

El rol del Estado uruguayo ante la coyuntura tecnológica: Límites contestados, los medios y su regulación: Marcos Regulatorios de Medios, Políticas Publicas y Nuevas Tecnologías de la Comunicación: La Política a la zaga.

Beltramelli Federico y Motta Jaññ.

Cita:

Beltramelli Federico y Motta Jaññ (2010). *El rol del Estado uruguayo ante la coyuntura tecnológica: Límites contestados, los medios y su regulación: Marcos Regulatorios de Medios, Políticas Publicas y Nuevas Tecnologías de la Comunicación: La Política a la zaga*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/689>

Documento para ser presentado en el marco de las jornadas de: “Integración, Diversidad y Democracia en tiempos de Bicentenario”: 28-30 de julio de 2010, Buenos Aires, Argentina.

Autores: Lic. Jaén Motta y Lic. Federico Beltramelli

Centro miembro: Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. LICCOM-PRODIC-UdelaR

Función ejercida en los centro ICP: Mastrandos en Ciencia Política.

Datos Personales:

Jaén Motta
Montevideo / Uruguay
Martín C. Martínez 2380
C.P. 11.800
+598 2 2032274
+598 94 140163
jaenmotta@gmail.com

Federico Beltramelli.
Montevideo / Uruguay
Dirección: Santiago de Chile 1053 / 005
C.P. 11.200
+598 2 908 5063
+598 94 988 224
beltramelli@gmail.com

Título: El rol del Estado uruguayo ante la coyuntura tecnológica: Límites contestados, los medios y su regulación.

I

La evolución política de un país se puede observar bajo valoraciones que respondan a su régimen de gobierno, su sistema electoral, la productividad parlamentaria, el rol del Estado, su régimen de partidos y una larga lista de variables que dan sustento a un ajuste retrospectivo en lo que respecta a su evolución institucional. También es posible observarla en las regularidades y discontinuidades jurídicas y normativas vigentes, en la aptitud institucional y la madurez sistémica ante los avatares exógenos como por ejemplo la introducción o adopción de nuevas tecnologías y las políticas públicas que giran en torno a esta problemática eminentemente política que cuestiona los modelos de representación, estamentos organizativos y parcelas estatales, y que muchas veces queda solapada en los abordajes tradicionales de las ciencias sociales contemporáneas.

La acumulación de estudios históricos–legales en torno al tema representa una base empírica para avanzar, sobretodo si comparamos los estudios sobre la variable *legislación*, siendo la misma una dimensión central para entender los procesos en el contexto actual, extremo que quizás evidencie una sostenida incapacidad endógena del sistema político o confirme la permeabilidad del sistema para con sectores corporativos.

Ahora bien, es imprescindible dar orden a un asunto que se presenta al escenario político y a las decisiones de los gobiernos como un río en permanente fluir. Pero este permanente cambio, que supone el área donde nos movemos, no debe representar un obstáculo para la comprensión del sentido de las políticas públicas específicas que pretendan introducir o integrar los cambios tecnológicos con un sentido de Bienestar sistémico. Muchas veces el rol del Estado y la fundamentación respecto de hacia qué modelo de desarrollo o de sociedad se apunta pasa por el tipo de normativas y leyes que se sancionan. *“Uno de los factores más relevantes en la crisis de la “estatalidad” del Derecho es el creciente protagonismo de grupos y corporaciones, sobre todo económicos, en los procesos de creación de normas. Se trata de manifestaciones de pluralismo jurídico, que resultan de especial interés para explicar el fenómeno de la desregulación. Al contrario de lo que la expresión puede sugerir, la desregulación no equivale a la anomia, sino que se identifica con el desplazamiento de normas intervencionistas, propias del Estado social, por otras cuya función se limita a asegurar la autonomía privada y la libre competencia entre sujetos que operan en el mercado. La desregulación suele justificarse en razones de eficiencia del mercado, pero*

también en razones de mayor legitimidad de las instancias públicas. Si bien la desregulación está cobrando importancia en el ámbito del Derecho estatal, es seguramente en el plano transnacional en el que más se advierte su presencia. Es más, cabría decir que la desregulación es la técnica normativa más característica de la sociedad global (piénsese en la nueva lex mercatoria): los agentes económicos que operan a escala global necesitan normas uniformes, adecuadas a los avances científicos y tecnológicos, que doten de seguridad y protejan frente a la delincuencia a las transacciones comerciales, y muy especialmente necesitan normas que no pongan trabas al mercado. Éste es precisamente el tipo de Derecho que propicia la desregulación.” (Gema Marcilla Córdoba: 2005). Es de vital importancia tener presente que los aspectos jurídicos representan la base desde la cual se opera para desmontar y quitar poder al Estado en relación con el mercado. Cuando las normativas son permeables por los intereses corporativos es cuando la regulación del modelo de Bienestar es desarticulada y sustituida por una regulación pro mercado. Este proceso no supone una mera desregulación o retirada del Estado sino que implica un cambio de la regulación en función de un modelo de desarrollo donde el Estado cambia su rol activo favoreciendo intereses privados.

