 de Radiodifusión Comunitaria, vigente desde 2008. Esta ley prevé, entre otros aspectos, la reserva de al menos un tercio del espectro radioeléctrico para los medios comunitarios en cada localidad en todas las bandas (frecuencias de radio y televisión, de uso digital o analógico).

Esta reserva, sin embargo, no se ha cumplido de modo integral hasta el momento, especialmente en la zona metropolitana de Montevideo, donde el espectro estaba ya ocupado mayoritariamente por emisoras comerciales y algunas públicas. Para esta zona se encontró, sin embargo, una

solución que en principio satisfizo a las radios comunitarias, con potencia y cobertura limitada pero suficiente para sus necesidades. No se asignaron frecuencias para TV analógica comunitaria, pero sí se realizó la reserva de espectro para televisión digital, concretándose las dos primeras adjudicaciones en 2013 (aún no están emitiendo).

Las licencias no tienen costos en Uruguay tanto para los medios comunitarios como para los demás medios y en este sentido no hay una diferencia preferencial para este sector. Sí se otorgaron en cambio, al sector comunitario, tarifas preferenciales y accesibles para algunos trámites de presentación a llamados de TV digital y para el alquiler de infraestructura de transmisión.

No hay una asignación específica de fondos públicos destinados a apoyar a los medios comunitarios, pero sí se han desarrollado algunas acciones que incluyen capacitación, asesoramiento y fondos concursables para infraestructura y producción. En 2014 el gobierno planteó también un mecanismo para la asignación de publicidad oficial a este sector, aunque no se ha podido instrumentar aún. También han existido apoyos gestionados por las propias radios a través de sus asociaciones (Amarc, Ecos), desde algunas universidades y organizaciones de la sociedad civil (capacitación, investigación sobre el sector).

El Consejo Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), creado por la ley 18232 e integrado por representantes de las propias radios, el gobierno, la academia y la sociedad civil, aunque no toma las decisiones finales, tiene un papel clave en el proceso de adjudicación de frecuencias. Estos mismos actores habían tenido un papel importante en la elaboración de la ley y en el impulso a su aprobación.

A través de audiencias públicas el CHARC recoge también opiniones de la comunidad en estas instancias. No se han producido aún evaluaciones para la renovación o revocación de las autorizaciones, en las que intervendrá también el CHARC y pueden realizarse audiencias públicas⁵⁹. Las audiencias, de todos modos, no establecen un mandato explícito de la ciudadanía hacia las radios, que son autorizadas a partir de su proyecto comunicacional y del cumplimiento de los requisitos que establece la ley.

La URSEC como órgano de control ya ha clausurado más de un centenar de medios comunitarios que no habían sido autorizadas en tanto el CHARC entendió que no tenían carácter comunitario de acuerdo a lo previsto en la ley. Muchas, sin embargo, continúan transmitiendo, o aparecen nuevas emisoras no autorizadas, generando conflictos con emisoras comerciales. Aunque hubo algunos antecedentes puntuales y proyectos previos, no hay todavía canales de televisión comunitarios funcionando y existen dificultades para instalar los ya adjudicados.

Desde la aprobación de la ley se han autorizado más de un centenar de radios comunitarias. Su desarrollo y funcionamiento es muy desigual, registrándose experiencias muy valiosas pero también dificultades de muchas de ellas para mantener una programación continua y ganar o mantener audiencia⁶⁰.

⁵⁹ La LSCA 19307 suprime el CHARC y sus competencias serán asumidas por la Comisión Honoraria Asesora de los Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA), con una integración similar pero más amplia, ya que también tiene competencias para el sector comercial. Se mantienen en la LSCA los mecanismos de participación social directos a través de audiencias públicas.

⁶⁰ Graña et. al, op. cit; Kaplún, G. (coord.) ¿Qué radios para qué comunidades? FIC-UDELAR, Montevideo, 2015 (en edición).

C. ASIGNACIÓN DE LICENCIAS Y ESPECTRO RADIOMAGNÉTICO

2.6. El plan estatal para asignación del espectro asegura un aprovechamiento óptimo en el interés público

La URSEC establece las regulaciones técnicas cumpliendo con las normativas de la UIT, pero no existe en el país un plan nacional de frecuencias que se haya dado a publicidad en lo que refiere al conjunto del espectro radioeléctrico, salvo para el caso de la televisión digital, en que se estableció una reserva para ese uso.

Hay normativa que considera de interés público los servicios de radiodifusión, como las leyes 14670 y 18232. Esta última prevé además la reserva de al menos un tercio del espectro para el sector comunitario, lo que no se cumple integralmente hasta el momento.

En el caso de la transición digital la normativa cumple con los estándares establecidos por UIT y las recomendaciones internacionales para un buen aprovechamiento y uso eficiente del espectro. El decreto 585/2012 sobre Televisión Digital Terrestre favorece un uso intensivo de cada canal aprovechando las posibilidades de multiplexación, incluyendo señales de alta definición y definición estándar, servicios interactivos y móviles.

Este decreto fue puesto en consulta pública antes de su aprobación por parte del Poder Ejecutivo, recibiendo opiniones desde el sector mediático, instituciones académicas y de la sociedad civil, algunas de las cuales fueron tenidas en cuenta. Los medios agrupados en Andebu lo objetaron por entender que establecía restricciones que deben fijarse por ley y no por decreto, como los plazos en las adjudicaciones. Las organizaciones de la sociedad civil en general apoyaron el decreto aunque cuestionando algunos aspectos, como el hecho de que se eximiera a los canales ya establecidos de ser evaluados para la adjudicación de un multiplex completo.

En la implementación de la normativa sobre TV digital participan tanto los empresarios mediáticos como las organizaciones académicas y de la sociedad civil a través de sus representantes en los organismos asesores previstos en normativa vigente desde 2008: el CHARC para el sector comunitario (Ley 18232) y la CHAI para el sector comercial (decreto 374/08).

La LSCA N° 19.037 recoge principios y procedimientos contenidos en estas normativas previas y establece un único organismo asesor para ambos sectores (la CHASCA).

2.7. El plan estatal para asignación del espectro promueve la diversidad de la propiedad y de los contenidos

Actualmente no existe un plan estatal para la asignación del espectro que se haya dado a publicidad. La ley 18232 de radiodifusión comunitaria prevé la reserva de un tercio de espectro para este sector. Aunque la aplicación integral de este aspecto aún está pendiente sí se realizó una reserva de espectro para uso de televisión digital que asigna porciones similares de espectro para el sector público, comercial y comunitario.

Desde 2008, al entrar en vigencia la Ley 18232 y aprobarse el decreto 374/08 comenzaron a adjudicarse frecuencias a partir de la evaluación de sus proyectos comunicacionales, teniendo en cuenta la oferta de producción nacional y local de contenidos, entre otros aspectos. (Ni antes ni después de esta normativa se subastan las frecuencias al mejor postor, en tanto las adjudicaciones no tienen costo.)

El decreto 585/2012 sobre televisión digital establece que en el proceso de adjudicación de licencias el regulador debe favorecer aquellas propuestas que incluyan en su programación

producción nacional y local, producción independiente, accesibilidad para personas con discapacidad y otros requerimientos en función del interés general. El artículo 15 de este decreto establece la obligación para los adjudicatarios de señales digitales de dedicar 15 minutos gratuitos para la difusión de campañas de bien público de entidades oficiales y ofrecer acceso gratuito a servicios interactivos brindados y desarrollados por el Estado, incluyendo gobierno electrónico, salud y educación. En su implementación se realizaron también llamados para canales públicos regionales.

Las empresas de televisión de pago tienen obligación de emitir una señal de producción propia. En el régimen vigente hasta 2014 no hay reglas que obliguen a emitir las señales de aire presentes en su zona de cobertura ni de estas de ofrecer sus contenidos. Tampoco obligaciones respecto a la inclusión de canales públicos. Este tipo de normas sí están contenidos en la LSCA 19307 aprobada en diciembre de 2014. Desde 1996 existe un canal público de la Intendencia de Montevideo que se emite en los servicios para abonados. En 2013 se le adjudicó un canal de televisión digital abierta que comenzó sus emisiones a fin de 2014.

Algunos de los especialistas consultados expresaron dudas sobre el impacto en materia de diversidad de contenidos que puede tener un mayor desarrollo de la televisión pública al implementarse la TDT, en tanto entienden que no hay garantías de independencia editorial de los canales públicos respecto al gobierno.

En definitiva han existido iniciativas para la promoción de la diversidad de la propiedad y de los contenidos en el uso del espectro. La aplicación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria y la implementación de la televisión digital terrestre son las más significativas. El impacto de la primera parece aún débil y no es posible evaluar todavía la segunda, al no estar en funcionamiento los nuevos canales digitales.

La LSCA 19307 aprobada a fin de 2014 plantea un escenario de profundización en tal sentido, ya que propone cuotas mínimas de contenidos nacionales, locales y de productores independientes, entre otras medidas.

2.8. Sistema regulador independiente y transparente

Los procesos y decisiones sobre las licencias mediáticas están en manos del Poder Ejecutivo a través del MIEM, con la intervención o asesoría técnica de DINATEL y la URSEC, cumpliendo las normas internacionales en la materia. No se trata entonces de un sistema regulador independiente, aunque en los últimos años se avanzó mucho en cuanto a su transparencia.

La evaluación de las solicitudes de licencias se realiza, a partir de 2008, con criterios previamente conocidos. En el caso del sector comunitario estos están establecidos por la ley 18232 y su reglamentación. En el caso del sector comercial no se establecieron por ley sino por decreto (374/008) y resoluciones administrativas debidamente publicadas antes de los llamados. Para la televisión digital en todos sus sectores (público, privado y comunitario) también se procedió por decreto (585/12).

Los costos de los pliegos para los llamados a diferentes tipos de licencias son previamente difundidos por la URSEC. Las licencias para radiodifusión no tienen otro costo y hasta 2012 no se pagaba por el uso de espectro, estableciéndose dicho pago por ley 18996.

La LSCA 19307 aprobada en diciembre de 2014 consagra, ahora por ley, criterios explícitos para la evaluación de las solicitudes de licencias para el sector comercial, manteniendo los ya previstos para el sector comunitario en la Ley 18232. La creación del Consejo de Comunicación Audiovisual significa un avance en cuanto a la independencia del regulador, al ser designada la mayoría de sus miembros por mayoría especial del parlamento. Pero el Poder Ejecutivo se reserva las decisiones últimas para el otorgamiento de licencias.

D. IMPUESTOS Y REGULACIÓN EMPRESARIAL

2.9. El estado utiliza los impuestos y la regulación empresarial para fomentar el desarrollo mediático de una manera no discriminatoria

Existen algunas medidas tendientes a fomentar el desarrollo mediático mediante exenciones tributarias. Hay exoneraciones generales para las empresas periodísticas y en particular para las radioemisoras del interior del país, que están exentas del pago del Impuesto al Valor Agregado, uno de los más importantes en el sistema tributario uruguayo.

En 2004 se crea una Tasa de Control del Marco Regulatorio de Comunicaciones, de la que quedaron exentos los servicios de radiodifusión. A partir de 2012 se estableció el pago por el uso de la frecuencias, destinado en parte a promover el desarrollo de la producción audiovisual (art. 142 de la ley 18996). Se exceptuó también a los medios del interior y a los estatales de este pago. Estos últimos, además, cuentan con un porcentaje de la publicidad oficial, como se verá luego.

En síntesis, aunque no ha habido un esquema tributario que promueva fuertemente el desarrollo mediático, han existido algunas medidas de discriminación positiva, especialmente para las radios del interior.

La LSCA 1930, aprobada a fin de 2014, prevé la creación de un Fondo de Promoción del Sector Audiovisual (artículo 62) que proviene del cobro por licencias y uso de de espectro radioeléctrico de los servicios de comunicación audiovisual comerciales. Los recursos de este fondo se asignarán “mediante concurso públicos, abiertos y transparente (artículo 62).

E. PUBLICIDAD

2.10. El estado no discrimina mediante su política publicitaria

La asignación de la publicidad oficial no se encuentra legislada ni regulada y no es posible asegurar que se realice con un criterio único para los diversos medios.

Si bien es posible acceder a la información sobre a quién y cómo se asigna la publicidad oficial mediante pedidos de acceso a la información pública, la misma no es difundida proactivamente por las empresas y organismos del Estado.

No se cuenta con monitoreos o controles las mismas, lo que hace que los expertos no cuenten con información actualizada de cifras que les permita afirmar si el Estado beneficia o castiga a los medios con la asignación de publicidad oficial.

Los expertos consultados, sin embargo, entienden que esto puede suceder en algunos casos. Por ejemplo la publicidad de las intendencias del interior del país podría operar como “subsidio encubierto” a algunos medios. A su vez los medios del interior sostienen que son discriminados en la asignación de la publicidad oficial por parte de las empresas públicas y el gobierno central.

Asimismo, el 25% de la publicidad oficial se destina a los medios de comunicación estatales (radioemisora del Sodre y Televisión Nacional de Uruguay). Para algunos de los expertos consultados esto es razonable y oficia como mecanismo de financiación; otros entienden que ello puede incidir negativamente condicionando la línea editorial de estos medios y planteando una competencia desleal respecto a otros medios en el mercado publicitario.

Han existido diversas iniciativas legislativas para regular este tema, pero no se han concretado. La LSCA aprobada recientemente en diciembre de 2014 no incluye este aspecto.

2.11. Se regula la publicidad en los medios de una manera eficaz

En la regulación vigente hasta 2014 en general no existen disposiciones legales específicas respecto al contenido de la publicidad en los medios de comunicación, salvo las referidas a la protección de los niños, niñas y adolescentes en el horario de protección al menor.

Hay también disposiciones referidas a tiempos máximos de publicidad por hora de programación en radio y televisión. No así para la separación entre programación y publicidad. Con frecuencia una parte importante de la programación es ocupada por la llamada “publicidad no tradicional”.

El control del cumplimiento de la normativa existente sobre tiempos máximos y horario de protección al menor, ejercidos por la URSEC y el INAU, es insuficiente según algunos de los expertos consultados.

Existe un Código de Normas Éticas Publicitarias que fue elaborado por el Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria (CONARP) y la Cámara de Anunciantes. El mismo promueve un ejercicio ético y responsable de la libertad de expresión comercial. El CONARP ofrece un ámbito para dirimir conflictos entre anunciantes y publicistas. El Área de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se encarga de procesar los reclamos sobre publicidad engañosa.

La LSCA 19307 incluye la publicidad no tradicional en el límite de 15 minutos por hora máximos de publicidad en radio y televisión. Contiene además disposiciones bastante más detalladas que las legisladas anteriormente respecto a la publicidad dirigida a niños y adolescentes. Algunos de los expertos consultados afirman que estas normas resultan innecesarias porque alcanza con las ya existentes. Afirman también que serán de difícil aplicación a la televisión de pago y no alcanzan a Internet, que medios que ocupan un lugar central en el consumo audiovisual de niños, niñas y adolescentes.

La LSCA prevé también la creación de la Defensoría del Público, que puede jugar un papel importante en la regulación de la publicidad y el cumplimiento de la normativa existente.

CATEGORÍA 3

LOS MEDIOS COMO PLATAFORMA PARA EL DISCURSO DEMOCRÁTICO

A. LOS MEDIOS REFLEJAN LA DIVERSIDAD DE LA SOCIEDAD

3.1. Los medios de comunicación social-públicos, privados y comunitarios satisfacen las necesidades de todos los grupos en la sociedad.

En este indicador se analiza la tensión entre la exigencia de que los medios cumplan con su potencial democrático, otorgando imagen y voz a todos los grupos que conforman la sociedad, reflejando al mismo tiempo la diversidad social en sus múltiples facetas, y el poder de las organizaciones mediáticas para facilitar este proceso o, por el contrario generar desconfianza hacia estos grupos.

