



Indicadores de desarrollo mediático en Uruguay: actores y aprendizajes

GABRIEL KAPLÚN

El proyecto Desarrollo Mediático en Uruguay se enmarca en un proceso de investigación liderado en forma conjunta por todas las facultades de Comunicación de Uruguay y el Sector Comunicación e Información de la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Los objetivos generales del proyecto son describir y analizar el estado de desarrollo de los medios de comunicación social —públicos, privados y comunitarios— en Uruguay y socializar el conocimiento generado en la investigación, para promover el compromiso de diferentes actores con la construcción democrática y el desarrollo humano. Este artículo muestra los principales avances en el estudio, así como los desafíos que ha conllevado el trabajo de distintas organizaciones en el monitoreo del desarrollo mediático en el país latinoamericano.

GABRIEL KAPLÚN es profesor de la Facultad de Información y Comunicación de la Universidad de la República (Uruguay)

Palabras clave: Desarrollo mediático, indicadores, UNESCO, Uruguay

En 2008, la UNESCO aprobó los Indicadores de Desarrollo Mediático (en adelante, IDM). En 2010 nos propusimos, con la oficina local de la UNESCO y las instituciones universitarias con competencia en el tema, aplicarlos a la realidad uruguaya. El proceso de trabajo y sus resultados han sido una rica fuente de aprendizaje para los que participamos. Comparto aquí, muy sintéticamente, algunos de ellos, ubicándolos en el contexto en que se dieron.

Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



Uruguay inició en 2005 un proceso de reformas de su sistema mediático que incluyeron, por ejemplo, la aprobación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria en 2007. En 2010 había comenzando a discutirse un nuevo marco regulatorio general para los medios audiovisuales, cuyos impactos podían ser bastante mayores que lo avanzado hasta ese momento, igual que las resistencias al cambio. En ese marco la aplicación de los IDM podía resultar una contribución útil al establecer una línea de base previa a esos posibles cambios, permitiendo comparaciones posteriores más claras: cuál era el punto de partida, qué se había modificado en la realidad mediática uruguaya y en qué dirección.

Los IDM aportaban, además, parámetros de referencia para estas discusiones. Por ejemplo: al exigir evaluar el equilibrio entre medios públicos, privados y comunitarios, plantean este equilibrio como algo deseable. En este sentido, ningún indicador es neutro, porque presupone acuerdos sobre realidades deseadas o indeseadas. Este acuerdo, logrado en 2008 en el Consejo Intergubernamental del Programa Internacional de Desarrollo de las Comunicaciones (PIDC) de la UNESCO, puede ser visto como un esfuerzo para retomar, por una vía distinta y más modesta, el frustrado impulso de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (McBride, 1980).

Para que este aporte al debate fuera útil nos pareció que había que generar condiciones técnicas, sociales y políticas lo más adecuadas posibles para su producción y aprovechamiento, tratando de aprender, en nuestro contexto, de otras experiencias similares —a veces para no seguir su camino—. Buscamos, en primer lugar, que quienes hicieran el trabajo ofrecieran las mayores garantías posibles a todos los actores implicados en la temática. Por eso, todas las universidades con estudios de Comunicación fueron convocadas, y todas aceptaron participar. Por la pequeña escala del país y por su historia universitaria esto implicaba solo a cinco instituciones, dos públicas y tres privadas, más la oficina local de la UNESCO. Las entidades de educación superior involucradas son:

- Universidad de la República
- Universidad del Trabajo del Uruguay
- Universidad Católica del Uruguay
- Universidad de Montevideo
- Universidad ORT.

Estas seis instituciones constituyeron un equipo coordinador integrado principalmente por directores o decanos de facultades y escuelas de Comunicación. Se conformó también un equipo de investigadores de estas instituciones, aunque los coordinadores asumimos parte del trabajo directo. Se contrataron, además, servicios de consultoras privadas reconocidas (una encuesta de opinión pública, por ejemplo) y se encargó a especialistas externos una parte del estudio que se refería a las propias universidades y su oferta académica. La administración de los fondos provenientes de varias fuentes se realizó a través