El fenómeno de las normas de origen privado se ha instalado en nuestros sistemas jurídicos. Así, en la práctica concreta, el legislador o ministro presta audiencia a grupos organizados que defienden intereses particulares y acepta que intervengan en la adopción de decisiones políticas, avala normas en cuya formación el propio legislador no ha intervenido, reconoce la autonomía normativa de los sujetos privados para la gestión de sus asuntos y admite la negociación como vía de solución a sus conflictos. Lo más interesante es cómo la estrategia política posterior de legitimación de la norma esconde el proceso de su gestación, y se hace desde una retórica socialdemócrata (construcción de ciudadanía, integración, etc.) pero con cláusulas específicas (que pueden ser uno o dos artículos particulares) que contiene y legitima los intereses de grupos económicos que reciben los beneficios de esas leyes.

II

El sistema de Telecomunicaciones uruguayo se compone, desde su nacimiento no planificado, del Ente de Telecomunicaciones (ANTEL) monopolístico desde su creación, hasta procesada la desregulación del servicio de telefonía móvil, y de la red de prestadores de servicios de radiodifusión nucleados mayoritariamente en ANDEBU (Asociación Nacional de Broadcasters del Uruguay).

De conformación levemente tardía, la aparición de núcleos corporativos en la radiodifusión uruguaya no tardó en comparecer en el mercado y sobretodo en el orden público. La ANDEBU nació el 20 de julio de 1933, con un retraso de once años de la primera transmisión de radio en Uruguay, agrupando a once emisoras existentes y planteando un debate que será paradigmático en lo que respecta a la radiodifusión nacional, marcando corporativamente la necesidad de fortalecer un formato de radiodifusión privado y libre. *“Es así que ANDEBU defiende la propiedad privada y múltiple de los medios electrónicos como garantía de la libertad de expresión”* (García Rubio, Carlos: 1994).

La conformación del sistema de telecomunicaciones en Uruguay generó un movimiento pendular y paradójico que por un lado le otorgó al Estado el monopolio de la transmisión de datos a través del Ente prestador (ANTEL) y por otro lado dejaba bajo una lógica privada prestadora de servicios a la televisión y a la radiodifusión; ciertamente en el horizonte no estaba el problema de la convergencia tecnológica y mucho menos la transnacionalización de las telecomunicaciones. Tanto es así que el Estado compareció de manera natural ante el organismo internacional encargado de nuclear los componentes monopólicos creados a tales efectos: *“la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), un régimen básicamente diseñado no para permitir la competencia entre operadores, sino para conectar monopolios nacionales. De este modo, la ITU proporcionaba un paraguas limitado, pero también necesario, de reglas y estándares que hacían posible una operativa construida sobre la base de acuerdos intergubernamentales bilaterales”* (inédito Narbondo, P, Ramos, C, Labadie, G Vázquez, J y Zurbriggen, C: 2008). Esta síntesis institucional internacional (ITU) proveía a los Estados de una salvaguarda precisa y económica, que en definitiva aseguraba una interrelación paritaria de los monopolios (Narbondo et al: 2008), en su gran mayoría públicos, particularmente en lo que respecta a Latinoamérica.

Más tarde bajo la impronta del necesario *acceso universal* y el impulso desregulador de los años 90 nos encontramos con una ITU remozada que sigue administrando monopolios pero esta vez mucho más distantes de una entronización estatal.

Esta delegación de un espacio público (el radioeléctrico) en su génesis (para el Uruguay) será parte de una acumulación de expertiz técnico y de gestión que los agentes privados harán pesar en la puja por la transmisión de datos y contenidos en la actualidad, proponiendo modelos de negocios (integración horizontal de la convergencia tecnológica) que anticipan al ente estatal en iniciativa y sobretodo en su integración vertical con otros grupos supranacionales.

En Uruguay los tres grupos que detentan los clúster significativos de los medios masivos nacionales se pueden resumir en:

- Grupo Romay Salvo: dueños de CX 12 Oriental y CX 20 Montecarlo, los canales de televisión abierta 4 de Montevideo, 3 de Colonia, 8 de Rosario, 11 de Maldonado 12 de Fray Bentos. Además cuenta con tres canales para abonados.
- Grupo Scheck (Sociedad Televisora Larrañaga): propietarios de Canal 12 de Montevideo, 2 de Maldonado y 10 de Rivera que comparte con los otros dos grupos de medios. Asimismo se destaca su fuerte conexión con el diario El País.
- Grupo De Feo-Fontaina: Detenta CX 16 Radio Carve, CX 24, Canal 10 de Montevideo, Canal 7 de Pan de Azúcar, además del 9 de Rocha. (García Rubio, C: 1994).