Se consideraron grupos en situación de vulnerabilidad aquellos actores discriminados en cuanto a las variables situación económica, género y etapa vital (pobres, mujeres, niños, ancianos); y/o pertenezcan a las siguientes minorías: afrodescendientes que representan el 7.8%⁶¹ de la población, inmigrantes (s/d), LGBT (s/d), personas con algún tipo de discapacidad (18,4%⁶²), población institucionalizada (INAU, refugios, colonias psiquiátricas, etc. s/d.) y trabajadores informales⁶³.

El tratamiento del grupo “mujeres” se aborda en profundidad en la aplicación de los “Indicadores de sensibilidad de género”, anexo a este informe.

El primer aspecto a tomar en cuenta es la diversidad lingüística. Es posible afirmar que Uruguay se caracteriza por la uniformidad en este aspecto, los grupos marginados en términos generales no afrontan obstáculos lingüísticos⁶⁴, aún en las zonas de frontera donde el español es el idioma oficial y el idioma de uso habitual es el portugués uruguayo⁶⁵. En estas zonas se imparte educación pública bilingüe, y el público puede escoger entre el acceso a radio y TV uruguaya o brasilera.

En relación al grupo de personas con discapacidades auditivas, el estudio de análisis de contenido⁶⁶ permite afirmar que sí afrontan una importante exclusión: solo el canal de TV estatal

⁶¹ Instituto Nacional de Estadística (INE)

⁶² Ídem

⁶³ Según el Informe “Reporte social” del MIDES publicado en el 2013, el 20% de la población está desempleado, tiene un sub empleo o tiene un empleo informal. www.mides.gub.uy/innovaportal/file/23497/1/reporte_social_2013.pdf

⁶⁴ Fuente propia - Análisis de contenido: “Diversidad cultural / minorías étnicas, lingüísticas y religiosas. El peso relativo de minorías étnicas, lingüísticas y religiosas puede resultar en respuestas poco significativas para conocer la situación específica de Uruguay. El comportamiento en Uruguay de algunos de los indicadores establecidos por UNESCO está marcado por unas características particulares del contexto: un país de ingreso medio, demográficamente pequeño y socialmente homogéneo, situado en el segundo lugar del ranking latinoamericano en cuanto al Índice de Oportunidades Humanas.”

⁶⁵ Educación bilingüe en zona de fronteras Adolfo Elizaicín y Luis Behares. El programa llega a las escuelas públicas de Pintadito, Artigas, Bella Unión, Chuy, Aceguá, Tranqueras y Rivera.

http://www.cep.edu.uy/archivos/publica_investiga/Publico_Portu_del_Uruguay.pdf

⁶⁶ Se analizaron 5528 noticias de informativos o programas periodísticos de 3 canales de TV (TNU, Montecarlo, Teledoce), seis radios (El Espectador, Sarandí, Océano, Radio Uruguay, La Voz de Melo, Sur FM-Trinidad), cuatro diarios El País, El Telégrafo de Paysandú, El Pueblo de Salto, Acción de Mercedes), dos semanarios (Búsqueda y Brecha), cinco portales (Espectador, Observador, 180, El Este, El Telégrafo).

TNU incorpora en algunos informativos lenguaje de señas, correspondiente al 1% de las más de 2.000 horas visionadas⁶⁷.

Según la encuesta de opinión pública sobre el lenguaje empleado por los medios de comunicación, se observa que el 39,4% de los encuestados está totalmente de acuerdo o simplemente de acuerdo en que la mayoría de la población comprende fácilmente lo que transmiten los medios de comunicación.

A través de la ley 18.232 de 2007, grupos de la sociedad civil pueden acceder al uso de una frecuencia de radio. La puesta en práctica de esta ley ha permitido el desarrollo de experiencias comunitarias, especialmente en el interior del país, que han permitido difundir realidades hasta el momento poco conocidas. Hay, a la fecha, 156 radios comunitarias registradas, 19 asignadas al MEC, que a su vez las otorga a grupos pequeños sin personería jurídica; las restantes fueron otorgadas a asociaciones civiles sin fines de lucro.

La distribución geográfica de las radios comunitarias no es proporcional al número de habitantes y parece responder principalmente a las fortalezas de los colectivos que las solicitan⁶⁸. Su cobertura es limitada regionalmente y en ese ámbito contribuyen a democratizar la información que producen los colectivos que los gestionan. Como muestra un estudio reciente⁶⁹ el proyecto comunicacional de estas radios incluye siempre un componente importante de información local, "hablar de lo que no hablan los grandes medios". Pero con frecuencia les resulta difícil generar y atender una agenda informativa local en forma sistemática, principalmente por falta de recursos y/o capacidades. La mayor parte de sus integrantes son voluntarios que trabajan en la radio en su tiempo libre y muchos de ellos no cuentan con formación para la producción informativa. Eso no impide que muchas de las radios aborden en su programación temas relevantes para la comunidad y brinden espacio a diversas expresiones culturales locales.

Dentro de los grupos en situación de vulnerabilidad se detectó que las personas institucionalizadas por problemas psiquiátricos en el Hospital Vildardebó son los únicos institucionalizados que pueden acceder a algún tipo de emisión a través de una radio (Vilardevoz 95.1 FM).

El análisis de contenido realizado para este informe muestra que, en noviembre de 2014, durante el último tramo de la campaña electoral, hubo una mayor presencia de integrantes del partido de gobierno que de los otros partidos (53% en TNU, 68% en Radio Uruguay), aunque esto incluye tanto a los políticos en campaña como a los integrantes de gobierno.

Asimismo, se relevó -con la misma técnica de análisis de contenido- que menos de un quinto de los actores representados en los medios públicos pertenecen o representan a grupos en situación de vulnerabilidad y que aparecen, por lo general, como protagonistas de la información, sin ser consultados como fuentes o firmantes de textos publicados. Las mujeres promedian poco más de un décimo de presencia informativa y las personas bajo la línea de pobreza tienen escasa participación en las informaciones.

De acuerdo al último informe de medios de la organización Voz y Vos, los temas más tratados por los medios en general son educación y violencia, le siguen en orden: salud, derechos y justicia⁷⁰.

⁶⁷ Fuente propia- Análisis de contenido.

⁶⁸ Radios comunitarias por departamento: 8 Artigas, 27 Canelones, 5 Cerro Largo, 9 Colonia, 5 Durazno, 4 Flores, 10 Florida, 5 Lavalleja, 5 Maldonado, 23 Montevideo, 5 Paysandú, 6 Río Negro, 10 Rivera, 7 Rocha, 9 Salto, 5 San José, 3 Soriano, 7 Tacuarembó y 4 Treinta y Tres. Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación.

(<https://www.ursec.gub.uy/inicio/informacion-tecnica/telecomunicaciones/radiodifusion-sonora/radiodifusion-comunitaria/>)
⁶⁹ Kaplún, Gabriel (coord.) (2015) *¿Qué radios para qué comunidades? Las radios comunitarias uruguayas después de la legalización*. CSIC, Udelar, Montevideo.

⁷⁰ Monitoreo de medios. Informe de resultados 2010-2013, www.vozyvos.org.uy/index.php/biblio/category/10-publicaciones-agencia-voz-y-vos.

A nivel temático, se detecta un predominio de los temas sociales frente a los económicos y políticos, tanto en la agenda de la radio como de la televisión pública.

El tema de la pobreza no se trata con asiduidad mediante la presencia de actores que evidencien esta condición. Así, solo 4 de las piezas analizadas en TNU hacen referencia a personas en situación de pobreza (0,4%) y apenas 11 sobre un total de 799 en el caso de Radio Uruguay (1,4%).

Los medios privados siguen una tendencia similar a los públicos: la orientación social de sus contenidos es significativa y los grupos minoritarios aparecen como protagonistas de la información, pero la pobreza no es un tema al que se suele hacer mención y las mujeres mantienen menor protagonismo que los hombres.

Los medios digitales dan cuenta de un 12,4% de mujeres, ante un 58,8% de actores masculinos y un 27,8% de actores institucionales. Las personas pobres aparecen como actores en el 3% de las ocasiones, mientras eso ocurre en un 1% cuando se trata de población LGBT, en un 0,7% en cuanto a inmigrantes y un 0,2% a discapacitados. No se registran afrodescendientes ni actores institucionalizados en la muestra estudiada.

En los medios digitales, las cuestiones sociales hicieron a los grupos minoritarios partícipes protagonistas de las acciones relatadas.

Los grupos de edad sensibles -niños y ancianos- son otra cuestión relevante para reflejar la diversidad social. En el periodo estudiado, el 1,9% de las piezas de radios privadas uruguayas analizadas presentaron niños o adolescentes y un 7,4 % ancianos⁷¹. En el referido informe de Voz y Vos, se destaca que en el período 2010-2013 el volumen de noticias relativas a infancia y adolescencia disminuyó en un 15%.

Según la encuesta realizada en octubre de 2014⁷² la radio sigue siendo uno de los medios de comunicación de mayor consumo diario: más del 70% de la población escucha todos o casi todos los días radio, sin que se registren diferencias según lugar de residencia. Con respecto a la prensa escrita el consumo es notoriamente inferior frente a los medios audiovisuales. De acuerdo a la encuesta de opinión pública, el 76,5% de los encuestados declara no leer diarios papel. En este sentido no hay diferencias sustanciales en cuanto a grupos de hombres y mujeres.

El consumo de internet ha ido en aumento en los últimos años. El Plan Ceibal y Universal Hogares⁷³, facilitan acceso a internet de los sectores más débiles de la sociedad. Es de destacar que en la capital el consumo sobrepasa el 55%, y más del 47% declara utilizarlo todos los días, mientras que en el interior el consumo es casi el 40%.

A la hora de producir información, los directores de informativos recomiendan en general la utilización de un lenguaje llano accesible a la mayor cantidad de público⁷⁴, pues si bien solo cuentan con datos de rating, infieren que la presentación del contenido es un factor determinante.

Los responsables de contenidos en los medios muestran un mayor interés en ampliar noticias sobre estos grupos en TNU y SODRE.

⁷¹Análisis de contenido: “En las televisiones privadas, hubo un 5,6% de informaciones relativas a niños y adolescentes y un 7,2% dedicadas a ancianos. En los diarios y semanarios, menos de un 2% de las noticias incluyen de algún modo niños (0,4%) o adolescentes (1,3%), mientras que en un 11,5% hace lo propio con los adultos mayores, el grupo etario con mayor frecuencia de aparición en la prensa. En los medios digitales, por último, se reparten entre el 2,4% de actores jóvenes y el 1% de actores mayores de 60 años.”

⁷²Encuesta de opinión pública, realizado en el mes de octubre de 2014 así como también el último informe presentado en diciembre de 2014, sobre Consumo y Comportamiento Cultural (Dominzaín, S. et al, 2014).

⁷³ Universal Hogares es un servicio de ANTEL de acceso a Internet sin costo mensual que incluye 1 GigaByte de tráfico por mes.

⁷⁴ Entrevistas a directores de informativos, fuente propia.

En síntesis el idioma no es un impedimento para que los medios públicos, privados y comunitarios satisfagan los intereses de los todos grupos en la sociedad. Tanto en los medios públicos como en los privados los sectores minoritarios no aparecen como fuentes pero sí como protagonistas de noticias de interés social. El consumo de radio y televisión es predominante en todos los sectores de la sociedad.

3.2 Las organizaciones mediáticas reflejan la diversidad social mediante sus prácticas de empleo

La representación de la mujer en los medios públicos ha sido bien evaluada por los actores consultados. Destacan que la dirección de TNU, igual que la dirección de producción de informativos del mismo medio, fueron conducidos por mujeres en el ejercicio anterior. A su vez, destacan el protagonismo de las mujeres en programas periodísticos en horario central.

La misma situación se revela en Radio Difusión Nacional, donde en el mismo período las mujeres estaban sobrerrepresentadas en términos de porcentaje con respecto a los hombres. Desde el máximo cargo como el Ministerio, la plana gerencial, puestos claves como contables hasta los cargos de consejeros, estaban ocupados por mujeres.

A nivel de medios privados, la encuesta a periodistas señala que la percepción en cuanto a la equidad en la distribución jerárquica entre varones y mujeres en los medios de comunicación es moderada y tiende a ser negativa. En una escala del 1 al 10, donde 1 es nada equitativo y 10 absolutamente equitativo, la mayor parte de las posiciones se concentran en 4,25.

Los actores señalan que la contratación de individuos pertenecientes a grupos minoritarios como afrodescendientes y personas con algún tipo de discapacidad en los medios es casi inexistente.

En síntesis, la participación de mujeres periodistas es percibida con representación equitativa en los medios públicos pero no en los medios privados. En cuando a la contratación de personas pertenecientes a grupos minoritarios, se percibe de modo casi inexistente.

B. MODELO DE LAS EMISORAS DE SERVICIO PÚBLICO

3.3. Los medios de servicio público están definidos y garantizados claramente en la legislación.

En 1929, con la creación del Servicio Oficial de Difusión Radioelétrica (SODRE, Ley 8557) nacen en Uruguay los primeros medios públicos: las emisoras radiales estatales. La Comisión Directiva del Sodre reporta al Ministerio de Instrucción Pública (posteriormente de Educación y Cultura – MEC). En 1963 se crea el Canal 5 de televisión, también en la órbita del MEC, hoy TNU (Televisión Nacional de Uruguay). Estos medios fueron expandiendo su cobertura mediante repetidoras en distintos puntos del país.

Actualmente los directores de TNU y Radiodifusión Nacional son designados por el Presidente de la República y, junto con el director del Instituto del Cine y Audiovisual del Uruguay (ICAU), conforman el Consejo Directivo del Servicio de Comunicación Audiovisual Nacional, presidido por uno de sus miembros, quien actúa en la órbita del MEC. La ley 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), aprobada en 2014 y aún sin aplicación, introduce cambios al crear el Sistema Público de Radio y Televisión Nacional (SPRTN) como un servicio descentralizado (art. 150) que se comunica con el Poder Ejecutivo a través del MEC, pero con una autonomía mayor que la actual. Su directorio, de cinco miembros, es designado por el Poder Ejecutivo con la venia del Senado, y tiene fines y atribuciones claramente establecidas en la Ley. Este directorio designa a los directores de la Radio y la Televisión Nacional y es quien puede destituirlos por resolución unánime. Se crea también la Comisión Honoraria Asesora del SPRTN, integrada por representantes de organizaciones gremiales, académicas, gubernamentales y de sociedad civil. Esta Comisión, además de asesorar al SPRTN, puede recibir quejas del público

respecto a la programación. La LSCA prevé también algunas formas de financiamiento extrapresupuestal (donaciones, venta de servicios), pero sus recursos principales dependen del presupuesto que el Directorio debe presentar anualmente al Poder Ejecutivo, que a su vez es el que decide cual finalmente presentará al Parlamento. También debe presentar una rendición de cuentas anual al gobierno, para ser publicada tras la revisión del Tribunal de Cuentas.

Desde 1995 hay una señal de televisión de la Intendencia de Montevideo (Tevé Ciudad) que hasta 2014 solo se emite en servicios de pago, pero a partir de 2015 se prevé que también pueda llegar gratuitamente a todos los habitantes de la zona metropolitana de Montevideo a través de la Televisión Digital Terrestre (TDT). Su director es designado por las autoridades departamentales, las cuales también determinan su presupuesto. Entre 2005 y 2006 contó con un Consejo Honorario Asesor que elaboró propuestas para mejorar el canal.

Existe también una radio universitaria (UniRadio), que inició sus emisiones en 2007 como radio experimental de corto alcance y desde 2013 alcanzó cobertura montevideana. Opera en la órbita de la Facultad de Información y Comunicación de la Universidad de la República, cuyas autoridades designan a su director y a dos miembros más de la Comisión de Gestión.

En 2013 se asignaron también otros canales de TDT públicos a gobiernos locales del interior y una franja horaria universitaria en una segunda señal de TNU. No obstante, estos proyectos no se han concretado al cierre de este informe.

El artículo 149 de la LSCA reconoce estas realidades y establece que “los servicios de comunicación audiovisual públicos son aquellos cuya gestión y titularidad residen en entidades públicas estatales o no estatales, sean estas nacionales, departamentales, educativas, universitarias u otras”. Esto abriría la posibilidad de creación de nuevos medios públicos.

