

François Graña  
compilador

Medios  
comunitarios:  
el fin de una larga noche

Avatares de la Ley  
de Radiodifusión Comunitaria



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



CSIC

bibliotecaplural





Medios comunitarios:  
el fin de una larga noche

*Avatares de la Ley  
de Radiodifusión Comunitaria*



François Graña  
(compilador)

Medios comunitarios:  
el fin de una larga noche

*Avatares de la Ley  
de Radiodifusión Comunitaria*



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



CSIC

bibliotecaplural

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

El trabajo que se presenta fue seleccionado por el Comité de Referato de Publicaciones  
de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación  
integrado por Rosario Radakovich, Nicolás Guigou y Lisa Block.

Tiene el aval de la Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la CSIC,  
integrada por Luis Bértola, Carlos Demasi y Liliana Carmona.

© Los autores, 2012

© Universidad de la República, 2013

Departamento de Publicaciones,  
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)

Montevideo, CP 11200, Uruguay

Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906

Telefax: (+598) 2409 7720

Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>

<[www.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto\\_publicaciones.htm](http://www.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm)>

ISBN: 978-9974-0-0997-4

# CONTENIDO

---

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Rodrigo Arocena</i> .....	9
PRÓLOGO .....	11
I. ANÁLISIS DEL TEXTO LEGAL, <i>Martín Prats</i> .....	15
Introducción .....	15
Derecho a la libertad de expresión e información.....	16
La radiodifusión, soporte para el ejercicio de derechos.....	17
La radiodifusión comunitaria.....	19
Principios regulatorios de la radiodifusión comunitaria .....	21
Principios que deben ser recogidos por la normativa jurídica.....	25
Uruguay. Proceso de aprobación de la Ley 18.232 .....	27
Principios generales del marco regulatorio adoptado por la Ley 18.232.....	30
II. LA RADIODIFUSIÓN COMUNITARIA EN EL DEBATE PARLAMENTARIO, <i>Matías Ponce</i> .....	33
Introducción .....	33
El análisis legislativo: por y para qué, una mirada neoinstitucional .....	34
La discusión en la Cámara de Diputados .....	35
Los partidos políticos frente a la ley en la Cámara de Diputados .....	42
La discusión en la Cámara de Senadores .....	43
Los partidos políticos frente a la ley en la Cámara de Senadores .....	45
Análisis comparado: el resultado en materia de legislación .....	46
Las nuevas reglas del juego.....	50
En conclusión.....	52
III. LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES INVOLUCRADOS, <i>François Graña</i> .....	55
Introducción .....	55
El enfoque jurídico.....	59
La perspectiva de las emisoras comunitarias .....	64
Las gremiales de radios comerciales.....	70
El gobierno .....	78
La oposición.....	84
El CHARC.....	87

IV. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY, <i>François Graña</i> .....	99
V. ESPECTRO RADIOELÉCTRICO Y MEDIOS COMUNITARIOS:	
COBERTURA, DISPONIBILIDAD Y DIGITILIZACIÓN, <i>José Acuña</i> .....	119
Cobertura actual de radios comunitarias .....	119
Radio de exclusión de Montevideo.....	121
Análisis de disponibilidad de espectro para estaciones comunitarias.....	121
Digital Audio Broadcasting .....	124
CONSIDERACIONES FINALES.....	129
BIBLIOGRAFÍA.....	133

# Presentación de la Colección Biblioteca Plural

La universidad promueve la investigación en todas las áreas del conocimiento. Esa investigación constituye una dimensión relevante de la creación cultural, un componente insoslayable de la enseñanza superior, un aporte potencialmente fundamental para la mejora de la calidad de vida individual y colectiva.

La enseñanza universitaria se define como educación en un ambiente de creación. Estudien con espíritu de investigación: ese es uno de los mejores consejos que los profesores podemos darles a los estudiantes, sobre todo si se refleja en nuestra labor docente cotidiana. Aprender es ante todo desarrollar las capacidades para resolver problemas, usando el conocimiento existente, adaptándolo y aun transformándolo. Para eso hay que estudiar en profundidad, cuestionando sin temor pero con rigor, sin olvidar que la transformación del saber solo tiene lugar cuando la crítica va acompañada de nuevas propuestas. Eso es lo propio de la investigación. Por eso, la mayor revolución en la larga historia de la universidad fue la que se definió por el propósito de vincular enseñanza e investigación.

Dicha revolución no solo abrió caminos nuevos para la enseñanza activa sino que convirtió a las universidades en sedes mayores de la investigación, pues en ellas se multiplican los encuentros de investigadores eruditos y fogueados con jóvenes estudiosos e iconoclastas. Esa conjunción, tan conflictiva como creativa, signa la expansión de todas las áreas del conocimiento. Las capacidades para comprender y transformar el mundo suelen conocer avances mayores en los terrenos de encuentro entre disciplinas diferentes. Ello realza el papel en la investigación de la universidad, cuando es capaz de promover tanto la generación de conocimientos en todas las áreas como la colaboración creativa por encima de fronteras disciplinarias.