Asimismo estos tres grupos tienen una red que controla la distribución de una síntesis de los tres canales a través de Red Uruguaya de Televisión (RUTSA) que atiende al interior del país. Estos conglomerados de medios de fuerte impronta familiar permanecen sin competencia comercial privada desde 1961 en lo que a televisión nacional respecta, y a su vez son los mismos que se han proyectado sobre la televisión por abonados consolidando el mismo espectro de incidencia que en la radiodifusión abierta y por cable.

Institucionalidad y Burocracia Estatal.

I

Claramente hasta la creación de la URSEC (Unidad Reguladora de Servicios de Telecomunicaciones), el 21 de febrero de 2001 por la Ley N° 17.296 (Ley de Presupuesto) bajo el rótulo de organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo, los organismos estatales y gubernamentales que se disputaban la competencia sobre las telecomunicaciones en el país eran la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC) creada en 1984 mediante decreto-Ley 15.671, esta última con adscripción al Ministerio de Defensa y como brazo ejecutor de las políticas que fijadas por el Poder Ejecutivo.

La ubicación institucional de la DNC fue cuestionada desde el reinicio del ciclo democrático por todos los actores partidarios, por entender básicamente que adolecía de un determinismo castrense que cercenaba la amplitud temática y estratégica de las telecomunicaciones.

A partir de la creación de la URSEC, las competencias en materia de regulación en telecomunicaciones fueron asignadas a la misma. Aunque la unificación de la normativa, independientemente de la creación del organismo regulador, todavía está en pañales, y una Ley de Telecomunicaciones aparece como el norte para algunos y en el orden de los reclamos de otros (Martínez, Laura: 2008).

Las inercias en el marco de las influencias y competencias dentro de “lo estatal” son fuertes y a su vez la participación de las corporaciones privadas en su rol de “actores instalados” fluye y es libre en su acción corporativa en un marco pautado por una carencia de definiciones gubernamentales desde los organismos de alta dependencia del Poder Ejecutivo. En este sentido es claro el suceso reciente que se relaciona con esta tensión no resuelta (CARDALES).

En oportunidad de un llamado a interesados en el año 2005 para la adjudicación de licencias y bajo el objetivo de abrir más servicios de televisión para abonados en Montevideo bajo el régimen de triple play (TV por abonados, telefonía e Internet) el Poder Ejecutivo dejó trunco ese llamado, lo que se puede interpretar de varias maneras pero siempre en el marco de inercias, superposiciones de competencias y ausencia de un cuerpo normativo que regule con independencia y generalidad legal el campo de las telecomunicaciones.

La (nueva) Dirección Nacional de Telecomunicaciones que ‘deroga’ la DNC, fue creada en diciembre del año 2005 (también en el marco de una Ley presupuestal, la 17.930), con la aspiración legal de rediseñar e implementar las políticas del sector.

En los papeles la URSEC desempeña gestiones en forma amplia, lo que equivaldría a afirmar que el Estado uruguayo cuenta (aunque de forma reciente) con un cuerpo profesional que toma a su cargo este campo estratégico, pero en la realidad la sutura política, sujeta a una ingeniería institucional que concentra en el Poder Ejecutivo el poder bajo un régimen presidencialista con capacidad de veto, hacen de este organismo un satélite con capacidades instaladas (desde su expertiz técnico) pero sin lograr plasmar en las políticas su autonomía profesional y técnica. En alguna medida *“las instituciones son, en otras palabras, soporte, obstáculo y output de las reacciones adaptativas por medio de las cuales los estados buscan ajustar sus capacidades a los desafíos planteados por su cambiante entorno en proceso de globalización. La distinción entre “dotaciones institucionales” (institutional endowments) y “gobernanza regulatoria” (regulatory governance) referida por Melo et al (2005) busca dar cuenta de esa condición bifronte. Esa distinción, además, captura otro aspecto relevante: que las “reingenierías institucionales” nunca son absolutas, porque nunca parten de cero. Y ello*

no sólo porque los legados institucionales determinan en parte el repertorio de caminos de reforma viables, sino además porque los estados nunca “se bañan dos veces en la misma globalización”. La variante “histórica” del institucionalismo en política ha buscado dar cuenta de estos dos últimos aspectos a través de la incorporación de las nociones de “path dependency” (inédito Vazquez D’Elia, J. y Labadie, G. et al: 2008).

Claramente la institucionalidad que se ha conseguido hasta el momento es en buena medida un conjunto de estructuras ad-hoc, dependientes del Poder Ejecutivo, que no encuentran una ubicación consolidada en el Estado uruguayo. Esto genera una tensión entre lo técnico y lo político, entre mercado y Estado, etc. que solamente puede resolverse en la medida que los partidos políticos elaboren y desarrollen líneas estratégicas de desarrollo en función de los nuevos cambios, y en la medida que el Estado incorpore “Capacidades” que le permitan tomar decisiones en materia de un modelo de desarrollo nacional. Las preguntas que surgen son: ¿En qué formato se va a construir esta institucionalidad? ¿Tendrá centralidad el Estado, será un modelo de mercado o se articulará en un formato de Governance de redes? Esta nueva institucionalidad que se está diseñando, ¿al servicio de qué modelo de desarrollo estará? Teniendo en cuenta que acaba de comenzar un nuevo gobierno del Frente Amplio ¿qué supondrá “profundizar los cambios” o seguir el “giro a la izquierda” en los asuntos que aquí nos planteamos?