Tanto TNU como las emisoras radiales estatales padecieron históricamente limitaciones de infraestructura e inversión tecnológica, que empezaron a corregirse en la última década, sin lograr aún una calidad óptima de emisión en todo el territorio nacional. La ex directora de TNU, Virginia Martínez, entrevistada para este informe, destacó la mejor dotación presupuestal para producción de contenidos y la regularidad con que se ha cumplido en los últimos años la asignación de 20 % de la publicidad oficial al canal y las radios del SODRE, establecida por la Ley 17930 de 2005. TV ciudad, con una infraestructura más pequeña, ha tenido una capacidad de producción de contenidos comparativamente significativa.

La percepción relevada entre los periodistas y directores de medios consultados para este informe coincide en que, si bien hasta ahora los medios públicos no han contado con todas las garantías para asegurar su independencia editorial, en la práctica no han actuado, en términos generales, como medios gubernamentales, estableciendo su programación con libertad y abiertos a los diferentes actores políticos y sociales.

La Ley 17045 de 1998 estableció, además, tiempos equitativos para los partidos políticos durante la campaña electoral en TNU y las radios del SODRE. La Ley 19307 de 2014 extiende normas de este tipo para el conjunto de los medios, aunque en forma proporcional a los votos obtenidos en la elección anterior. Más allá de la publicidad electoral, como ya se señaló en 3.1., el análisis de contenido de los informativos realizado para este informe da cuenta de una mayor presencia de integrantes del partido de gobierno en ambos medios.

En síntesis: los medios públicos han actuado con dependencia jurídica y presupuestal del gobierno, lo que no ha impedido que se comporten con relativa independencia editorial. La aplicación de la Ley 19307, aunque no acabaría completamente con esta dependencia, implicaría un avance significativo al crear un organismo descentralizado y un Consejo Honorario Asesor, entre otros aspectos.

3.4. Las operaciones de los medios de servicio público no sufren discriminaciones de ningún tipo

Los medios públicos tienen prioridad para la asignación de frecuencias y ubicación de emisoras, según el Decreto Ley 14670 de 1977 vigente hasta 2014 y también según la Ley 19307 aprobada a fin de ese año⁷⁵. Sus dificultades para brindar un servicio con buena calidad de emisión en todo el territorio nacional, que comenzaron a superarse gradualmente hace una década, no obedecen por tanto a razones normativas sino a sus capacidades técnicas y presupuestales.

Aunque no existía hasta 2014 una norma que lo determinara, los servicios de televisión para abonados, en su gran mayoría, incluyeron en su grilla la señal de TNU, a excepción de los satelitales, que lo hicieron parcialmente. Muchos incluían también a TV Ciudad, que se ofrecía sin costo, aún fuera de Montevideo. La Ley 19307 establece, en su artículo 117, entre otras cosas, el deber de transportar las señales de TNU para todos los servicios de pago, incluyendo los satelitales.

3.5. Sistema de gobernabilidad independiente y transparente

Como se señala en 3.2, hasta el presente los medios públicos cuentan con directores designados por el Presidente de la República y operan en la órbita del MEC. La Ley 19307 (aún sin aplicación) crea el Sistema Nacional de Radio y Televisión Pública como servicio descentralizado, con un directorio designado por el gobierno con venia parlamentaria y una Comisión Honoraria Asesora con participación de la sociedad civil. Aunque esto no asegura la total independencia y autonomía del órgano rector, significa un avance importante en esta dirección. En el caso de Tevé Ciudad la designación de su director es ejecutada directamente por el Intendente de Montevideo.

Los organismos reguladores del sistema mediático en general han sido descritos en la Categoría 1 de este informe. Vale recordar que actualmente tanto DINATEL (diseñador de políticas y asesor del Poder Ejecutivo para su aplicación) como la URSEC (regulador) son organismos dependientes del gobierno, aunque en el caso de la URSEC con un directorio de integración plural. La Ley 19307, aún sin aplicación, mantiene estas instituciones, pero crea el Consejo de Comunicación Audiovisual como organismo rector de los servicios de comunicación audiovisual. Si la Ley entra en vigencia este organismo cuenta con un presidente designado por el gobierno y cuatro miembros designados por el parlamento en un proceso abierto y transparente, donde habría oportunidades para la intervención de la sociedad civil. La Ley crea también una Defensoría del Público. Todo ello implicaría un avance importante en materia de independencia, autonomía y transparencia.

En síntesis: los medios públicos no cuentan actualmente con un sistema de gobernabilidad independiente y transparente, situación que podría mejorar con la aplicación de la Ley 19307 de 2014.

3.6. Los medios de servicio público interactúan con el público y las OSC, incluyendo un sistema para reclamos.

En los informativos de Radio Uruguay y TNU analizados para este informe se relevó que éstos no aplican fórmulas de contacto para interactuar con el público (cartas, teléfono, redes sociales, etc.). En el cierre del informativo central de TNU, sí se invita a visitar la plataforma web, donde se ofrecen datos de contacto -teléfono, email- y un formulario de enlace con sus perfiles en redes sociales (Facebook, Twitter, You Tube, Instagram). Existen formas más activas de contacto con la audiencia -especialmente en Radiodifusión Nacional-, que no se pudieron relevar con precisión para este informe.

Según coinciden los periodistas y directores de medios entrevistados, actualmente las redes sociales se han convertido en uno de los principales medios de interacción con el público. Un

⁷⁵Esta prioridad no se cumplió, sin embargo, en el caso de la radio universitaria que, tras una larga demora, debió aceptar limitaciones de potencia que le impiden cubrir con calidad la zona de cobertura solicitada.

trabajo reciente² señala que en TNU, aunque se constata un uso institucional de las redes, su utilización para la interacción con el público es escasa, según lo expresan algunos de los productores periodísticos del canal.

En el marco del estudio de opinión pública realizado para este informe se consultó a los encuestados sobre si alguna vez habían realizado alguna acción de reclamo o queja respecto a un servicio público o alguna otra denuncia en un medio público. El 93% declaró no haberlo hecho nunca y del 7 % que sí lo hizo, del cual sólo el 2,8 % quedó satisfecho con la respuesta recibida.

Como se señaló en 3.2. y 3.5, hasta el momento el público no interviene en el nombramiento de los directores de los medios públicos. No hay mecanismos de consultas a la sociedad civil que produzcan retroalimentación de los usuarios. La Ley 19307 no prevé tampoco formas de participación de la sociedad civil en la designación del directorio del SNRTP, pero crea una Comisión Honoraria Asesora con participación de la sociedad civil. La ley promueve además la creación de Defensores de la Audiencia en todos los servicios de comunicación audiovisual.

En síntesis: los medios públicos no registran mecanismos sustancialmente activos de interacción con el público y la sociedad civil. Algunos mecanismos previstos en la Ley 19307 podrían mejorar en parte esta situación.

C. AUTO-REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

3.7 Los medios impresos y difusivos cuentan con mecanismos eficaces de auto-regulación.

Aunque no se obtuvo evidencia para confirmar si los medios de comunicación cuentan o no con códigos de ética propios –si los tienen, estos no son públicos- sólo el 18% de los periodistas encuestados para este estudio afirma que en el medio en el que se desempeñana cuentan con y promocionan guías de las mejores prácticas periodísticas. Por su parte varios de los entrevistados que trabajan en los medios afirman que se establecen acuerdos a nivel de redacción y equipos de producción de noticias con la finalidad de sostener la línea editorial definida por el medio y un marco ético profesional.

Los artículos 146 y 147 de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual –aún sin aplicación- obligan a los titulares de los servicios de comunicación audiovisual a regirse por códigos de normas éticas o de conductas profesionales, de carácter individual (el titular) o colectivo, y que estos códigos deben hacerse públicos a través de la página web del servicio o por otros soportes. El artículo 148 de la misma ley establece que el Estado debe promover la designación de un defensor de la audiencia para atender las comunicaciones del público sobre estos códigos.

La Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) cuenta con un “Código de Ética Periodística” de acceso público, elaborado sobre la base del “Debate Nacional sobre mecanismos de autorregulación, ética en la profesión periodística y en los medios de comunicación”, realizado entre agosto y noviembre de 2012. El mismo se redactó a partir de una consulta a 257 periodistas realizada por APU con el apoyo del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (Cainfo); el Grupo Medios y Sociedad (GMS) y la UNESCO, y con los insumos generados por la consulta abierta a periodistas y estudiantes de periodismo realizada entre diciembre de 2012 y marzo de 2013.⁷⁶

APU reconoce que su aplicación es aún escasa y promueve actividades de difusión de este código en los medios de comunicación y en las facultades, escuelas e institutos que imparten

⁷⁶ Existe también un Consejo de Autoregulación Publicitaria que dirime conflictos entre agencias y anunciantes y en 2015 el Círculo Uruguayo de la Publicidad -que nuclea a los publicistas individualmente- creó un Observatorio de Género y prepara un decálogo de buenas prácticas en esta materia.

periodismo para hacer de este documento una referencia para la práctica profesional. Con respecto a la opinión sobre este código, el 76% de los periodistas encuestados para este estudio afirma conocerlo y el 62% lo considera un documento útil o muy útil.

Tanto APU como CAinfo, la Red de Mujeres Periodistas del Uruguay (RMPU) y algunas organizaciones de la sociedad civil, realizan y difunden activamente denuncias sobre situaciones que pueden constituir violaciones a las normas éticas, donde las audiencias se encuentran en situación de debilidad frente a las empresas mediáticas.

En síntesis, existe un código de ética periodística valorado positivamente por los periodistas del país, pero los medios uruguayos no cuentan con códigos de ética propios u otros mecanismos de autorregulación que sean de acceso público.

3.8. Los medios muestran una cultura de auto-regulación

En el país existen varias asociaciones de medios, de periodistas y trabajadores de medios independientes del gobierno y, que interactúan con mayor o menor intensidad con las organizaciones de la sociedad civil.

Algunas de las más destacadas y activas son: la Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (ANDEBU), que representa a las empresas privadas de radiodifusión y de televisión; la Asociación de Radios del Interior (RAMI), que nuclea las radios privadas del interior del país; la Organización de la Prensa del Interior (OPI), que integra empresas y periodistas del interior del Uruguay; la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), que agremia a los trabajadores de los medios de comunicación; la Red de Mujeres Periodistas del Uruguay (RMPU); la Agrupación de Trabajadores de Tevé Ciudad (ATTC), y el Sindicato de Televisión Nacional del Uruguay, entre otras. Las radios comunitarias se nuclean en la Asociación Mundial de Radios Comunitaria (AMARC) y la Federación de radios comunitarias del Uruguay (ECOS).

En el país existen otras asociaciones que también son independientes del gobierno, y están vinculadas indirectamente a los mismos, como la Asociación de Productores y Realizadores de Cine y Video del Uruguay (ASOPROD), que nuclea a las personas vinculadas al medio cinematográfico y audiovisual, el Círculo Uruguayo de la Publicidad y la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad (AUDAP).

Solo un medio de prensa escrita cuenta con defensoría del lector. Se trata de un medio de distribución por suscripción pre paga.

En síntesis, en el país existe un buen desarrollo de la institucionalidad relativa a los medios, los periodistas y los trabajadores de los medios, pero se releva escasa experiencia sobre el papel de la defensoría del lector y el desarrollo de una cultura de autoregulación

D. REQUISITOS PARA LA JUSTICIA E IMPARCIALIDAD

3.9. Código mediático efectivo que establece los requisitos para la justicia e imparcialidad

Como se reporta en las Categorías 1 y 2 de este informe, en Uruguay no hay propiamente un código mediático en aplicación, sino un conjunto de normas que rigen diversos aspectos. Las principales normas vigentes hasta 2014 son, por un lado, la Ley 16099 de Comunicaciones e Informaciones, y la de 1989, modificada por la Ley 18515 de 2009, que despenalizó algunos delitos de comunicación previstos en la norma original. Esta ley prevé principalmente el derecho de respuesta y los procedimientos a seguir frente a eventuales delitos de difamación o injurias.

Por otro lado, una serie de normas establecen los requisitos para acceder a autorizaciones o licencias de radio y televisión (no se requiere licencia para los medios impresos ni digitales). El

Decreto ley 14670 de 1977, con su decreto reglamentario 734/78, rige al conjunto de los medios. El decreto 374/08 incorporó criterios para el otorgamiento de autorizaciones, obligación de presentar propuestas comunicacionales y mecanismos de consulta pública, lo que ya estaba contemplado en la Ley 18232 para el sector comunitario. Estas normas de 2008 establecieron también plazos para las autorizaciones y condiciones para su renovación, lo que no estaba contemplado en la legislación anterior y no se aplica para las otorgadas con anterioridad, que si bien pueden ser revocadas en cualquier momento pero, en los hechos se han mantenido por décadas en casi todos los casos. Ni la normativa previa ni la vigente desde 2008 establecen requisitos específicos de justicia, equilibrio e imparcialidad como condición para mantener las autorizaciones o licencias.

La Ley 19307 de 2014, aún sin aplicación, se aproxima en parte a un código mediático, aunque sólo refiere a los medios audiovisuales. Unifica las normas previas para el otorgamiento de autorizaciones y licencias, y establece, entre los cometidos del Sistema Público de Radio y Televisión, “ofrecer información con independencia e imparcialidad” (art. 151). No establece este tipo de obligaciones para los medios privados y comunitarios. A todos los medios se les exige regirse por un código de normas éticas autodeterminado que debe hacerse público. También crea la Defensoría del Público y promueve la creación de defensores de las audiencias en cada medio.

Para el caso de las campañas electorales, como ya se mencionó en 3.2, la ley 17045 de 1998 estableció tiempos equitativos para los partidos políticos en los medios públicos. La Ley 19307 de 2014, aún sin aplicación, amplía esta normativa para el conjunto de los medios. La 17045 establece además tiempos precisos para la publicidad electoral previa a las elecciones y normas sobre difusión de encuestas. Habitualmente los medios no realizan coberturas amplias de las sesiones parlamentarias, pero lo hace el propio Parlamento a través de internet.

Tanto la normativa en aplicación como la Ley 19307 han sido consideradas adecuadas por los expertos y los organismos internacionales de referencia, tales como las Relatorías de Libertad de Expresión de la OEA y la ONU. Estas normas no comprometen la independencia editorial de los medios ni establecen la censura previa, sino la responsabilidad ulterior de los periodistas y los medios. No obstante, como se señaló en la Categoría 1, algunos de los expertos entrevistados entiende que la Ley 19307 puede contener mecanismos de censura indirecta, más allá de que el texto la prohíbe explícitamente.

En síntesis: la legislación uruguaya no prevé normas sobre justicia e imparcialidad de los medios, salvo para el sector público. La normativa vigente y la ya aprobada no afectan la independencia editorial ni establecen censura previa sobre los medios.

3.10. Aplicación efectiva del código mediático.

Aunque no hay un código mediático en aplicación en Uruguay, como ya se mencionó en la sección anterior, es posible y pertinente evaluar la aplicación efectiva de la normativa vigente hasta 2014.

Como señalan algunos de los expertos consultados para este informe, los organismos competentes para investigar violaciones a las normas y sancionarlos (DINATEL, URSEC y MEC) han actuado principalmente frente a denuncias de partes interesadas más que por iniciativa propia. Y aún en estos casos -referidos por ejemplo a incumplimiento de normas anticoncentración- han sido muy pocas las sanciones aplicadas. Han sido también escasas las denuncias referidas a problemas de tratamiento justo e imparcialidad, que por otra parte no están previstas en las normas relativas a los medios. Algunas de estas denuncias se apoyaron en otras normas generales, como la Ley contra la discriminación (17817, de 2004), que tampoco prevé sanciones.