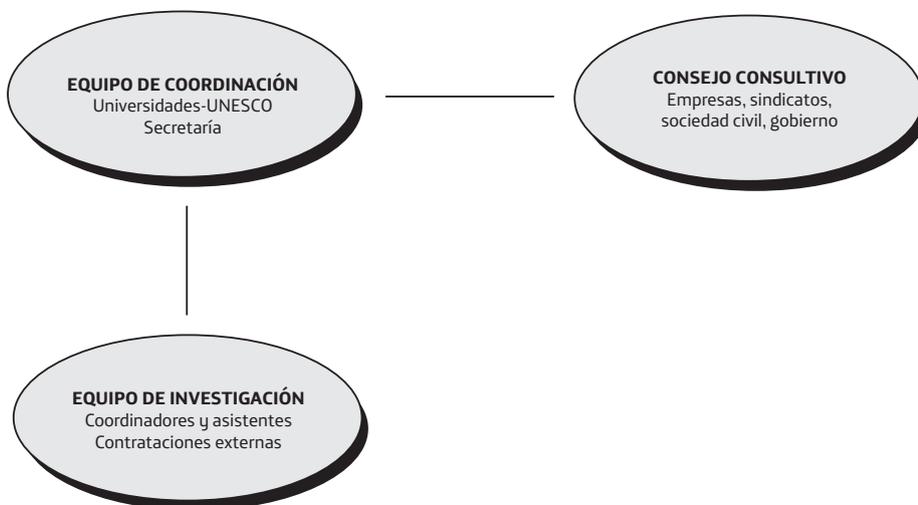
de una fundación y se designó una secretaría del proyecto para gestionar aspectos operativos y académicos, comunicaciones internas y externas.

Todo esto agregaba complejidad a la tarea: hubiera sido mucho más sencillo encargar el trabajo a un equipo más pequeño, especializado y dedicado. En verdad, a lo largo del proceso llegamos a pensar si no hubiera sido preferible una opción de este tipo, dado lo engorroso que resultó el trabajo por momentos. Pero creíamos al comienzo y seguimos pensando al final que valía la pena, porque aumentaba la legitimidad potencial frente a posibles cuestionamientos de los actores implicados.

Estos actores, a su vez, fueron invitados a conformar un consejo consultivo integrado por una decena de representantes de organizaciones empresariales, sindicales y de la sociedad civil vinculadas a las comunicaciones, así como entidades gubernamentales a cargo del diseño y ejecución de políticas para el sector.

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

Gráfico 1. Estructura de la distribución del trabajo



Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



Indicadores mediático-culturales | 11 • 2017

Este Consejo se reunió cuatro veces para ser informado previamente de qué se trataba, aportar sugerencias para la implementación, discutir los resultados parciales y finales del estudio y sugerir posibles mejoras. No fue sencillo conformarlo y convocarlo y no todos los actores participaron todo el tiempo. Este esfuerzo adicional nos pareció necesario y útil, sin embargo, para mejorar la calidad del trabajo, abrirle puertas a los investigadores —que debían entrevistar a muchos de estos actores—, asegurar en lo posible la valoración de los resultados del estudio y favorecer su uso posterior. Todo esto se logró parcialmente, por razones que no puedo desarrollar aquí, aunque no es posible hacer una evaluación completa porque el proceso no ha culminado totalmente aún.

El tiempo transcurrido desde la decisión inicial hasta la finalización del estudio agregó también complejidad. La decisión de realizarlo se tomó a mediados de 2010; obtener el financiamiento insumió más de dos años y la tarea recién comenzó en 2013. La implementación del estudio, prevista para un año y medio, se demoró más de dos, en buena medida por las complejidades operativas e institucionales ya mencionadas. Durante este tiempo se aprobó el nuevo marco regulatorio (la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, de 2014) pero no llegó a implementarse, porque el gobierno prefirió esperar a que se dilucidaran recursos de inconstitucionalidad presentados contra diversos artículos de la ley por distintas entidades empresariales, incluidas algunas de las que integraban el consejo consultivo del proyecto. Los debates en torno a la ley afectaron también en parte al equipo coordinador del estudio, aunque pudieron resolverse tras discusiones no libres de tensiones. En el informe final se describe, en muchos casos, la situación previa a la aprobación de la ley —que no ha variado sustancialmente hasta hoy— y lo que implicaría la puesta en práctica del nuevo marco legal. Establece la línea de base que esperábamos, pero también adelanta el horizonte posible.