Cabe preguntarse además si la estructura y articulación institucional actual se debe a razones de distribución en el organigrama estatal o quizás sea parte de la ausencia de un marco legal que regule o prescriba todo lo relacionado con los distintos formatos que ha asumido la comunicación.

Como hemos visto la arena donde se dirimen estos temas es difusa y siempre bajo la atenta mirada de un Poder Ejecutivo que no tiene precisión en el modelo que pretende desarrollar. Es un gobierno que se muestra enredado en estos temas, abierto sí, pero sin definir con claridad el rumbo y el sentido de acción. La instalación de una agenda post-neoliberal para los gobiernos de izquierda se ha tornado compleja. En términos de Antonio Gramsci el proceso se transformó en una agonía, contemporánea por cierto, donde *lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer*.

II

Un actor relevante y siempre a la sombra de los procesos concernientes a la comunicación en el Estado uruguayo es ANTEL. Si bien su creación por el decreto 14,235, el 12 de junio de 1974, lo definía como servicio descentralizado y cuya competencia se prescribía para la

comunicación de telefonía y similares, con la transformación y convergencia tecnológica de la comunicación de datos que posibilitan los nuevos sistemas de comunicaciones, este servicio estatal, juega su estrategia particular en el marco de la libre competencia abierta en la década del 90 con la desregulación parcial de la comunicación por telefonía celular y en lo externo debido a la fuerte presencia en la región de grupos económicos que detentan ramificaciones en la telefonía y en los medios de comunicación masivos bajo sus distintos formatos.

De esta forma nos encontramos otra vez más con renglones deficitarios, donde la capacidad del Estado uruguayo fue tardía, la URSEC se instaló al influjo desregulador más que bajo una estrategia desarrollista (es un organismo regulador antes que nada), mientras que la separación inicial entre transmisión de datos (ANTEL) y radiodifusión (ANDEBU) entre otras consecuencias, dan cuenta de una exposición peligrosa ante la síntesis de las tecnologías de convergencia en telecomunicaciones, lo que demandaría en lo inmediato lograr suturar la división histórica de competencia y capacidades y a su vez generar un enraizamiento estratégico a los efectos de edificar un modelo de país en el marco de un mercado mundial de las telecomunicaciones cada vez más concentrado y unidireccional.

Además de ser un sector creciente económicamente, el terreno de las telecomunicaciones no deja de ser un área de puja geopolítica clave para un Estado tomador de tecnologías y lo que es peor, tomador de contenidos, algo característico de las denominadas “sociedades emergentes”, en un sector muy dinámico para nuestra economía, que en el año 2007 *“creció un 17 % con respecto a 2006, situándose en 914 millones de dólares, casi el 4 % del PBI del país, según estudios de la Asesoría Económica de la URSEC”* (Op. Cit: 2008).

Siendo este sector y el contexto actual una instancia clave en el horizonte cercano, las definiciones que el Estado tiene que tomar en referencia específicamente a la Televisión Digital nos dará elementos para juzgar las líneas de acción del nuevo gobierno, donde por un lado podrían redundar en una negociación a puertas cerradas con la estructura económica y comercial vernácula (ANDEBU) o contrariamente orientarse hacia una definitiva política de Estado al servicio de un modelo de Bienestar, con la debida institucionalidad y transparencia burocrática. Dependiendo hacia dónde se incline la balanza en este punto, permitirá o no modificarse una situación estructural en la cual *“el promedio de la concentración de las industrias infocomunicacionales en Uruguay (2004) es muy elevado: representa el 85% por parte de los principales operadores, en el caso del dominio del mercado, y el 87% en el caso de la facturación”* (Becerra, M. Mastrini, G: 2009).

Si bien la concurrencia del mercado en lo social y de lo social en el mercado es un tópico recurrente y de larga data para las sociedades occidentales, anima debates y encierra polémicas que se dividen a través de los distintos “corsets” ideológicos y académicos y por sobre todo concentra consecuencias en los sinóptico y en el largo plazo con determinantes profundos en lo que respecta a la configuración de las lógicas de relacionamiento entre Estado, Mercado y Sociedad, donde los canales relacionales por los cuales poder entender o plantearse deliberadamente el rol del Estado nos pone en la encrucijada hobbesoniana de articular nuestro propio Leviatán y diseñar nuestro ideal de orden entre el acceso y la marginalidad, entre el poder y la anarquía.