La ley 19307 de 2014, que no ha sido aplicada aún, tampoco prevé requisitos de justicia e imparcialidad para los medios -salvo los públicos- pero prevé mecanismos de aplicación

novedosos, que podrían implicar una mejora en este plano: Por un lado, por la creación del Consejo de Comunicación Audiovisual que, aunque sin ser completamente independiente, tiene una autonomía mayor que los actuales organismos de aplicación, en tanto servicio descentralizado con autoridades designadas mayoritariamente por el Parlamento. Por otra parte, se crea también la Defensoría del Público, para canalizar los reclamos del público y encaminarlos con eficacia.

En síntesis: en Uruguay no se aplican hasta la fecha de este informe normas ni sanciones referidas a justicia e imparcialidad de los medios. El sistema de reclamos podría mejorar con la Defensoría del Público recientemente creada por la Ley 19307.

E. NIVELES DE CONFIANZA DEL PÚBLICO Y CREDIBILIDAD DE LOS MEDIOS

3.11 El público muestra altos niveles de confianza en los medios de comunicación social.

Según la encuesta de opinión pública realizada para este estudio, el 59,2% de la población opina que los medios de comunicación uruguayos tratan temas de real interés para la población y el 15,8% está en desacuerdo con esta afirmación.

El 44,7% de la población está de acuerdo con el equilibrio que le dan los medios a las noticias locales (departamentales) y a las nacionales pero el 30,8% no lo está, lo cual en parte puede deberse a la alta concentración de población en Montevideo, capital del país y área metropolitana de Canelones (54% del total de la población del país). Con respecto al tratamiento de las noticias, el 46,8% de los encuestados opina que la cobertura de las noticias es justa e imparcial, 34,9% no está de acuerdo ni en desacuerdo con esta afirmación y el 28,3% opina que en Uruguay la cobertura de las noticias no es justa ni imparcial.

Sólo el 16,5% de los encuestados opina que los periodistas en Uruguay no son confiables y solo el 11,4% opina que no son honestos. El 44% de los encuestados acudiría a un periodista si tuviera una denuncia pública por sospecha de un caso de corrupción.

En síntesis: según el relevamiento realizado para este informe la población muestra un buen nivel de confianza en los medios de comunicación y muestra una menor conformidad con el equilibrio entre noticias locales y nacionales.

3.12 Las organizaciones mediáticas son sensibles a las percepciones que tiene el público sobre su trabajo.

Varios medios privados de radio, televisión e impresos realizan regularmente estudios sobre recepción y audiencia, sobre los públicos y sus preferencias, la evaluación de calidad de la programación y las noticias. Además, algunos participan en las presentaciones de las investigaciones académicas sobre consumo y recepción de medios en el país. Varios medios participan en las auditorías de audiencia.

Si bien el análisis de contenido revela que todos los medios informativos cuentan con más de una vía de comunicación para el público y, en muchos casos, con secciones habituales de espacio para la audiencia (participación en vivo o diferido, reportajes ciudadanos, debates, llamados telefónicos al aire, lectura de mensajes, secciones de lectores, etc.), no se accedió para este informe a datos de los medios sobre el nivel y la calidad de la gestión de la participación del público en estas secciones. Algunas organizaciones de la sociedad civil denuncian que no siempre sus cartas son publicadas por los medios.

Aunque la ley 18.381 de Acceso a la Información Pública obliga a prácticas de transparencia y rendición de cuentas, los medios públicos aún no las cumplen.

Las radios comunitarias desarrollan diversas formas de relación con sus comunidades. La participación de éstas en las decisiones sobre programación y gestión de las emisoras varía mucho entre ellas y van desde casos en que estas decisiones recaen en un pequeño grupo que mantiene la emisora al aire, hasta otros en que se realizan asambleas o instancias abiertas que permiten recoger opiniones y propuestas de la comunidad⁷⁷.

En síntesis: la mayoría de los medios tienen canales abiertos de comunicación con sus públicos, y algunos realizan esfuerzos de estudios sobre sus audiencias, pero esto no implica necesariamente que los medios tengan una política institucional expresa de promoción y atención de la participación de los públicos y atiendan sus requerimientos en cuanto a las temáticas abordadas

F. SEGURIDAD DE PERIODISTAS

3.13 Las/los periodistas, el personal mediático asociado y las organizaciones respectivas pueden ejercer su profesión con seguridad.

En Uruguay no se registran muertes violentas de periodistas⁷⁸ ni cierres de medios de comunicación por razones diferentes a las económicas. En el informe *Freedom House 2015*⁷⁹ el país comparte el primer puesto como prensa libre con otros 45 países. El informe de Reporteros sin Fronteras sobre el ranking mundial de libertad de prensa para el año 2015⁸⁰, ubica al Uruguay en el puesto 23 de 180 y su clasificación es de “satisfactoria” para varias dimensiones, incluida la que respecta a agresiones contra periodistas y medios de comunicación.

APU y CAinfo realizaron durante 2014 y 2015 un monitoreo de amenazas al periodismo y la libertad de expresión en Uruguay cuyos resultados son de acceso público y expresan que la mayoría de las amenazas son leves o moderadas. El informe “Periodismo y libertad de expresión en Uruguay: monitoreo de amenazas” señala que durante el año 2014 y el primer trimestre del 2015 se registraron en Uruguay 37 casos de amenazas a la libertad de expresión en todo el territorio, 15 casos no fueron denunciados, 17 fueron denunciados en la prensa, en 4 casos se realizaron denuncias policiales y solo un caso se denunció ante la justicia.

Estos datos coinciden con la percepción de los periodistas encuestados para este informe. El 57% de los consultados considera que las condiciones para ejercer la profesión en Uruguay son muy seguras (respuestas entre 8 y 10 en una escala de 1 a 10, donde 10 es totalmente seguro). A pesar de ello, un tercio de los encuestados dice haber recibido algún tipo de amenaza: 22% sostiene haber sufrido amenazas a la seguridad física; 31% amenazas de despido; 31% persecución y/o acoso; 10% amenazas a la seguridad física de las fuentes y 21% amenazas a las condiciones de trabajo en el ejercicio de su profesión. Según dirigentes gremiales consultados para este informe, las presiones sobre los medios por parte de actores con poder político o económico son también frecuentes.

En la encuesta a periodistas realizada para este informe, la mayoría afirmó contar con seguridad social, salario, cobertura médica y licencia garantizados y regulados por la normativa laboral nacional (consultar dimensiones 1 y 2 de este informe) y que éstas se respetan en la práctica. Más del 80% afirmó contar con beneficios de la seguridad social, el 77% sostiene que su modalidad contractual en el medio es permanente y el 23% se declara *free lance*. Sin embargo, en un seminario reciente sobre el campo profesional de la comunicación en Uruguay⁸¹ hubo diversos

⁷⁷ Kaplún, Gabriel (coord.) (2015) *¿Qué radios para qué comunidades? Las radios comunitarias uruguayas después de la legalización*. CSIC, Udelar, Montevideo

⁷⁸ Como caso extraordinario, en el año 2000, fue asesinado el periodista y propietario de Radio Centro de Baltasar Brum, Julio César Da Rosa.

⁷⁹ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/table-country-ratings>

⁸⁰ es.rsf.org/index/

planteos respecto a condiciones de informalidad frecuentes en los medios. Resulta necesario un estudio más preciso para dilucidar mejor este aspecto.

En síntesis: tanto los periodistas encuestados como las organizaciones internacionales que monitorean la libertad de prensa coinciden en las condiciones relativamente satisfactorias del país para el ejercicio del periodismo, si bien hay periodistas que perciben condiciones de amenaza.

3.14 El ejercicio mediático no se perjudica por un clima de inseguridad.

Algunos entrevistados para este estudio opinan que, a pesar de contar con todas las garantías normativas para el desempeño profesional, existen prácticas de autocensura en la actividad profesional periodística. Pero según estos entrevistados, la autocensura está asociada a factores de mercado: la alta concentración de medios de comunicación en el país reduce las alternativas de trabajo de los periodistas, y la reducida oferta publicitaria dificulta la sostenibilidad económica de los medios e indirectamente limita la capacidad de informar de los periodistas. Los entrevistados refieren a estos factores como de “auto-preservación”, es decir, los mismos periodistas se limitan a la hora de informar para preservar su inserción laboral.

La confidencialidad de las fuentes está garantizada en el Artículo 1º de la Ley 16.099⁸² Libertad de comunicación de pensamientos y libertad de información, que expresa que “los periodistas tendrán el derecho a ampararse en el secreto profesional respecto, a las fuentes de información de las noticias que difundan en los medios de comunicación”. La mayoría de los periodistas entrevistados afirma que en Uruguay las fuentes cuentan con suficientes garantías.

En síntesis: aunque la seguridad del ejercicio mediático está garantizada, algunos entrevistados observan prácticas de autocensura.

⁸¹Seminario inaugural del Observatorio de las Profesiones de la Comunicación, Montevideo julio 2015, Universidad de la República.

⁸²<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=16099&Anchor=>

CATEGORÍA 4

CAPACITACIÓN PROFESIONAL E INSTITUCIONES DE APOYO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, EL PLURALISMO Y LA DIVERSIDAD

A. DISPONIBILIDAD DE CAPACITACIÓN PROFESIONAL MEDIÁTICA

4.1 Las/los profesionales de los medios pueden acceder a capacitación apropiada para sus necesidades

Los principales programas de formación para periodistas en Uruguay se encuentran hoy a nivel de las licenciaturas ofrecidas por cuatro universidades y una tecnicatura de una institución pública de formación profesional (ver 4.4). Hay también algunos cursos técnicos de centros privados, sin reconocimiento oficial. Los cursos universitarios y técnicos suelen combinar la formación con la producción, aunque una proporción importante de estudiantes y graduados considera insuficiente esta articulación (ver 4.4.).

Alrededor de mil estudiantes ingresan y alrededor de 300 egresan anualmente de las distintas carreras de comunicación⁸³. No tenemos información precisa de cuántos de ellos se orientan hacia un perfil periodístico, pero es probable que sea entre un cuarto y un tercio del total.

La titulación específica no es obligatoria para ejercer el periodismo en Uruguay. Las carreras universitarias se desarrollaron a partir de los años 80 y sigue habiendo una proporción importante de periodistas sin formación específica. Un estudio encargado por APU en 2011⁸⁴ menciona que sólo el 30 % de los trabajadores de los medios tenían formación específica, subiendo a 47 % entre las mujeres y disminuyendo a 15 % entre los hombres. A su vez entre los menores de 30 esta proporción subía a 62 y 19 % respectivamente, mostrando el avance gradual en la formación específica, que a su vez sería el principal factor explicativo de la presencia creciente de las mujeres en un sector laboral tradicionalmente masculino, según los autores del estudio.

Indicios de una proporción mayor surgen de una encuesta a periodistas realizada para este informe⁸⁵, donde el 61 % de los que respondieron había realizado estudios terciarios (34 % en la universidad pública, 16 % en alguna de las tres universidades privadas y 11 % en la tecnicatura pública). Un 11 % tenía, además, estudios de posgrado. Un 21 % tiene formación terciaria pero no específicamente en periodismo y un 18 % no tiene formación terciaria. Estos últimos son casi todos del interior, donde el 34,5 % no tiene formación terciaria (en Montevideo sólo el 2 %). Y, coincidiendo con la tendencia señalada por el estudio de APU de 2012, las mujeres son las que han hecho un mayor esfuerzo de formación, ya que sólo el 4,5 % no tiene estudios terciarios, mientras el 37 % de los hombres no los tiene.

En nuestra encuesta de 2015, al pedírsele a quienes tenían formación periodística específica que

⁸³ Según el Anuario Estadístico de Educación 2013 (MEC 2014), en ese año ingresaron 1026 estudiantes universitarios a carreras de periodismo e información y egresaron 260, a los que hay que sumar 120 que ingresaron a carreras terciarias no universitarias, de las que egresaron 60, según datos de su dirección.

⁸⁴ *Las condiciones del ejercicio profesional de mujeres y hombres en los medios de comunicación*. En <http://www.apu.org.uy/noticias/las-condiciones-del-ejercicio-profesional-de-mujeres-y-hombres-en-los-medios-de-comunicacion/>

⁸⁵ Encuesta *online* realizada entre abril y mayo de 2015 y respondida por 161 periodistas de un total de 989 invitaciones enviadas. La distribución de los que respondieron era similar entre los de Montevideo e interior, 60 % hombres y 40 % mujeres y una presencia significativa de los diferentes medios como lugar de trabajo prioritario: los de radio en primer lugar, seguidos por lo de prensa escrita, televisión y portales de internet en último lugar. Nótese que esta encuesta estaba dirigida a periodistas exclusivamente, mientras el estudio de APU incluía trabajadores de los medios en general. Los datos de todos modos deben tomarse con precaución, dada las características de una encuesta de respuesta voluntaria online.

calificaran la formación recibida en una escala de 1 (muy mala) a 10 (excelente), el promedio fue de 6,8 y la mitad de las respuestas se situaba entre 7 y 8, mostrando un alto grado de conformidad.

Las universidades ofrecen también cursos de actualización para ampliar conocimientos o perfeccionar sus destrezas por parte de los periodistas, tengan o no titulación, generalmente a costos accesibles o gratuitos en algunos casos. A ellos se suman los ofrecidos por algunas OSC referidas a temáticas específicas como las de la mujer o infancia (ver 4.10), generalmente en conjunto con el sindicato de los periodistas (APU).

Todas estas actividades suelen realizarse principalmente en Montevideo, aunque en algunos casos con apoyos para el traslado desde el interior. En 2010 las gremiales de trabajadores y empresarios de los medios suscribieron un convenio con la Universidad de la República (UdelaR), en cuyo marco se realizaron actividades de formación para periodistas del interior, que no tuvieron continuidad por falta de financiamiento. Se buscó para ello el apoyo del Instituto Nacional Empleo y Formación Profesional (INEFOP), que no llegó a concretarse. Éste requería la conformación de un comité sectorial de empleados y trabajadores, que tampoco existe hasta el momento. Tanto la UdelaR como algunas de las universidades privadas ofrecen de todos modos en forma discontinua cursos para periodistas en el interior, zona del país que en general tiene menores oportunidades de acceso a este tipo de actividades. Tampoco hay formación a distancia, salvo para alguna actividad puntual. La Organización de la Prensa del Interior (OPI) ha desarrollado algunos planes de capacitación para sus miembros, buscando paliar estas dificultades, y también lo hacen puntualmente algunas asociaciones profesionales locales.

Algunas empresas ofrecen capacitación a sus periodistas. En la encuesta realizada para este informe, el 37 % dijo haber recibido capacitación por parte de la empresa en que trabaja para el manejo de herramientas informáticas, en temáticas vinculadas a derechos humanos (29 %), ética periodística (31 %), equidad de género (26 %) u otros temas (2 %). Los temas vinculados a los sistemas gerenciales y las relaciones laborales han tenido generalmente poco lugar en la formación de los periodistas y no fueron mencionados por los encuestados. Cabe mencionar que el 76 % de los encuestados decía conocer el código de ética aprobado en 2013 por APU y el 62% de ellos lo encontraba bastante o muy útil.

Son pocas las oportunidades de acceso a programas regionales e internacionales de formación, aunque son relativamente frecuentes las visitas de periodistas y académicos del exterior para brindar cursos y conferencias.

Los grupos sociales más desfavorecidos tienen también escasas oportunidades de formación. Amarc y Ecos, organizaciones que reúnen a parte de las radios comunitarias han generado cursos y otras instancias de formación sobre temas de producción radial, gestión y aspectos técnicos. La Dirección Nacional de Telecomunicaciones (Dinatel) impulsó entre 2012 y 2014 algunas iniciativas de formación hacia estos sectores, con apoyo las instituciones públicas de formación terciaria (UdelaR y CEPT-UTU).

En general todas estas ofertas cuentan con alguna forma de evaluación que incluye la opinión de los participantes, aunque no contamos con información sistematizada al respecto.

En síntesis podemos decir que los profesionales de los medios pueden acceder a formación técnica y universitaria y, aunque todavía son muchos los que no cuentan con ella, esta proporción ha ido creciendo en los últimos años. Hay también oportunidades de actualizar y ampliar conocimientos en algunas temáticas específicas, ofrecidas por las empresas, OSC y algunas de las gremiales de trabajadores y empresarios. Esta oferta es poco sistemática y desigual entre las distintas instituciones.