Una versión preliminar del informe final fue presentado públicamente a fin de 2015 y sometido luego a revisión experta por la UNESCO, con los consiguientes ajustes. Al momento de escribir estas líneas —diciembre de 2016— aún se espera la aprobación final de la UNESCO. Resta también un trabajo de socialización más amplio previsto desde el comienzo. Se corre el riesgo de que, cuando se concrete, algunas realidades políticas y mediáticas estén desfasadas respecto a lo que el informe describe y evalúa.

Más allá de todas estas tensiones y de lo inconcluso del proceso vale reseñar algunas de sus conclusiones preliminares y adelantar evaluaciones primarias de los aprendizajes que implicó.

La aplicación de los IDM en Uruguay permitió confirmar pero también matizar y enriquecer análisis previos sobre nuestro sistema mediático realizados tanto a nivel académico como social y político. Confirmar, por ejemplo, algunos problemas como la concentración de medios, y visualizar mejor otros, como la falta de independencia del gobierno en el sistema regulatorio y en los medios públicos. También que el nuevo marco legal aprobado en 2014 signi-

ficaría un avance en estos aspectos, aunque no alcanza los estándares ideales propuestos.

Permitió valorar mejor algunos avances normativos recientes, como los referidos a los medios comunitarios y el acceso a la información pública, pero también matizar estos logros al contrastarlos con los resultados prácticos de su aplicación. Nos recordó, además, los niveles altos de libertad de expresión de los que gozamos, pero también mostró una presencia no menor de autocensura entre los periodistas.

Afirmaciones como las anteriores no eran ni son compartidas por todos en los ámbitos académicos sociales o políticos. Llegar a acordarlos, sobre la base de un estudio riguroso, significó un avance bien importante, en primer lugar, entre los universitarios involucrados. Contra lo que pudiera pensarse y con algunas excepciones, estos temas no eran, hasta ese momento, objeto de investigación, análisis y debates frecuentes en esos ámbitos. El solo hecho de comprometer a un conjunto de académicos en esta discusión significó una novedad que puede tener consecuencias interesantes en el futuro, además de dejar una base empírica y analítica rica para la investigación de la comunicación en un país que tiene poca tradición en este aspecto y un desarrollo actual pujante pero aún incipiente.

Entre los actores empresariales, gubernamentales y de la sociedad civil interesados en esos temas el trabajo les aportó una base más sólida para algunas discusiones que se venían dando a veces con insumos más pobres o acotados, como lo señalaron varios de sus representantes que integraron el consejo consultivo. Como era de esperar, no todos los recibieron con igual interés ni entusiasmo, especialmente cuando contradecían sus opiniones previas o cuestionaban su actuación en algún aspecto. Esto no llevó, sin embargo, a cuestionar los resultados del informe por parte de ninguno de estos actores y en algunos casos parece haber estimulado discusiones interesantes entre ellos, al mostrarlas en un espejo que no habían tenido hasta el momento.

Con todo, en un caso, el de la entidad que agrupa a los empresarios mayores del sector —y tras un cambio de autoridades—, decidieron, sobre el final del proceso, no seguir participando en el consejo consultivo. La explicación formal señalaba que el nuevo marco regulatorio propuesto por el gobierno y a punto de aprobarse en el parlamento generaba un cambio en el contexto que los llevaba a alejarse de momento. No bastó recordarles que, precisamente, la aplicación de los IDM mostraría la situación previa al cambio legal, posibilitando una comparación más ajustada con la que eventualmente sucediera después.

Esta tensión puntual del proceso puede leerse también como un emergente de las resistencias a los cambios en el sistema mediático, que cobraron mayor vigor a medida que avanzaban. Como hemos señalado en otro texto (Kaplún, 2016), la reforma de la comunicación en Uruguay ha «avanzado frenando». En ese contexto el estudio de IDM de Uruguay pueden constituir un insumo valioso para los esfuerzos democratizadores de la comunicación, compensando lo arduo del proceso de elaboración.



Infoamérica

Revista Interamericana de Comunicación



Bibliografía

- IDM Uruguay (2015). *Desarrollo mediático en Uruguay. Diagnóstico, perspectivas y desafíos*. UNESCO-UdelaR-UTU-UCU-UM-ORT. Montevideo: mimeo.
- Kaplún, G. (2016). «Avanzar frenando. La reforma de la Comunicación en Uruguay». *Telos* 105, pp. 9-12.
- McBride, S., et. al. (1980). *Many Voices, One World*. París: UNESCO.
- UNESCO (2008). *Indicadores de Desarrollo Mediático. Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. París: UNESCO.