Tal triangulación abre interrogantes claves que debemos determinar: ¿El Estado debe ser el centro en la planificación y estructuración de los procesos; debe ser un articulador de los agentes que entran en juego; o debe mantenerse al margen? En caso de aceptar las dos primeras opciones: ¿El Estado uruguayo se encuentra capacitado como cuerpo burocrático y político para la toma de decisiones que involucran compromisos económicos y culturales a mediano y largo plazo? y la otra cuestión central : ¿Cómo hace un pequeño país tomador de tecnologías, económicamente dependiente y con una baja capacidad institucional instalada, para establecer políticas promovidas por el Estado y conservar una autonomía lo suficientemente fuerte frente a las otras naciones e intereses del mercado nacional e internacional, sin dejar de respetar los intereses de la sociedad representados por la autoridades elegidas democráticamente?

Una encrucijada elocuente.

Últimamente, las definiciones políticas por parte del Estado uruguayo vienen siendo tomadas a partir de decisiones técnicas que dejan a posteriori un derrotero pautado (definido) en la implementación de políticas en el acceso a bienes informacionales de distinto orden. En este punto también está en juego el modelo de ciudadanía con el que se estructura el modelo.

En este sentido podríamos considerar el Plan Ceibal (Proyecto de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) creado por decreto presidencial¹ como

¹ **Artículo 1o** - Créase el Proyecto Conectividad Educativa de Informática Básica para el aprendizaje en Línea (CEIBAL) con el fin de realizar los estudios, evaluaciones y acciones necesarios para proporcionar a cada niño en edad escolar y para cada maestro de la escuela pública un computador portátil, capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y promover la elaboración de propuestas educativas acordes con las mismas.

ejemplo de la incorporación de una TIC sin una política definida por parte del Estado uruguayo. La estrategia de “bypassear” el sistema político y el sindical permitió la concreción de la Política, pero dejó entrever una estrategia de acción pautada por líneas focalizadas sin estructurarse y fundamentarse en un sentido universal de desarrollo. Si leemos detenidamente el decreto queda en evidencia la baja institucionalidad existente al momento de su aparición. Al centrarnos en el proceso de asignación de competencias institucionales y en los organismos que deben quedar adscriptos, queda claro, no ya la ausencia una política precisa, sino una baja o nula coordinación institucional dentro del Estado.

Siendo esta incorporación indiscutible en sus propósitos y resultados (el proyecto Ceibal es la contraparte uruguaya del proyecto One Laptop Per Child a nivel internacional, que ya ha distribuido una computadora portátil para cada niño en edad escolar y tiene proyección al nivel secundario en todo el país), no podemos dejar de observar la ausencia de organización institucional en la materia, y no podemos obviar lo que deja entrever este evento en el juego de decisiones e institucionalidad adscripta.

Si analizamos las decisiones de gobierno en el período comprendido entre la reapertura democrática y la actualidad (1985-2010) lo único demostrable empíricamente es la ausencia de criterios claros, y de políticas de Estado en la materia. Uruguay se ha caracterizado por tener una fuerte impronta estatista, asociado a una sociedad civil atenta y un sector sindical movilizad para frenar reformas de corte neoliberal. El resultado de esto (pasados los procesos de desregulación en los años '90) posicionó a Uruguay como una de las pocas excepciones en América Latina que preservó dentro de la órbita pública-estatal (entre otros monopolios) el de las telecomunicaciones a través de su empresa pública ANTEL. Sin embargo, este relativo bloqueo al influjo desregulador no terminó por cerrar el camino a las posibles sinergias con grupos privados, ya que *“en el año 2001, (fue) creada la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), (la) que se agrega al proceso de*

Artículo 2o - Créase una comisión integrada por un delegado de la Presidencia de la República, que la presidirá, un delegado de la Administración Nacional de Educación Pública, un delegado del Consejo de Educación Primaria, un delegado del Ministerio de Educación y Cultura, un delegado del Laboratorio Tecnológico del Uruguay, un delegado de la Administración Nacional de Telecomunicaciones, un delegado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la información y un delegado de la Agencia de la Innovación. La referida Comisión acordará las condiciones, ritmos y contenidos para llevar a cabo dicho Proyecto.

Artículo 3o - La Comisión antedicha propondrá las políticas aplicables al proyecto y acordará las acciones a efectos de lograr en el año 2009 que todos los escolares y maestros de escuelas públicas del país hayan recibido un computador portátil.

Artículo 4o - Encomiéndase al Laboratorio Tecnológico del Uruguay la implementación técnica y operativa del proyecto.

competencia incipiente la apertura a la competencia en llamadas internacionales y en telefonía móvil. Actualmente, aquellos servicios que representan las mayores oportunidades de crecimiento actuales del sector, como la telefonía móvil y la banda ancha de Internet, están en los hechos en procesos avanzados y consolidados de apertura a la competencia (Berretta, Nora: 2006).

Como vemos la interdicción impuesta por la ausencia de una política de Estado en la materia no es obstáculo para que las tecnologías y los modelos de negocios se abran camino por las grietas de una baja institucionalidad y una dispersión de “capacidades” instaladas.