4.2 Las/los gerentes de los medios –incluyendo las/los gerentes de operaciones comerciales- pueden acceder a la capacitación apropiada para sus necesidades

Algunas de las carreras universitarias incluyen componentes vinculados a la gestión de empresas mediáticas, pero no todas y no siempre dirigidas a quienes se orientan al periodismo (son más frecuentes en las que se orientan hacia otras áreas, como la comunicación organizacional o estratégica). Tampoco hay ofertas de posgrado específicas en el país, aunque sí algunos cursos de actualización ofrecidos por las universidades. Esto lleva a que los interesados en capacitarse de modo sistemático para la gestión de medios de comunicación opten por realizar posgrados no específicos, tales como los MBA y Programas Ejecutivos ofrecidos por las universidades, o buscan posgrados específicos en el exterior.

Aunque no contamos con información estadística sobre la capacitación de los gerentes de los medios, la información de que disponemos a través de referentes del sector indicaría que son pocas las empresas que asumen este tema como algo propio, generando capacitación interna (véase 4.3) o promoviendo y apoyando la formación de sus funcionarios en instituciones educativas. Se trata más bien de esfuerzos individuales de los propios gerentes, que en muchos casos pueden ya contar con formación previa en administración y/o comercialización, y van generando luego experticia en la gestión específica de medios a partir de su propia experiencia.

En el caso de los medios comunitarios, mantenidos casi exclusivamente con trabajo voluntario, la gestión aparece como uno de los problemas claves para su sustentabilidad⁸⁶. Amarc, una de las asociaciones del sector, desarrolló una experiencia específica de formación para sus miembros entre 2006 y 2009 y la temática también se incluyó en los talleres organizados por la Dinatel entre 2012 y 2014. No contamos con información de iniciativas específicas dirigidas a mujeres.

En síntesis puede decirse que la capacitación de los gerentes y responsables de medios en temas de gestión no ha tenido un desarrollo específico y sistemático en el país. La capacitación de quienes trabajan en la gestión de medios se ha ido construyendo principalmente a partir de esfuerzos individuales, de formaciones genéricas y de algunas experiencias específicas.

4.3 La capacitación prepara a los/las profesionales mediáticos para poder comprender la democracia y el desarrollo

Como ya se mencionó en 4.1 y se menciona luego en 4.4. los temas vinculados a la ética y los derechos humanos tienen lugar en la formación académica de los periodistas y también en la que ofrecen algunas organizaciones de la sociedad civil y en, algunos casos, las propias empresas. Pero su presencia es desigual en las distintas instituciones educativas, siendo débil en algunas de ellas.

Como se verá también en 4.4. los egresados de las carreras universitarias entienden que, si bien recibieron herramientas para el periodismo investigativo, éstas les resultan insuficientes. Se han hecho esfuerzos específicos en ese sentido como la Conferencia de Periodismo de Investigación organizada por CAINFO en 2013, con participación de varias universidades.

Algunos cursos universitarios incluyen contenidos que pueden contribuir a la preparación de los periodistas para dar voz a los grupos discriminados, como los de Comunicación Comunitaria en la UdelaR, comunicación para el desarrollo en la UM y en la ORT. También las actividades de formación que realizan OSC como Voz y Vos y Cotidiano Mujer respecto a infancia y mujeres (ver 4.10). Un seminario realizado por Unesco en 2010 sobre Comunicación y Desarrollo y diversas actividades promovidas o auspiciadas por este organismo apuntan también en esta dirección. De todos modos esta perspectiva no parece tener un lugar relevante en la formación general de los periodistas.

⁸⁶ Ver Kaplún, Gabriel (coord.) (2015) *¿Qué radios para qué comunidades? Las radios comunitarias uruguayas después de la legalización*. CSIC-UDELAR, Montevideo.

En síntesis podemos decir que, si bien hay esfuerzos importantes para desarrollar capacitación que prepare a los periodistas para comprender la democracia y el desarrollo, estos son aún insuficientes..

B. DISPONIBILIDAD DE CURSOS ACADÉMICOS EN LAS PRÁCTICAS MEDIÁTICAS⁸⁷

4.4. Cursos académicos accesibles a una amplia gama de estudiantes

En Uruguay hay cuatro universidades que ofrecen licenciaturas referidas a la comunicación y el periodismo. Esta oferta académica se encuentra en la Facultad de Información y Comunicación de la Universidad de la República (UdelaR), en el Departamento de Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay (UCU), en la Facultad de Comunicación y Diseño de la Universidad ORT y en la Facultad de Comunicación de la Universidad de Montevideo (UM). La primera es una universidad pública, las otras tres son privadas. También hay una tecnicatura de dos años que se imparte a nivel público en la Escuela de Comunicación Social dependiente del Consejo de Educación Técnico Profesional / Universidad del Trabajo del Uruguay (CEPT-UTU).

Todas estas carreras se ofrecen en Montevideo, pero no el interior del país, salvo tramos parciales de alguna de ellas. Las instituciones públicas tienen mecanismos internos de autoevaluación, aunque no han implementado procesos de acreditación. Las de las universidades privadas cuentan con habilitación y supervisión periódica del Ministerio de Educación y Cultura.

Algunas de las universidades ofrecen también estudios de posgrado a nivel de especialización y maestría, pero ninguna de ellas refiere específicamente al periodismo. Sí se ofrecen, en cambio, cursos de actualización breves para profesionales en ejercicio.

La accesibilidad a las carreras difiere en lo relativo a los costos: las de la UdelaR y el CEPT-UTU son gratuitas⁸⁸ y las de las universidades privadas tiene un costo mensual importante, pero también ofrecen bonificaciones y becas. La UdelaR es de libre acceso y en los demás casos suelen haber cupos de ingreso.

Los materiales bibliográficos obligatorios están accesibles en las bibliotecas y en formato digital en casi todos los casos, en español. En casi todos los casos las instituciones cuentan con estudios de radio y televisión, laboratorios de prensa y de post producción para la realización de prácticas estudiantiles. En el caso de la UdelaR y el CEPT-UTU se visualiza cierta dificultad por la cantidad de estudiantes que concurren a los cursos o insuficiencia del equipamiento disponible, aunque están en proceso de mejora, por ejemplo con la construcción de estudios de televisión. En una encuesta realizada para este informe a estudiantes y egresados de las diferentes carreras⁸⁹, el 26% respondió que no había realizado prácticas en estudios.

En entrevistas realizadas a sus directivos para este informe, todas las instituciones dan cuenta de relaciones con el ámbito laboral, profesional y empresarial, difiriendo de acuerdo a sus especificidades. En varios casos hay convenios con empresas y gremiales del sector, aunque no hay consejos de formación u otros mecanismos institucionalizados de vinculación. Las pasantías son obligatorias en un caso (UM) y en los demás los estudiantes tienen la posibilidad de realizarlas con formato libre. En todos los casos hay bolsas de trabajo que permiten que los estudiantes y egresados se vinculen con el ámbito laboral, con el apoyo institucional. En la

⁸⁷ Esta sección se basa en un documento encargado por Unesco-Montevideo a Gustavo Gómez y Paola Papa, "Informe sobre indicadores de desarrollo mediático referidos a enseñanza terciaria de periodismo en Uruguay" (agosto 2015).

⁸⁸ Los egresados de la UdelaR luego de cinco años de recibidos están obligados a pagar una contribución anual a un fondo para becas estudiantiles.

⁸⁹ La encuesta, de respuesta no obligatoria, fue aplicada por internet en junio de 2015, obteniéndose 125 respuestas.

encuesta realizada a estudiantes y egresados el 52% respondió que había realizado una pasantía y el 89% de ellos destaca la experiencia como “buena”, “muy buena” o “excelente”. También hay asignaturas que permiten que los estudiantes realicen una práctica guiados por un docente-tutor como parte de la formación curricular.

En síntesis puede decirse que en Uruguay hay cursos académicos de grado en periodismo accesibles a una gama amplia de estudiantes, aunque con mayores dificultades para quienes residen en el interior del país. Existen mecanismos que garantizan una calidad razonable de los cursos ofrecidos y vínculos activos con el mundo laboral, aunque en algunos casos faltan más prácticas pre profesionales. Las universidades cuentan con instalaciones y equipamiento técnico adecuado, aunque con algunas insuficiencias en el caso de las instituciones públicas. Los cursos de posgrado no tienen una orientación específica hacia el periodismo, aunque se ofrecen cursos de actualización.

4.5 Los cursos académicos dotan a estudiantes de destrezas y conocimientos relacionados con el desarrollo democrático

En todas las universidades hay cursos vinculados a las cuestiones éticas del periodismo y, en menor medida, sobre el marco legal, las políticas de comunicación y la responsabilidad social de los medios. Esto se puede ver en los planes de las carreras así como en la encuesta a estudiantes y egresados, que señalan que estos temas tuvieron una presencia menor en su formación curricular, aunque mayor en actividades extracurriculares.

La concientización sobre el papel de los medios para promover la democracia y los derechos se abordan desde cursos vinculados a disciplinas como la antropología o la historia, desde la comunicación comunitaria o las experiencias de extensión. Casi no hay cursos específicos sobre estas temáticas. Este asunto podría ser potenciado por las instituciones y abordado con otras estrategias.

Los perfiles de egreso de las carreras de comunicación/periodismo establecen competencias relativas al análisis crítico, diseño y análisis de proyectos de comunicación, integración de las tecnologías de la información y la comunicación. Otorgan al estudiante cierto grado de responsabilidad en la construcción de su trayectoria formativa, con la elección de materias optativas o proyectos de fin de cursos, lo que puede estimular su autonomía. Otros estímulos pueden ser las propuestas bibliográficas amplias, el trabajo interdisciplinario o las propuestas pedagógicas innovadoras. El 88 % de los estudiantes y egresados que respondieron la encuesta realizada para este informe afirma que la formación recibida contribuyó al desarrollo de su pensamiento y análisis independiente y autónomo.

En lo referido a los conocimientos para que los periodistas puedan cubrir los diferentes campos de la información, los estudiantes y egresados que respondieron a la encuesta se muestran mayoritariamente satisfechos con la formación (el 71 % la considera buena, muy buena o excelente). Pero también se señalan carencias en la formación, que llevan a que el 50 % siente que no cuenta con las herramientas suficientes para realizar periodismo de investigación.

La alfabetización mediática está presente de forma transversal y en diversos espacios y proyectos, con diferentes énfasis según la institución, aunque el 53% de los estudiantes y egresados que respondieron la encuesta plantean no haber recibido cursos específicos en esta materia durante su formación

Propuestas como la “Sala de Redacción” y UNIRadio de la UdelaR, el sitio web de la UM, el portal de la ORT donde se publican artículos de estudiantes, el Programa de Periodismo de Datos de la UCU o la realización de materiales impresos en el CEPT-UTU son algunas modalidades pedagógicas que contribuyen a integrar las TIC en las propuestas curriculares o complementar los cursos regulares.

En el estudio previo ya mencionado, realizado por Felafacs y NCA, los profesionales de reciente egreso sugerían fortalecer el pensamiento crítico y una mayor presencia de herramientas tecnológicas en la formación. Estos elementos parecen estar aún vigentes.

En síntesis puede decirse que, si bien los cursos académicos ofrecen contenidos vinculados a la ética, la regulación, las políticas comunicación y el papel de los medios en el desarrollo democrático, estos aspectos tienen una presencia desigual en las distintas instituciones de formación. Lo mismo puede decirse respecto a la alfabetización mediática y a las herramientas necesarias para realizar periodismo de investigación. En general hay una buena valoración del papel de la formación para promover el pensamiento y análisis independientes, aunque también puede ser un aspecto a reforzar.

C. PRESENCIA DE SINDICATOS LABORALES Y ORGANIZACIONES PROFESIONALES

4.6. El personal mediático tiene derecho a afiliarse a sindicatos independientes y ejercen este derecho

La creación y el libre funcionamiento de organizaciones sindicales y empresariales está garantizada por el artículo 57 de la Constitución de la República, que también declara la huelga como derecho gremial. El artículo establece que “sobre esta base se reglamentará su ejercicio y actividad”, así como la promoción de tribunales de conciliación y arbitraje de las controversias.⁹⁰ Sin embargo, la ausencia de reglamentaciones o normas que regulen el derecho de huelga ha significado su ejercicio sin restricciones. En cambio, en lo relativo a la conciliación entre empresarios y trabajadores rigen normas y procedimientos específicos que reglamentan las relaciones laborales especialmente en el plano salarial. En este contexto, los sindicatos uruguayos y las gremiales empresariales se han mantenido como grupos de presión con independencia frente al Estado, así como respecto a los partidos políticos que históricamente concentraron las iniciativas y las respuestas del sistema político.

Desde 1964 existe una única central sindical en Uruguay. El Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), aglutina a todos los sindicatos del ámbito público y privado del país. Al PIT-CNT pertenece también la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), el sindicato que nuclea a los trabajadores de la prensa, la radio y la televisión, con sede en Montevideo. De la capital del país provienen la mayoría de sus afiliados pero el sindicato cubre todo el territorio nacional, incluso con filiales en los departamentos de Cerro Largo, Soriano, Tacuarembó y Rivera, y otras dos en formación en los departamentos de Artigas y Paysandú. APU es miembro de la Federación de Periodistas de América Latina y el Caribe y de la Federación Internacional de Periodistas.

El porcentaje de afiliados al sindicato respecto del total estimado de trabajadores de los medios de comunicación es, sin embargo, relativamente bajo comparado con otras ramas de actividad. Mientras el total de trabajadores que pertenecen al PIT-CNT supera los 400.000, la APU posee cerca de 700 afiliados estables, a los que se suman entre 200 y 300 que intervienen de forma irregular. Esto representa una cifra estimada de menos del 20% del total de trabajadores del sector.

En la encuesta a periodistas realizada para este informe el 58 % manifestó que no había sindicato en su lugar de trabajo y el 37,5 % dijo que sí lo había. De ellos el 70,6 % estaba afiliado al sindicato. Esto significa un 22 % del total de los que respondieron a la encuesta, lo que coincide con la estimación del nivel de afiliación mencionado. Un 8 % además participa de otras organizaciones profesionales, tales como círculos y asociaciones locales de periodistas.

⁹⁰ Constitución de la República Oriental del Uruguay.
<http://www.presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica>

En lo relativo a las empresas, existen diversas gremiales vinculadas a los medios de comunicación. La Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (ANDEBU) reúne a gran parte de las empresas privadas de radiodifusión, incluidos los tres canales privados de televisión abierta de Montevideo y las principales emisoras radiales de alcance nacional. Integran la ANDEBU también más de sesenta canales y empresas prestadoras de servicios de televisión para abonados de todo el país, y cerca de ochenta radios de distintas localidades. ANDEBU es miembro de la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR). Por otra parte, la asociación de radios del interior RAMI, reúne a ciento cuarenta emisoras radiales de todos los departamentos salvo la capital; varias de las emisoras que la integran también pertenecen a la ANDEBU. La Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados (CUTA) reúne a unas 60 empresas del interior del país, en general de pequeño tamaño.

En cuanto a las publicaciones impresas, las gremiales distinguen entre medios de Montevideo y del resto del país. La Asociación de diarios y periódicos del Uruguay (ADYPU) reúne a dos diarios y dos semanarios de la capital que distribuyen sus publicaciones en todo el territorio nacional, y la Organización de la Prensa del Interior (OPI) a cuarenta y siete periódicos locales de los todos los departamentos del país menos Montevideo. Dos de los miembros de ADYPU y uno de los OPI está afiliado a la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP).