De alguna manera hablar de regulación o la ausencia de la misma en el marco de telecomunicaciones en Uruguay nos enfrenta a la exégesis de los propios medios de comunicación y su *path dependency* para con nuestro sistema legal, con la institucionalidad burocrática estatal y privada y su adscripción a entornos supranacionales.

Es difícil establecer un mapa que enumere los intersticios por donde se ha trazado esta situación, que termina por consolidar a actores centrales en nuestras sociedades (las empresas de comunicación), los que a su vez no terminan de integrarla, una suerte de presencia fantasmal e indefinida donde los límites entre lo comercial, lo político y lo cultural no terminan por definirse.

Ciertamente lo relacionado a las industrias culturales y la regulación sobre los medios de comunicación masiva en sociedades tomadoras de tecnologías y en desventaja en el flujo informacional y comercial debería ser parte de un debate permanente en los Estados democráticos.

Sobre la tensión Público – Privado.

Como bien lo expresa Habermas, la labor de las comunicaciones en sus inicios permanecía sujeta a *“correspondencias privadas y estaba auspiciada exclusivamente por su interés crematístico, el que tan solo se limitaba en sustancia a la organización del tráfico de noticias y su clasificación”* (Habermas: 1988). Si bien hasta ese momento los editores tan sólo aseguraban la publicación, se comenzaron a dar cuenta que la intervención se especializaba, y que actuaría de aquí en más como una “facticidad patrocínante” del medio y de la política en relación al establecimiento de la agenda pública.

Concretamente la nueva conciencia pública y relacional de los medios que imperaría en adelante (como lo señala el mismo Habermas) funcionaría bajo una “refiguración

pseudorealista de la superficie de lo existente” o como lo afirma otro integrante de la escuela de Frankfurt, Theodor Adorno, podríamos decir que la *“finalidad propiamente dicha de la ideología de la cultura de masas...sería: conviértete en lo que eres, como abusiva reduplicación y legitimación de la situación existente, con embargo de toda trascendencia y crítica”* (Adorno:1988). De esta forma se inaugura por imposición un espacio donde lo público y lo privado son condiciones de intercambio, es un escenario público de operadores privados donde se nos propone un nuevo pacto o nueva forma de entablar la facticidad entre los medios masivos y los consumidores, y entre los medios y la condición pública del Estado, asegurándose de esa forma una autonomía privada de orden liberal y autónoma por encima de la estatal y sistémica.

Si consideramos que la exposición de un niño frente a los medios es mucho mayor que la que puede ostentar el ámbito educativo, y que esto determina su formación política y ciudadana, debemos al menos reconocer un rol Estatal y público central en la determinación del acceso a los bienes informativos y por ende en la comprensión, adquisición y construcción del principio de realidad. En una actualidad donde el acontecimiento es postergado por la reproducción mecánica de los medios tecnológicos, donde la alteridad es una construcción mediada; los procesos que atienden a la conformación de la identidad, como cuerpo estructurado de valores y conductas, resultan más opacos y quizás más intrincados y complejos que hace 20 años.

La condición omnipresente de las nuevas tecnologías hacen que estamentos estables como la noción de “ciudadanía” queden en entredicho o al menos cuestionada en su ágora natural, delegándose en máquinas (o en su intermediación) los encuentros, los intercambios y hasta el reconocimiento del “deber ser” de nuestra condición ciudadana.

Las tecnologías y sus profundos efectores comunicacionales poseen una historicidad inexorable, esto nos ubican en una coyuntura de convergencia e imbricación de lenguajes inédita. Tal situación nos obliga a discutir las posibilidades de acceso a bienes informacionales e intervenir de manera más crítica tanto desde el Estado como desde la órbita académica.

Sobre la necesaria autonomía estatal en materia de información como bien público, debemos decir que es un espacio a construir o a definir y para eso es necesario el aporte de las universidades.

Intentos históricos de un nuevo orden: Del Informe McBride a Uruguay.

Con la aprobación en 1980 por la Conferencia General de la UNESCO del llamado “Informe McBride” se daba comienzo a una propuesta de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación con mayores niveles democráticos en el acceso a los bienes informacionales, lo que significó un esfuerzo importante en atención a la equidad de un Derecho Humano insoslayable, que se orientaría a la promoción de políticas nacionales y supranacionales que atendieran la aplicación de las conclusiones del informe (Kaplún, G: 2002).