La sanción a periodistas por pertenecer a organizaciones sindicales no es frecuente en Uruguay. Desde el año 2006 rige la Ley N° 17.940⁹¹ que establece normas para la protección de la libertad sindical, y que se agregan a lo establecido por convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconocidos con anterioridad por el Uruguay. Esta Ley dispone en su artículo primero la nulidad de los actos discriminatorios, sean éstos realizados por acción u omisión, que impliquen el despido o la discriminación de un trabajador por su actividad como miembro de un sindicato. Incorpora además, una serie de garantías al funcionamiento normal de un sindicato incluso dentro de los locales de la empresa, lo que ha incidido en el incremento del número de afiliados a los sindicatos en general y también entre los periodistas.

La APU no ha detectado casos de incumplimiento de lo dispuesto por la Ley desde la fecha de su promulgación. La discriminación o la persecución a periodistas por pertenecer a un sindicato, si bien se han detectado casos, no es un fenómeno extendido, por lo cual la baja tasa de profesionales sindicalizados se explica principalmente por factores como la informalidad que persiste en el sector o la alta dispersión en pequeñas empresas.

En síntesis puede afirmarse que el personal mediático tiene derecho a afiliarse a sindicatos independientes, pero una relativa minoría de ellos ejerce efectivamente este derecho. La mayor parte de las empresas mediáticas, por su parte, están agrupadas en alguna asociación gremial, aunque pocas de ellas tienen vínculos con asociaciones internacionales, como sí los tiene el sindicato de periodistas y trabajadores de los medios.

4. 7. Los sindicatos y asociaciones profesionales realizan acciones de incidencia en defensa de la profesión.

Tanto los sindicatos de periodistas como las gremiales empresariales son reconocidos como personas jurídicas por el Estado. En las distintas instancias de negociación laboral mediadas por los organismos públicos, son éstas las organizaciones que asumen la representación de los distintos intereses del sector.

En Uruguay la negociación colectiva para la fijación de salarios fue creada por ley hace más de setenta años. De estos ámbitos de negociación, denominados Consejos de Salarios, surgen acuerdos que establecen el laudo salarial mínimo para cada actividad. Si bien la convocatoria a los mismos ha sido discontinua, su más reciente aplicación comprende los períodos 1985-1989 y

⁹¹ Ley N° 17.940. Libertad Sindical. Normas para su protección:
<http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17940&Anchor=>

2005-2015. En la actualidad, los Consejos de Salarios funcionan como ámbitos tripartitos de negociación, integrados con representantes de los sindicatos de trabajadores, las gremiales empresariales y el Estado a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). La ANDEBU, la OPI y la ADYPU, han concurrido frecuentemente como representantes de las empresas, mientras que la representación de los trabajadores de la prensa, la radio y la televisión ha sido asumida por la APU.⁹²

Para el sindicato de trabajadores la experiencia de los últimos diez años en las diversas rondas de negociación salarial realizadas ha sido positiva, en la medida que la gran mayoría de las mismas alcanzaron acuerdos entre empresarios y trabajadores respecto al monto salarial mínimo para un período dado. Si bien la evaluación por parte del sindicato es buena, en el sector específico de las emisoras radiales el resultado de la negociación ha significado salarios que las delegaciones de trabajadores evalúan como bajos, en comparación con los salarios percibidos en otros rubros como la prensa escrita y la televisión.

También, aun habiéndose alcanzado acuerdos en los Consejos de Salarios, persisten diferencias sensibles entre las remuneraciones de los periodistas que ejercen en Montevideo respecto de aquellos que lo hacen en los restantes dieciocho departamentos del país. La brecha salarial entre Montevideo y el interior es significativa para trabajadores que cumplen similares funciones y responsabilidades, algo que la convocatoria al Consejo de Salarios no ha reducido, debido a que la negociación establece ámbitos diferentes de negociación para los trabajadores de Montevideo y del resto del país.

De la misma manera, las periodistas mujeres perciben salarios más reducidos que los hombres cuando estos salarios se ubican por encima del laudo establecido en la negociación. Una encuesta realizada por encargo de la APU en 2012,⁹³ reveló que si bien las periodistas poseen más formación específica, sus remuneraciones son más bajas y ocupan menos puestos jerárquicos que los hombres. La encuesta también mostró una mayor incidencia de situaciones de acoso sexual hacia las mujeres que hacia los hombres tanto dentro del lugar de trabajo como fuera por parte de entrevistados. Más del 90% de los periodistas encuestados consideraba positivas las acciones llevadas adelante por el sindicato en lo relativo a la problemática específica del trabajo femenino en los medios de comunicación.

La APU sostiene que, en varios aspectos, muchas prácticas son difíciles de modificar. En 2013 ha publicado la versión final del primer Código de Ética Periodística,⁹⁴ destinado a promover “[...] el rigor informativo, el uso correcto e inclusivo del lenguaje, el equilibrio periodístico y el respeto irrestricto hacia las comunidades y las personas con independencia de su sexo, pertenencia étnica, creencias religiosas, preferencias sexuales o aspecto físico”. Su aprobación fue precedida de un amplio proceso de discusión previo.

La APU ha desarrollado a lo largo del tiempo diversas acciones en torno a los temas de la libertad de expresión, las regulaciones de los medios y del trabajo periodístico y las políticas de comunicación en general. Entre otras impulsó la despenalización parcial de los delitos de comunicación (ley 18515, de 2008) y la aprobación de la Ley 18391 de Acceso a la Información Pública (2009). El sindicato integró los organismos consultivos creados para la implementación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria, para la asignación de frecuencias de radio y televisión comerciales y para la preparación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHARC,

⁹² Los resultados de las rondas de negociaciones son publicados por el MTSS una vez finalizadas las mismas: <http://www.mtss.gub.uy/web/mtss/servicios-culturales-de-esparcimiento-y-comunicaciones>

⁹³ *Las condiciones del ejercicio profesional de mujeres y hombres en los medios de comunicación*, op. cit.

⁹⁴ *Código de Ética Periodística. Asociación de la Prensa Uruguaya. Versión final corregida.* Disponible en la web de la APU: <http://www.apu.org.uy/wp-content/uploads/2013/04/Código-de-ética-periodística-Versión-Final-9-4-13.pdf>

CHAI, CTC). Desde 2010 integra la Coalición por una Comunicación Democrática, junto a diversas organizaciones de la sociedad civil y la academia, que ha tomado iniciativa en estos y otros temas vinculados a la libertad de expresión y las políticas mediáticas. También realiza con frecuencia declaraciones y reclamos frente a situaciones concretas que a su entender afectan la libertad de expresión o implican prácticas discriminatorias y realizan actividades públicas en torno a estos temas.

Las asociaciones de empleadores como tales (ANDEBU, RAMI, ADYPU, OPI) no han establecido normas específicas referidas a la ética o la libertad de expresión. Sí lo hacen algunos de sus asociados individualmente, pero en un número reducido. Son pocos los casos de códigos de ética o de conducta profesional establecidos por los medios, o al menos estos no son públicos. La Ley 19307 (aprobada en 2014) obligará a los medios a contar con normas de autoregulación de este tipo y hacerlas públicas. También promueve la creación de defensores de la audiencia, algo que hasta el momento sólo un medio tiene. ANDEBU y RAMI participaron del Comité Técnico Consultivo para la preparación de esta ley, acordando inicialmente en muchas de sus orientaciones generales, pero luego manifestaron desacuerdos con diversos aspectos de la norma finalmente aprobada. Andebu ha sido especialmente crítico con esta Ley, que entiende afecta la libertad de expresión.

En síntesis puede decirse que el sindicato de los periodistas y trabajadores de los medios ha sido activo en la defensa de la profesión, tanto en los aspectos laborales y salariales como en los temas generales de la libertad de expresión y las políticas de comunicación. En ambos aspectos es reconocido como interlocutor válido y su incidencia ha sido importante, aunque variable en diferentes temas y momentos. Las asociaciones de empleadores también han sido activos respecto a los temas de regulación de los medios, pero no han impulsado la adopción de normas de autoregulación ética o profesional.

D. PRESENCIA DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

4. 8. Las OSC hacen un monitoreo sistemático de los medios

De las organizaciones de la sociedad civil, dos de ellas, Cotidiano Mujer y Vos y Vos, realizan monitoreos frecuentes del contenido de los medios sobre las temáticas específicas en las que trabajan, mujer e infancia y adolescencia, respectivamente. Las demás organizaciones no realizan un monitoreo sistemático sobre la representación de grupos minoritarios en los medios de comunicación.

Cotidiano Mujer ha realizado varios monitoreos de medios en temas relacionados con la mujer, desde 1998. El último de ellos,⁹⁵ analizó la cobertura mediática de la campaña electoral uruguaya de 2014, la primera que se realizó con las nuevas reglas fijadas por la Ley N° 18.476, que obligó a los partidos políticos a incluir mujeres en las listas de candidatos. En este contexto, el monitoreo demostró que se registraron avances en la cobertura mediática de los asuntos de género, así como en el protagonismo de las mujeres en las noticias, aunque se mantienen desigualdades importantes. La investigación mostró también que, si bien los asuntos de género fueron marginales en la cobertura de los asuntos programáticos, temas como la violencia de género, el sistema nacional de cuidados y la participación política de la mujer, ingresaron a la agenda de la campaña y fueron cubiertos por los medios.

Sin embargo, un monitoreo anterior, realizado en período interelectoral (2013), reveló que las mujeres aparecen solo en el 28% de las noticias políticas, mientras que las noticias en las que

⁹⁵ Lucas, Cecilia; Martínez Gómez, Raquel (2015). *Fuera de cuadro: 95 a 5. Los asuntos de género en las elecciones del 2014*. Montevideo: Cotidiano Mujer – ONU Mujeres.

aparecen hombres alcanzan el 87% del total.⁹⁶ Para Cotidiano Mujer si bien se han producido avances—especialmente en la discusión del contenido de la Ley 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual— permanece en los medios de comunicación, y especialmente en la publicidad, un tratamiento estigmatizante del cuerpo y del rol de la mujer en la sociedad.

Respecto a los temas de infancia y adolescencia, la organización Voz y Vos ha realizado cuatro publicaciones que monitorean el tratamiento de la temática en medios impresos en los años 2007, 2008, 2009, y 2010 a 2013. En esta última⁹⁷ se verifica que los temas relativos a educación y adolescentes en conflicto con la ley fueron los de mayor tratamiento en los medios en el período. Si bien la calidad de la información se ha incrementado en el período 2010-2013 respecto a lo que revelan los monitoreos anteriores, todavía es minoritaria la cita de legislación en las noticias sobre infancia y adolescencia, así como las referencias a políticas públicas impulsadas por el Estado. Los textos que incluyen términos peyorativos, inadecuados o descalificadores, se han mantenido estables sin incrementos globales significativos, en el entorno del 15% del total de textos dedicados a la infancia y la adolescencia. No obstante se concentran y alcanzan un nivel elevado en las temáticas de Violencia (55,81%) y Medidas Socioeducativas/Privación de Libertad (75%).⁹⁸

Tanto Cotidiano Mujer como Voz y Vos han realizado acciones sensibilización respecto a estos temas, pero dirigidos principalmente a los periodistas (ver indicador 4.10). Cotidiano tiene un programa radial diario en que aborda con frecuencia el análisis crítico de los medios. No existen, en cambio, experiencias de clubes de oyentes u otros mecanismos de retroalimentación y evaluación.

Otras organizaciones de la sociedad civil, aunque no realizan monitoreos, han manifestado críticas respecto a tratamientos discriminatorios de los medios o a la falta de atención a sectores minoritarios. El Colectivo Ovejas Negras formuló críticas ante la discriminación de la que entendió fue objeto por parte de algunos medios que se negaron a exhibir una campaña por la diversidad sexual generada por esta organización. La Casa de la Cultura Afrouruguaya realizó una campaña sobre el racismo en el lenguaje que tuvo mejor acogida en los medios. La Red Especial Uruguay, por su parte, promueve una mayor accesibilidad de ciegos y sordos a los contenidos mediáticos.

Varias de estas organizaciones forman parte de la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD), en cuyo marco han promovido acciones de incidencia, especialmente en el proceso de discusión de la Ley de SCA 19307, en la que incorporaron aspectos que reflejan sus preocupaciones en las temáticas en las que actúan. La CCD en su conjunto ha impulsado acciones que buscan promover también la diversidad en la propiedad de los medios, con un mayor equilibrio entre el sector público, privado y comunitario, como también se plantea en la mencionada ley.

En síntesis puede decirse que hay algunas OSC que realizan monitoreos y análisis críticos de los medios y que varias de ellas impulsan el pluralismo y la diversidad del sistema mediático en el marco de la CCD, pero no han desarrollado un trabajo sistemático de alfabetización mediática.

4.9. Las OSC realizan acciones directas de incidencia sobre cuestiones de la libertad de expresión

Las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay poseen una larga tradición de iniciativa e incidencia en la formulación de políticas públicas. Estas acciones suelen verificarse en la relación que establecen las organizaciones con los partidos políticos, en especial en el ámbito del

⁹⁶ Goñi, María; Álvares, Patricia, 2014. *Las mujeres políticas en el MEDIO de los MEDIOS*. Montevideo: Cotidiano Mujer, p. 5.

⁹⁷ Baleato, Paula (coord.), 2014. *Niñez y adolescencia en la prensa escrita uruguaya. Monitoreo de medios. Informe de resultados 2010-2013*. Montevideo: Voz y Vos, Agencia de Comunicación por la Infancia y la Adolescencia. El Abrojo. Unisef. Red ANDI, p. 60-62.

⁹⁸ *Ibidem.*, p. 66.

Parlamento durante la elaboración y discusión de leyes para el sector, así como en iniciativas particulares orientadas a la opinión pública. Tanto las organizaciones de la sociedad civil como diversas instituciones públicas y privadas son consultadas y concurren a las comisiones parlamentarias que estudian las distintas iniciativas legislativas. En general, las organizaciones han expresado conformidad respecto a la receptividad por parte de los legisladores de las sugerencias y modificaciones propuestas a los proyectos de ley.

Diversas organizaciones integran la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD), que se conformó en 2010 con el propósito de potenciar el desempeño de la sociedad civil en el proceso de creación de normas específicas relativas a la información y los medios que se ha producido en los últimos años. La CCD ha impulsado desde entonces diversos eventos de debate público sobre estos temas, con presencia en muchas ocasiones de formuladores de políticas, aunque se trata generalmente de actividades a las que asiste un público especializado (periodistas, estudiantes, activistas vinculados al tema).

Varias leyes aprobadas han integrado a representantes de la sociedad civil en la implementación de las políticas. Es el caso de la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública, que creó un Consejo Consultivo en el que participa el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo). También el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria creado por la Ley N° 18.232 en el que participan varias OSC. Ha sido activa la participación de las OSC en las audiencias públicas para la asignación de nuevas frecuencias de radio y televisión. La LSCA 19.307 prevé mecanismos similares que posibilitan la participación de la sociedad civil.

Las últimas reformas legales en materia de libertad de expresión han sido formuladas con fuerte participación de la sociedad civil organizada. Es el caso de la Ley 18.515 de junio de 2009,⁹⁹ que despenalizó los delitos de comunicación previstos en normas anteriores. Esta Ley y las ya mencionadas, ha proporcionado garantías para la libertad de expresión en los medios uruguayos, si bien las OSC, especialmente Cainfo, mantienen un monitoreo permanente sobre su aplicación. La CCD tuvo también una incidencia importante en el proceso de aprobación de la LSCA 19.307, desde su participación en el Comité Técnico Consultivo creado por el gobierno en 2010 para discutir las bases de la Ley hasta su aprobación en 2014.

No obstante, el Colectivo Ovejas Negras, organización que defiende los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero e intersexuales (LGTB), ha expresado su insatisfacción por lo que consideran insuficiencias en el contenido de la LSCA en lo referido a la diversidad sexual. Y la propia CCD criticó las demoras, marchas y contramarchas que tuvo el proceso de aprobación de la ley, así como algunos aspectos de su texto final.

En síntesis, puede decirse que las OSC, al menos aquellas que participan de la CCD, han tenido una incidencia activa sobre cuestiones referidas a la libertad de expresión, interactuando con los formuladores de políticas de medios.