Sin embargo, el empuje neoliberal dejó prácticamente sin asunto a un encuadre programático que pugnaba por la generación de políticas de alcance medio, donde los servicios de comunicación pasaran a ser vistos como un servicio público antes que una mercancías, máxime si consideramos que para la lógica neoliberal, conservadora en lo ético, es rechazable todo lo referido a la intervención pública, ya que el Estado es visto como el sujeto a desmontar, siendo su lógica la contraria, donde la mejor política para el neoliberalismo es la no política, la ausencia de intervención, de regulación, de planificación, de modo que “a diferencia del caso europeo, por ejemplo, donde sí se desarrollaron sistemas de radiodifusión de servicio público -financiados con fondos públicos-, la mayor parte de los países latinoamericanos adoptaron un modelo de radiodifusión similar al estadounidense, protagonizado por el sector privado-comercial financiado por la publicidad, con una presencia menor y subsidiaria de medios público-estatales” (Kaplún, G: 2002).

Mi PC 26/5/10 11:28

Comentario: En realidad en el neoliberalismo hay un Estado activo específicamente neoliberal.

A la vez que ocurría esto en Europa, “Nuestra América” vivió el proceso a sangre y fuego donde las políticas neoliberales se vieron ambientadas por la imposición de gobiernos militares que en buena medida se explicaban por la necesidad de desarrollo de estos modelos. Con el proceso de redemocratización la naturalización del sistema comercial publicitario que ambientaba la lógica norteamericana se radicalizó con la irrupción de la televisión cable, lo que terminó de suturar alianzas supranacionales de las empresas y en los contenidos, invirtiendo de esta forma lo propuesto por el Informe McBride. (Kaplún, G: 2002).

Mi PC 26/5/10 11:32

Comentario: No concuerda con la visión militar que ve en las telecomunicaciones un área estratégica

En este sentido Uruguay, ha dado pocos pasos, respondiendo más a un encuadre incremental (lindblomiano), de negociación paso a paso con actores mayoritariamente vernáculos, lo que a su vez trajo aparejado una situación consolidada en lo fáctico por la vía de la escasa competencia comercial entre operadores y por la ausencia de reflexión académica específica que cuestione las lógicas operativas y funcionales. Es un elemento característico del Uruguay “*escuchar expresiones tales como: los empresarios son buscadores de rentas, no son innovadores, buscan solo privilegios. Es frecuente ver a los empresarios clamando por*

refinanciaciones, exoneraciones, aranceles, subsidios, desgravaciones, devoluciones de impuestos, etc.” (Zurbriggen: 2005)

Actualmente hay condiciones coyunturales que permitan la consolidación de estándares democráticos en el acceso a los bienes informacionales, debido a la inminencia de la instalación de la TV digital, lo que podría aportar a la democratización de la oferta en cantidad y calidad, aunque el panorama institucional y la discusión política es opaco.

Lo anterior se encuentra a su vez bajo el tamiz de una discusión contemporánea: la utilización de un espacio público, como el de la transmisión de las telecomunicaciones, por parte de operadores privados. Es necesario resolver este aspecto a los efectos de poder contar con reglas claras que observen la competencia y el ejercicio de los medios como un bien público y de interés general-sistémico.

Las definiciones que se tomen en la asignación de las señales de Televisión digital deberían abordar este tema desde una estrategia que deslinde las competencias comerciales de las conceptualizaciones referidas al bien público que representa la información.

El asunto clave será fortalecer el estatuto autonómico del Estado y de sus políticas públicas. En la actualidad las competencias e institucionalidades siguen todavía bajo una dispersión poco saludable, lo que dificulta la consecución de políticas públicas de alcance medio en materia de telecomunicaciones.

Hay quienes sugieren que la salida para el caso uruguayo y para la región pase por el diseño de una estrategia del tipo “new public management” (NPM) o *governance* de Redes que *“implica organizaciones con fuerte descentralización Ministerial (muchas de ellas sin una clara delimitación jurídica entre su status público o privado), (de modo que) la caracterización se asemejaría más a un sistema planetario con soles (Ministerios), cada uno de ellos rodeado de satélites”* (Narbondo, Op. Cit). Allí el Estado no declina de las funciones básicas, y su rol estratégico se limita a ser articulador-gestor en interacción con sectores privados. Claramente esta fórmula se aproxima bastante a lo que la tradición neoliberal, aunque se aleja de modelo de *governance* de mercado mas radical.

Otro camino sería más reconstructivo, tendríamos que transitar la reestructuración de una *governance* estatal jerárquica realizando un ordenamiento y puesta a punto de las agencias estatales, la legislación (fuertemente retraída en sus inicios y mucho más en la actualidad por

Mi PC 26/5/10 12:09

Comentario: Es la reformulación del neoliberalismo.

la lógica de la regulación por agencias internacionales, REGULATEL, ITU, OMC) y diseñando una política de incorporación de tecnología.

Mi PC 26/5/10 12:17

Comentario: El otro formato, el mas acorde al modelo actual es el de REDES.

De alguna forma podemos afirmar que actualmente el país y la región están en una coyuntura clave para tomar decisiones en relación a la interacción entre sectores públicos y privados. De ahora en más la fuerte convergencia tecnológica, en su historia independiente y particular en el terreno de las telecomunicaciones, desafiará fuertemente las capacidades estatales, al propio Estado, a la democracia y a la “Política” misma.