4.10. Las OSC ayudan a las comunidades a acceder a información y hacer escuchar sus voces

En el marco de la legislación vigente sobre radiodifusión comunitaria, Amarc brinda asesoramiento a organizaciones de todo el país para el acceso a frecuencias o a infraestructura que permita su desarrollo. Cainfo, por su parte, proporciona tanto a otras organizaciones como a periodistas, capacitación en el uso de la Ley de Acceso a la Información Pública y asesoramiento legal frente a consultas, y en el caso de litigios en función del interés público de la acción emprendida.

Las organizaciones de la sociedad civil realizan, de forma discontinua acciones orientadas a la formación de los periodistas en las áreas de su competencia. Cotidiano Mujer ha realizado diversos talleres destinados a público en general, y en especial a estudiantes de periodismo, para el análisis del contenido de publicaciones periódicas bajo la premisa de distinguir con claridad la

⁹⁹ Ley 18.515: <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccessoTextoLey.asp?Ley=18515&Anchor=>

responsabilidad de las empresas, y no tanto de los periodistas, respecto a las decisiones editoriales como la edición y la titulación de las noticias. En 2014, Voz y Vos realizó un ciclo de conferencias dirigido a periodistas con herramientas para el abordaje de la campaña por el plebiscito de reforma constitucional que promovía la baja de la edad de imputabilidad penal a 16 años.

Estas organizaciones, así como Cainfo y el Colectivo Ovejas Negras, han realizado talleres en sus respectivas temáticas con profesionales de los medios, pero todas han planteado ciertas dificultades para la concurrencia de los periodistas a las instancias formativas propuestas, lo que limita sus alcances. El multiempleo de los periodistas y el escaso interés de las empresas han sido señalados como posibles fuentes de estas limitaciones. Ovejas Negras, por ejemplo, ha publicado un manual sobre conceptos básicos como la diferencia entre orientación sexual e identidad de género, con un glosario y recomendaciones sobre cómo tratar la temática, que ha resultado escasamente difundido entre los trabajadores de los medios.

En síntesis podemos decir que algunas OSC ayudan a las comunidades a acceder a los medios y colaboran en la formación de periodistas, pero se trata de acciones relativamente limitadas en su alcance.

CATEGORÍA 5

LA CAPACIDAD INFRAESTRUCTURAL ES SUFICIENTE PARA APOYAR A MEDIOS INDEPENDIENTES Y PLURALISTAS

A. DISPONIBILIDAD Y UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS TÉCNICOS POR LOS MEDIOS

5.1 *Las organizaciones mediáticas tienen acceso a instalaciones técnicas modernas para recoger, producir y distribuir las noticias.*

Los medios de comunicación privados y públicos de Uruguay, sean radio, televisión o prensa escrita, poseen los insumos, instalaciones técnicas e infraestructuras adecuadas para la producción de noticias, impresión, realización, emisión y también para la distribución a toda la población. Con respecto a la distribución de la prensa escrita, sin embargo, la concentración en exclusividad de su distribución por parte del Sindicato de Vendedores de Diarios y Revistas repercute en un alto costo para la población. Algunos medios de prensa escrita han implementado una distribución por suscripción, por puntos de ventas y distribuidores propios para minimizar esta dificultad. El formato digital de varios medios de prensa escrita facilita la distribución en algunos sectores de la población.

En lo que respecta a los medios comunitarios, aunque las emisiones de las 131 radios comunitarias autorizadas cubren buena parte del territorio nacional y toda el área metropolitana¹⁰⁰, muchas de ellas tienen instalaciones, equipamiento técnico (antenas, transmisores y estudios) y recursos para su mantenimiento insuficientes o inadecuados para lograr una emisión continua y de calidad. Algunas de estas radios comunitarias realizan emisiones complementarias por internet para un número limitado de oyentes. En 2013 se autorizó, por primera vez, una emisora de televisión comunitaria, pero ésta no ha comenzado a operar y no hay certeza de que lo haga a corto plazo.

En cuanto a la distribución de medios comunitarios, la Ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria no establece limitaciones para la cobertura geográfica de estos medios, aunque las autorizaciones otorgadas a la fecha establecen límites de potencia (30 wats) y altura de antena (30 metros) que acotan la cobertura. Esto no ha generado mayores problemas porque las comunidades de referencia para estas radios son locales y cuando existen razones fundadas, por ejemplo en zonas rurales, se han autorizados potencias mayores. Sin embargo, en el área metropolitana de la capital – donde reside la mitad de la población del país- existe un potencial conflicto ya que la zona se encuentra saturada por emisoras comerciales autorizadas con anterioridad a la Ley. Por ello no se ha cumplido con la reserva de un tercio del espectro radioeléctrico para el sector comunitario que ésta establece y no se podrían autorizar nuevas emisoras ni áreas de cobertura mayores a las ya autorizadas.¹⁰¹

Aunque no hay datos que den cuenta de las condiciones en lo que respecta a infraestructura tecnológica y conectividad instalada en los medios en Uruguay (tenencia de teléfonos, celulares, internet, computadores, etc.), en la encuesta a periodistas¹⁰² realizada para este estudio se observa que no existe una diferencia

¹⁰⁰José Acuña (2013) “Espectro radioeléctrico y medios comunitarios, cobertura, disponibilidad y digitalización”, en *Medios comunitarios: el fin de una larga noche*. Graña, F. (comp) UdelaR - CSIC – Montevideo

¹⁰¹Ibidem

significativa entre los periodistas en lo que respecta al tipo de tecnología que usan y la conectividad a la que acceden. Pero existen algunas diferencias en lo que refiere a:

- *acceso a las herramientas de información y comunicación* (teléfono, celular, computadoras) *para el ejercicio del periodismo*: mientras el 75,6% de los periodistas encuestados que ejercen en medios privados tiene acceso a estas herramientas, solo acceden a ellas el 56,2% de los periodistas de medios comunitarios y el 55,6% de los públicos.
- *la renovación tecnológica para realizar su trabajo y quién asume ese costo*: el 48,6% de los periodistas encuestados (de todos los medios) considera que la renovación es “poca” o “ninguna” y la otra mitad (51,1%) la considera “suficiente” o “permanente”; el costo de esta renovación es asumida por el 62,2% de los medios; además, el 36,7% de los medios ha brindado capacitación a sus periodistas para el uso eficaz de estas herramientas (el resto de periodistas no querían la capacitación para el uso de estas herramientas o la habían recibido a costo personal).
- *quién asume los costos del acceso a internet y telefonía celular para el ejercicio del periodismo*: mientras sólo el 23% de los medios privados no asume los costos de internet y telefonía de sus periodistas, estos costos no son asumidos por el 40% de los medios comunitarios y por el 44% de los medios públicos.

Además la conservación de archivos periodísticos: si bien en el país es obligatorio que una copia de cada ejemplar de los medios impresos sea resguardada en la Biblioteca Nacional, esto se cumple casi exclusivamente por los medios de carácter nacional y en los instalados en la capital del país..

A partir del análisis de contenido realizado para este estudio se observa que en los medios en Uruguay existen escasos espacios para el lector, radioescucha o televidente y los espacios existentes se limitan a cuentas en redes sociales. Para ampliar sobre comunicación con el lector, radioescucha y televidente, Cfr. 3.12 de este informe.

Según el mismo análisis de contenido, la existencia de prestaciones multiplataformas para la distribución de noticias es variada según tipo de medio, la mayoría de los medios posee una página web, prevalece Facebook como red social, existe una menor presencia de Twitter y ambas redes sociales son menos frecuentes en los medios del interior del país.

En síntesis, podemos decir que los medios de comunicación en Uruguay tienen instalaciones técnicas modernas para recoger, producir y distribuir las noticias desde el punto de vista del acceso y la conectividad. Sin embargo existen insuficientes condiciones técnicas para muchos medios comunitarios en comparación con los públicos y los privados; y menores facilidades en el acceso a herramientas de información y comunicación y acceso a internet y telefonía celular entre los periodistas que ejercen en medios públicos y comunitarios en comparación con los que ejercen en medios privados. Por otra parte, teniendo en cuenta el avance del país en materia de TIC, el uso que los medios realizan de ellas para la distribución de noticias y la interacción con la ciudadanía aún es escaso.

¹⁰²Encuesta auto administrada y en línea realizada entre el 24 de abril y el 11 de mayo de 2015 a una muestra estadísticamente no representativa de 898 periodistas. Se obtuvieron 161 respuestas válidas.

B. PENETRACIÓN DE LA PRENSA, LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LAS TIC

5.2 Los grupos discriminados tienen acceso a modalidades de comunicación que son capaces de usar

Los medios públicos tienen una cobertura bastante amplia. Televisión Nacional de Uruguay (TNU) emite desde Montevideo y tiene repetidoras en buena parte del territorio del país. Radiodifusión Nacional tiene cuatro emisoras con cobertura en la capital y parte de la zona metropolitana y emisoras locales en otros puntos del país que transmiten parte de la programación de éstas. Tevé Ciudad, una señal de la Intendencia de Montevideo, está disponible en sistemas de televisión para abonados y, a partir de 2015, se prevé que esté al aire en TV digital abierta con cobertura metropolitana. Hay también proyectos de canales de televisión digital públicos regionales que no se han concretado hasta el momento.

El alcance nacional de los medios está facilitado por el Estado a través de la exoneración de todos los impuestos nacionales o departamentales, tributos, aportes o contribución a las empresas periodísticas, de radiodifusión y de televisión del interior del país¹⁰³; subsidios a la prensa escrita, exoneración impositiva para la importación de equipamiento técnico y vehículos utilitarios (Ley 16.170 del 28 de diciembre de 1990, artículo 617), exoneración de aportes patronales para la seguridad social de los medios hasta cierto tope de ingresos (Ley 18.083). Para ampliar sobre legislación, Cfr 2.9 de este informe.

El nivel de alfabetización de Uruguay es cercano al 98%¹⁰⁴. El escaso analfabetismo que se registra es casi exclusivamente en las zonas rurales que, por otra parte, muestran una alta penetración de radioemisoras. Como se señaló en el apartado anterior, las radios comunitarias autorizadas cubren la casi totalidad territorio nacional y en particular toda el área metropolitana, donde vive más de la mitad de la población.

De acuerdo a la Encuesta de Usos de las Tecnologías de la Información y la Comunicación¹⁰⁵ siete de cada diez hogares urbanos uruguayos tienen acceso a un computador. La diferencia entre los hogares de menores ingresos y los de mayores ingresos es de solo 3 puntos porcentuales.

El 64,7% de los hogares urbanos del país tiene conexión a internet (el 98,1% de ellos con conexión de banda ancha fija o móvil). Pero, mientras el 82,0% de los hogares de mayores ingresos están conectados, solo el 45,1% de los de menor ingreso se conectan a internet. De igual modo, mientras el 74,8% de los hogares de Montevideo tienen conexión a internet, el 55,1% de los hogares del interior están conectados.

La misma encuesta registra que el 83,0% de los uruguayos utiliza celular y aproximadamente un tercio de ellos (31,1%) utiliza un teléfono inteligente. Pero el uso de celular para internet -con la posibilidad de recibir y buscar noticias que esto implica- se concentra de manera significativa en los sectores de población de mayores ingresos, mayor nivel educativo y la población entre 20 y 34 años.

Uruguay se encuentra en el 4º lugar de las Américas (luego de Estados Unidos, Canadá y Barbados) en el Índice de Desarrollo de las TIC (IDT)^{106y} en parte esto se

¹⁰³ Ley 13.320 de 28 de diciembre de 1964, artículo 259; Ley 13.349 de 29 de julio de 1965, artículo 61 y 68; Ley 14.057 de 3 de febrero de 1972, artículo 66; y Ley 16.170 de 28 de diciembre de 1990, artículo 617 y sus ratificaciones.

¹⁰⁴ Instituto Nacional de Estadísticas (2013), Encuesta Continua de Hogares, Uruguay.

¹⁰⁵ Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información e Instituto Nacional de Estadísticas (2013), Principales resultados: Encuesta de Usos de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Uruguay <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/4263/1/agesic/datos-oficiales-encuesta-de-uso-de-las-tecnologias-de-la-informacion-y-la-comunicacion-eutic-2013.html>

¹⁰⁶ Unión Internacional de Telecomunicaciones (2014), Informe sobre medición de la Sociedad de la Información, Ginebra.

debe a la extendida conexión de banda ancha, a la alta velocidad de tráfico y los precios de conexión más asequibles (en relación al PBI) en América Latina y el Caribe.¹⁰⁷

La sociedad uruguaya tiene una larga tradición de activismo y las tecnologías digitales han expandido esta posibilidad. Los movimientos de defensa de los derechos de sectores discriminados o en situación de vulnerabilidad las utilizan como medio de ampliar su voz. A modo de ejemplo se menciona Mujeres de Negro Uruguay¹⁰⁸, Colectivo Ovejas Negras¹⁰⁹ que cuentan con blogs, fuerte presencia en las redes sociales (Facebook y Twitter) y han logrado influir en la agenda de los medios y en la construcción de opinión.

En suma, en Uruguay los medios de comunicación tienen un alcance casi universal, con algunas zonas en las que se observa una menor calidad de transmisión. El país ha realizado desde 2005 importantes inversiones de política pública para democratizar el acceso a las TIC. Esto ha redundado en avances importantes para acortar la brecha digital sobre todo la relativa al acceso y conectividad. Resta avanzar más en un uso y apropiación de las TIC para el desarrollo humano, que permita aumentar y distribuir los beneficios y oportunidades que estas tecnologías pueden acercar a los sectores más excluidos de la población. Algunas políticas públicas tendientes a la creación de capacidades que potencien estos usos se explican en el siguiente apartado.

5.3 El país tiene una política coherente sobre las TIC que procura satisfacer las necesidades de información de las comunidades discriminadas.

Desde la década del 80 y con mayor impulso en los últimos 10 años, el país ha tenido acciones de gobierno consistentes con el desarrollo de las TIC y en particular con su inclusión en la educación. El impacto ha sido más significativo debido a la institucionalidad iniciada con la Agencia para el Desarrollo de Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), creada por Ley 17.930 en diciembre de 2005.¹¹⁰¹¹¹

Desde la AGESIC se definen las tres ediciones hasta la fecha de la Agenda Digital Uruguay (2007-2008, 2008-2010 y 2011-2015), que expresan las políticas de estado en este campo. Las dos primeras agendas fueron dirigidas a la creación de la infraestructura y la última está orientada a la inclusión social a través de seis áreas de acción: "Acceso: Conectividad para la inclusión", "Educación y cultura: Construyendo capacidades para el futuro", "Gobierno electrónico: Una administración pública moderna al servicio del ciudadano", "Desarrollo productivo: Agregando valor a la cadena productiva nacional", "Salud: TIC para la mejora de la calidad los servicios médicos", y "Medio ambiente: uso responsable de las TIC".¹¹²

¹⁰⁷ CEPAL (2015), Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

¹⁰⁸ <http://mujeresdenegrouuguay.blogspot.com/>

¹⁰⁹ <https://es-es.facebook.com/colectivoovejasnegras>

¹¹⁰ Rivoir, Ana (2013) Enfoques dominantes en las estrategias para la sociedad de la Información y el Conocimiento. El caso uruguayo 2000-2010, en Revista Ciencias Sociales, Desigualdades y oportunidades en la Sociedad del Conocimiento. N° 33. (pp11-30) Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. UdelaR. disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/wp-content/uploads/sites/3/2013/archivos/Art%C3%ADculo%20Rivoir%20RCCSS%2033.pdf>

¹¹¹ Morales, S, Morales, M, Pérez, M, Caldes, L. (2013) Uruguay Digital ¿Cómo estamos? Múltiples miradas un solo compromiso. Presidencia de la República. Disponible en:

http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3276/1/libro_uruguay_digital.pdf

¹¹² <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/1443/1/agesic/mapa-de-ruta:-agenda-digital-uruguay-2011-2015.html>

Las siguientes son las principales políticas públicas específicas en el país:

A. El Plan Ceibal que atiende en su primera etapa el acceso y la conectividad y en una segunda etapa la generación de capacidades en las diferentes poblaciones para reducir la brecha digital.¹¹³

A través del Plan Ceibal¹¹⁴ se han entregado computadoras portátiles a todos los alumnos y docentes de enseñanza primaria pública, alumnos de 1er ciclo de enseñanza media pública y de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). Se ha provisto de conectividad a todos los centros educativos de enseñanza pública, bibliotecas y algunos espacios públicos como plazas y se han implementado salas de videoconferencias en varias escuelas. Además, se han realizado capacitación a docentes, se implementaron plataformas para el trabajo colaborativo entre instituciones y docentes, y se incorporaron contenidos en las mismas.

A. El Plan Nacional de Alfabetización Digital (PNAD)¹¹⁵ del Ministerio de Educación y Cultura es ejecutado a través de los Centros MEC (espacios creados para facilitar el acceso a la educación, a la innovación científica y tecnológica y a productos culturales) en coordinación con las Intendencias Departamentales y Municipios (gobiernos locales) y la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). El PNAD promueve la alfabetización digital de adultos, generando habilidades y conocimientos sobre herramientas y competencias básicas para que esta población se integre a los entornos digitales; de esta manera busca mejorar la igualdad de oportunidades en la población y promover la integración social y la participación ciudadana. Existen 123 Centros MEC ubicados en poblaciones de menos de 5000 habitantes de todo el territorio nacional.

B. El Plan Ibirapitá, cuya implementación está prevista para 2015, pretende contribuir en la reducción de la brecha digital en la población adulta mayor con la entrega de tabletas a los jubilados del sistema de Previsión Social.

C. La Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) ha llevado adelante distintas iniciativas para proveer de infraestructura tecnológica a la ciudadanía en su conjunto y a las poblaciones económicamente más desfavorecidas. En particular el Plan Universal Hogares provee, con el costo de la tasa de conexión a Internet, de 1GB de tráfico mensual gratuito a los usuarios de telefonía fija.

Con respecto a la televisión digital, en 2007 se resolvió la norma técnica, pero fue cambiada en 2010 sin que se hubiera avanzado hasta ese momento en la migración al nuevo sistema. El decreto 153 de 2012 estableció el marco regulatorio para la transición, previendo el apagón analógico para noviembre de 2015. El proceso tuvo marchas y contramarchas y finalmente en 2013 se realizaron las asignaciones de nuevos canales (dos comerciales, uno comunitario y uno público en Montevideo; tres comerciales y seis públicos en el interior, cada uno con dos señales). También se asignaron señales digitales a quienes ya operaban canales analógicos. La empresa estatal de telecomunicaciones (ANTEL), por su parte, instaló una red de transmisión de uso público, que puso a disposición a costos accesibles. Los nuevos operadores contaban con un año de plazo para su instalación, pero a diciembre de 2014 sólo se había concretado la emisión digital de los canales previamente existentes y dos de los nuevos en el interior del país. Durante 2014 Dinatel tenía previsto una campaña de

¹¹³ Rivoir, Ana (2014) Desarrollo humano y brecha digital: contribución del Plan Ceibal disponible en: http://version.xoc.uam.mx/MostrarPDF.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=9906&archivo=7-685-9906mat.pdf&titulo=Desarrollo%20humano%20y%20brecha%20digital:%20contribuci%C3%B3n%20del%20Plan%20Ceibal

¹¹⁴ <http://www.ceibal.edu.uy/>

¹¹⁵ http://www.centrosmec.org.uy/innovaportal/file/15192/1/plan_nacional_ad.pdf

difusión y eventualmente subsidios para la adquisición de cajas conversoras que facilitarían el acceso de la población a las nuevas emisiones digitales, pero estas medidas no se concretaron. Todo ello abre interrogantes sobre la concreción del plan de migración y despliegue de la TV digital tal como estaba previsto.¹¹⁶

Resumiendo, Uruguay tiene una política coherente sobre las TIC que procura satisfacer las necesidades de información de las comunidades marginadas a través de planes de la institución creada a tales efectos (AGESIC), en asociación con organismos estatales (ANTEL, MEC, Plan Ceibal, gobiernos locales) que atienden diferentes aspectos desde el acceso, pasando por la conectividad e introduciéndose en el desarrollo de capacidades y/o habilidades. También se planteó un plan ambicioso de migración y despliegue de la TV digital incorporando nuevas señales de acceso gratuito para toda la población, pero su cumplimiento es actualmente incierto.

¹¹⁶ Kaplún, Gabriel (2015) ¿TV o no TV? “El gobierno progresista y la televisión digital en Uruguay”. En Gómez, Gustavo (coord.) *Gobierno del Frente Amplio y políticas de comunicación 2010-2014*, Fesur, Montevideo.

INFORMACIÓN TÉCNICA DEL ESTUDIO

Equipo Coordinador

- Guilherme Canela (UNESCO)
- Gabriel Kaplún (FIC-UDELAR)
- Virginia Silva y María Forni (ORT Uruguay)
- Mónica Arzuaga (UCU- Cátedra Unesco de Comunicación)
- Amalia López y Alejandra Arena (UTU)
- Victoria Gómez y Patricia Schroeder (UM)
- Ana Laura Rivoir y María Julia Morales (ObservaTIC-FCS-UDELAR)

Equipo de Investigación

- Rosario Radakovich, Gerardo Albistur y Eduardo Alonso (FIC-UDELAR)
- María Forni y Mónica Stillo (ORT Uruguay)
- Matías Ponce, Giorgina Santangelo y Rosario Queirolo (UCU)
- Alejandra Arena, Loreley Nicrosi y María José Fernández (UTU)
- Victoria Gómez y Manuel Pérez (UM)
- María Julia Morales y Gonzalo Vázquez (ObservaTIC-UDELAR)

Consejo Consultivo

Para su integración fueron invitados a participar representantes de las siguientes instituciones:

- ANDEBU – Asociación Nacional de Broadcaster de Uruguay
- RAMI – Asociación de Radios del Interior
- OPI – Organización de la Prensa del Interior
- APU – Asociación de la Prensa Uruguay
- Coalición por una Comunicación Democrática
- ASOPROD – Asociación de Productores y Realizadores de Cine del Uruguay
- AMARC – Asociación Mundial de Radios Comunitarias - Uruguay
- ECOS – Federación de Radios Comunitarias de Uruguay
- DINATEL – Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual – Ministerio de Industria, Energía y Minería
- MEC – Ministerio de Educación y Cultura.

No todos las instituciones convocadas participaron efectivamente o lo hicieron en todas las instancias.

Encuesta de opinión pública

El cuestionario fue diseñado por el Equipo de Investigación del proyecto. El trabajo de campo fue realizado por la consultora CIFRA y se realizó entre el 2 y el 12 de octubre de 2014. Fueron encuestados un total de 1200 personas mayores de 18 años en poblaciones de más de 5000 habitantes de todo el territorio nacional, con un margen de error de +/- 3% y una confiabilidad de 95%

Encuesta a periodistas

Encuesta *online* realizada entre abril y mayo de 2015 y respondida por 161 periodistas de un total de 989 invitaciones enviadas. La distribución de los que respondieron era similar entre los de Montevideo e interior, 60 % hombres y 40 % mujeres y una presencia significativa de los diferentes medios como lugar de trabajo prioritario: los de radio en primer lugar, seguidos por lo de prensa escrita, televisión y portales de internet en último lugar.

Análisis de contenidos

Se analizaron 5528 noticias de informativos o programas periodísticos del mes de noviembre de 2014 de 3 canales de TV (TNU, Montecarlo, Teledoce), seis radios (El Espectador, Sarandí, Océano, Radio Uruguay, La Voz de Melo, Sur FM-Trinidad), cuatro diarios El País, El Telégrafo de Paysandú, El Pueblo de Salto, Acción de Mercedes), dos semanarios (Búsqueda y Brecha), cinco portales (Espectador, Observador, 180, El Este, El Telégrafo).

Informe sobre formación universitaria

Gustavo Gómez y Paola Papa: “Informe sobre indicadores de desarrollo mediático referidos a enseñanza terciaria de periodismo en Uruguay”, Montevideo, agosto 2015. Informe encargado por Unesco, que incluyó entrevistas a responsables de las carreras de comunicación de las diferentes universidades, análisis de documentación y una encuesta online no obligatoria a estudiantes y egresados de la que se obtuvieron 125 respuestas.

Informantes calificados entrevistados

1. Enrique Beltrán: abogado, periodista, político, directivo y redactor político del diario El País.
2. Carlos Delpiazzo: abogado, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay.
3. Carlos Dubra: abogado, integrante del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados del Uruguay
4. Juan Fagúndez: abogado penalista
5. Edison Lanza: docente, abogado y periodista, Director de Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAINFO). Relator Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
6. Martín Prats: docente, abogado, Presidente del Consejo Asesor de Radiodifusión Comunitaria. Director del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR).
7. Pablo Schiavi: Docente, abogado, Magíster en Derecho Administrativo y Económico, autor del libro Acceso a la información pública y protección de datos personales.
8. Sergio De Cola: Ingeniero, Director Dirección Nacional de Telecomunicaciones. DINATEL.
9. Gustavo Buquet: Economista, Dirección Nacional de Telecomunicaciones. DINATEL.
10. Gustavo Gómez: Especialista en comunicación, asesor de la Presidencia de la República
11. Daniel Lema: periodista, Presidente de APU
12. Pablo Álvarez: Director General de Secretaría del MEC
13. Martín Papich: Director de Tevé Ciudad, ex director del Instituto del Cine y Audiovisual del Uruguay (ICAU)
14. Patricia Lusich. Presidenta de la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad
15. Carlos Román: Directivo de OPI (Organización de la Prensa del Interior)
16. Luis Curbelo: Secretaria General de APU (Asociación de la Prensa Uruguaya)
17. Virginia Martínez -Directora de Televisión Nacional de Uruguay (TNU)
18. Lucas Silva – Director de La Diaria
19. Ana María Mizrahi – Periodista (TNU)
20. Claudio Romanoff – Periodista, director de informativos de Canal 4
21. Cristina Zubillaga – Directora de la Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC)
22. Gabriel Lombide – Presidente de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación Audiovisual (URSEC)
23. Daniel Spinelli – Dirigente del Círculo de Periodistas de Salto
24. Pedro Ramela – Director de Radiodifusión Nacional de Uruguay
25. Danubio Trujillo – Presidente del Sindicato de TNU
26. Juan Carlos Otormín – Periodista de Canal 12, abogado, ex partor Bautista.
27. Lilián Celiberti – Cotidiano Mujer
28. Paula Baleato – Agencia Voz y Vos
29. Tania da Rosa – Centro de Archivo y Acceso a la Información (CAINFO)
30. Alvaro Queiruga – Colectivo Ovejas Negras
31. Edgardo Ortuño – Casa de la Cultura Afrouruguaya
32. Giancarlo Albano – AMARC – Uruguay

REFERENCIAS Y DEFINICIONES

Libertad de información y de expresión

Según el **Instituto de la Libertad de Expresión Internacional**¹¹⁷, el acceso a la información es fundamental para una prensa libre y por lo tanto para una sociedad democrática, dos aspectos fundamentales para el desarrollo de una nación.

La libertad de expresión e información son necesarias para que los periodistas puedan ejercer su trabajo libremente, investigando y recabando información para que luego las personas puedan acceder a ella. Según el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos todo individuo tiene derecho a “investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión.”¹¹⁸ Al marcar que todo individuo tiene derecho a recabar información está dando a entender que las personas no tienen por qué ser pasivas y recibir la información que otros recabaron, sino que también pueden investigar por sus propios medios.

Según “**Freedom of Information Around the World 2006**”¹¹⁹ la libertad de información es un derecho esencial para todas las personas. Evita los abusos, el mal manejo de la cosa pública y la corrupción. Además puede ser beneficioso para los gobiernos, ya que la transparencia en asuntos públicos y en la toma de decisiones puede hacer que las personas tengan más confianza en el accionar de los gobiernos. Deben también tomar medidas legislativas y administrativas para que todas las personas puedan acceder a la información pública.

El acceso a la información permite a la población participar más activamente en la sociedad: al contar con más información las personas pueden defender otros derechos humanos, así como también participar en la toma de decisiones y contar con mayor información sobre los actos de quienes los están gobernando. Por esa razón, la libertad de información es una pieza fundamental para una democracia sólida.

Según se establece en la **Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión**¹²⁰, ese derecho impone obligaciones legales a los gobiernos: a) el de respetar y evitar cualquier violación o interferencia hacia la libertad de opinión y expresión; b) investigar y sancionar a aquellos que violen ese derecho, y c) adoptar las medidas necesarias para permitir la realización de ese derecho. Los gobiernos deben remover todas las barreras que impiden que el derecho a la libertad de expresión y opinión se respete. Este derecho adquiere mayor importancia cuando se utiliza para proteger a grupos minoritarios, como las mujeres, niños o personas que están en extrema pobreza.

En cuanto al acceso a la información, la Relatoría remarca la importancia que tiene ese derecho para que los ciudadanos puedan estar informados acerca de las actividades de los funcionarios públicos y a su vez contar con información que les permita participar activamente de asuntos políticos. El acceso a la información es esencial en una democracia para garantizar la transparencia y prevenir los abusos de poder y la corrupción.

La Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales declara en su artículo 10 que “toda persona tiene derecho a la libertad de expresión”¹²¹, que incluye la libertad de opinión y la libertad de recibir y brindar información sin que ninguna autoridad pública interfiera y sin límite de fronteras.

En ese mismo artículo se establece que el ejercicio de la libertad de expresión, que acarrea deberes y responsabilidad es, puede ser en algunas circunstancias sometida a ciertas formalidades, condiciones, restricciones y sanciones previstas por la ley en casos particulares, como la seguridad nacional, la seguridad pública, entre otras.¹²²

¹¹⁷ https://ifex.org/international/2014/04/30/wpfd_ifex_statement/es/

¹¹⁸ <https://www.un.org/es/documents/udhr/>

¹¹⁹ http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf

¹²⁰ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/130/49/PDF/G1013049.pdf?OpenElement>

¹²¹ <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&NT=005>

¹²² Idem

La **Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos**, declara en su artículo 9, que todo individuo tiene el derecho de recibir información y a expresar y difundir sus opiniones dentro de la ley.¹²³

Por último, la **Convención Americana sobre los Derechos Humanos** en su artículo 13, habla de la libertad de pensamiento y de expresión: al igual que remarcaron los organismos mencionados anteriormente, se establece que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, que comprende buscar, recibir y difundir información. Este derecho “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores”¹²⁴ fijadas por la ley y para asegurar: “a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”¹²⁵

Censura

La **Convención Americana de los Derechos Humanos** en su artículo 13 establece que no se puede restringir el derecho de expresión “por vías o medio indirectos”¹²⁶ que impidan la circulación de la información, ideas u opiniones.

Según el reporte oficial del **Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión** de 2008, varias regiones del mundo censuran de forma directa o indirecta a los medios. Aparte de la censura directa ejercida por los gobiernos de cerrar o “hacer callar” a un medio, existieron casos que le fueron comunicados al Relator Especial de gobiernos que regulan subjetivamente los medios, imponiendo mayores impuestos u otros métodos indirectos para que el medio cierre.¹²⁷

La **Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, en su principio 5 declara que la “censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida por cualquier medio”¹²⁸ debe estar penado por la ley ya que violan el derecho de la libertad de expresión.

La **Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales**, en su artículo 10 establece que pueden haber ciertas restricciones o sanciones previstas por la ley en determinados casos, como cuando están en juego la seguridad nacional, la integridad territorial, o la seguridad pública, la prevención de un delito, la protección de la salud, la divulgación de información confidencial.¹²⁹

¹²³<http://www.achpr.org/instruments/achpr/#a9>

¹²⁴http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

¹²⁵Idem

¹²⁶Idem

¹²⁷<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/112/10/PDF/G0811210.pdf?OpenElement>

¹²⁸<http://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>

¹²⁹<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=165&IID=2>