Tarea más que urgente es la de sistematizar, estudiar y proponer en la conformación de políticas y estrategias públicas al respecto, tomando como referencia el esquema universalizador de las mismas o la literatura que habla de igualdad de capacidades que estén al servicio de un *Welfare State* con un Estado fuerte y autónomo.

Para transitar por ese camino partimos del pesimista diagnóstico de Max Horkheimer y Theodor Adorno en “**La industria cultural. Iluminismo como mistificación de masas**”, pero bajo la utopía de poder torcer el escenario y reconquistar la “Política” como eje desde el cual construir una nueva sociedad mas igualitaria e independiente.

“Cada civilización de masas en un sistema de economía concentrada, es idéntica y su esqueleto —la armadura conceptual fabricada por el sistema— comienza a delinearse. Los dirigentes no están ya tan interesados en esconderla; su autoridad se refuerza en la medida en que es reconocida con mayor brutalidad. Film y radio no tienen ya más necesidad de hacerse pasar por arte. La verdad de que no son mas que negocios, les sirve de ideología deliberadamente. Se autodefinen como industrias y las cifras publicadas de las rentas de sus directores generales quitan toda duda respecto a la necesidad social de sus productos” (Horkheimer y Adorno:1988).

Bibliografía consultada.

Alonso, Guillermo. "Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad" Ponencia ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Panel: *Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico*. Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2007.

Becerra, M. Mastrini, G. "Los dueños de la palabra". Editorial Prometeo. Bs.As. 2009.

Berretta, Nora (Coordinadora), Carlos Moreira, Gabriel Oddone, Carlos Paolino, Ana Laura Rodríguez, Mario Vila. "Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización. Capacidades estatales aplicadas a la generación de valor agregado en las políticas públicas en Uruguay". Cinve. Montevideo, 2006.

Caetano, Gerardo y Perina, Ruben. *Informática_ Internet & Política*. Ed. CLAEH. Montevideo. 2003.

Delpiazzo, Carlos et al. Informe de la Universidad de la República. Unidad Multidisciplinaria de Apoyo a la gestión de la representación universitaria en la Comisión Nacional de Televisión Digital Terrestre Abierta. Montevideo. 2006.

Faraone, Roque. *Televisión y Estado*. Ed. Cal y Canto. Montevideo. 1998.

_____. *Relaciones entre poder político y medios de Comunicación*. Ed. FHCE. Montevideo. 2001.

García Rubio, Carlos. *Lo que el cable nos dejó. Televisión para abonados, comunicación y democracia en el Uruguay*. Ed. Ediciones de la Pluma. Montevideo. 1994.

_____. (editor) *Televisión Estatal: ¿Qué hacer con ella?*. Ed. Universidad Católica. Montevideo. 1998.

Getino, Octavio. *Las industrias culturales del MERCOSUR*. Observatorio de Industrias Culturales (OIC) de la Subsecretaría de Gestión e Industrias Culturales de la Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 2006.

Gómez Germano, Gustavo. *La radio y la TV en la era Digital*. Ed. Friederich Ebert Stiftung. Montevideo. 2007.

Habermas, J. "Historia y Crítica de la Opinión Pública". Gustavo Gili. 1988.

Horkheimer, Max y Theodor Adorno. "La industria cultural. Iluminismo como mistificación de masas". Ed. Sudamericana. Buenos Aires. 1988.

Kaplún, Gabriel. "Políticas de comunicación: cambios y resistencias". XII Encuentro Latinoamericano de Facultades de Comunicación Social. FELAFACS. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, septiembre de 2006.

Mckenzie, Robert. Estudio comparativo de la regulación de los medios de comunicación en Francia, Estados Unidos, México y Ghana. ISSN 1870-0594, N° 6, 2005, pags. 155-199.
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1215662>

- **Marcilla Córdoba, Gema.** “DESREGULACIÓN, ESTADO SOCIAL Y PROCESO DE GLOBALIZACIÓN”) DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho N° 28, 2005.

Narbondo, P. Marco conceptual para el estudio de las capacidades estatales. In: **Labadie, G. y Ramos, C. (Org.)**. Construcción de capacidades estatales y modelos de gobernanza en el contexto de la globalización : un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.. Ed. 1, Montevideo, BID-ICP-ORT, 2008.

Martínez, L. http://www.uruguayinforme.com/news/26092008/26092008_laura_martinez.php

Stolovich, Luis. La cultura es capital. Ed. Fin de Siglo. Montevideo.

_____ . Entrevista en Diario El País. Montevideo. Anuario 2003.

-**UdelaR.** Unidad Multidisciplinaria de Apoyo a la gestión de la representación universitaria en la Comisión Nacional de Televisión Digital Terrestre Abierta. Montevideo. “Televisión digital: elementos para la toma de decisiones”. Montevideo. 2006.

- **Zurbruggen, Cristina.** “Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales” Universität Tübingen, 2005.