Así entendida, la investigación universitaria puede colaborar grandemente con otra revolución, por la que mucho se ha hecho pero que aún está lejos de triunfar: la que vincule estrechamente enseñanza, investigación y uso socialmente valioso del conocimiento, con atención prioritaria a los problemas de los sectores más postergados.

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye, así, a la creación de cultura; esta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto a la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es, pues, una de las grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

La universidad pública debe practicar una sistemática Rendición Social de Cuentas acerca de cómo usa sus recursos, para qué y con qué resultados. ¿Qué investiga y qué publica la Universidad de la República? Una de las varias respuestas la constituye la Colección Biblioteca Plural de la CSIC.

*Rodrigo Arocena*

# Prólogo

Los medios de radiodifusión comunitarios surgen en nuestro país en los noventa, en un contexto de ilegalidad y persecuciones. La Ley de Radiodifusión Comunitaria (LRC) sancionada en enero de 2008, abre un escenario nuevo para estos medios. Con su aprobación culminaba el largo camino recorrido por organizaciones y grupos que pugnaban por levantar las restricciones impuestas al sector comunitario de medios de comunicación.

En un sentido más general, la LRC constituye un hito muy significativo en términos de democratización de las comunicaciones en el país. Al tiempo, el proceso de aprobación y los primeros pasos de su aplicación han mostrado también dificultades, conflictos, fortalezas y debilidades del sector de medios comunitarios, así como de las políticas nacionales de comunicación.

Los medios comunitarios constituyen un tercer sector de radiodifusión, junto con los sectores público y comercial. En toda América Latina han exhibido una gran potencialidad como canales de expresión de grupos sociales privados del acceso a otros medios de comunicación. Pero a la vez, se han constituido en herramientas de articulación y organización social y cultural de dichos grupos; en este sentido, se amalgaman con prácticas democratizadoras que trascienden la mera actividad comunicacional. Así lo evidencian numerosas experiencias a lo largo y ancho de nuestro continente: las radios mineras e indígenas bolivianas, las radios campesinas en Colombia, la experiencias de TV comunitaria en Perú o en Brasil, entre otras (Kaplún, 2007). Estos emprendimientos, emergentes de necesidades comunicacionales de movimientos sociales y de comunidades locales, involucran a las mismas en la gestión del propio medio.

Por otra parte, resulta inocultable su condición marginal o minoritaria respecto de los grandes medios comerciales erigidos en oligopolios. En casi todas partes, las radioemisoras comunitarias son estigmatizadas como «piratas» o «ilegales», son vistas como un «problema» para los radiodifusores tradicionales en posesión del espectro radioeléctrico desde larga data. En cambio, para una concepción integral de los derechos humanos, la radiodifusión comunitaria constituye una manifestación del ejercicio de la libertad de expresión y de información. En este sentido, se habla de una nueva generación de derechos cuya particularidad radica en su ejercicio colectivo y ya no individual. Este abordaje le imprime un giro radical al modo de regulación: esta ya no debe ser pensada con vistas a limitar u obstaculizar la presencia y actividad de estas radios, sino para promover y garantizar el ejercicio responsable de sus funciones comunitarias (CIDH, 2009, 2009b, 2008).

En nuestro país, los medios comunitarios se habían limitado a la prensa escrita hasta los noventa. En esa década, surge un creciente número de radios comunitarias o «alternativas», a iniciativa de organizaciones y grupos locales,

barriales, juveniles y gremiales. Generalmente, se instalan sin autorización oficial y con equipos de emisión artesanales. La legislación, heredada de los años de dictadura, no tiene lugar para ellas. Se multiplican persecuciones, clausuras y confiscaciones de equipos, lo que no impide su permanencia. Numerosos titulares de estas radios comienzan a hacerse visibles como colectivo, a reclamar su derecho a la libre expresión.

El acceso de la coalición de izquierda al gobierno renueva las expectativas de solución legal a su existencia. Finalmente, y luego de un período de intensos debates que involucran a todos los actores sociales implicados, es aprobada la LRC. Este texto legal constituye un punto alto en las políticas de comunicación del país. La ley establece pautas para la formulación de proyectos comunicacionales comunitarios, determina plazos de adjudicación, formula criterios de revisión. Estas modalidades de adjudicación de frecuencias son mucho más transparentes que las existentes hasta el momento para las demás radioemisoras.

En contrapartida, su implementación ha puesto en evidencia algunas debilidades. Sin un cambio global en el sistema regulatorio de las comunicaciones, la aplicación de la normativa se topará con fuertes limitaciones. Estas serán analizadas en el exposición que aquí introducimos. Adelantemos dos de ellas, particularmente críticas: 1) los problemas para cumplir cabalmente con la reserva del tercio de todas las frecuencias de radio y TV para los medios comunitarios, sancionada por la LRC; y 2) los obstáculos normativos e institucionales para una supervisión adecuada del usufructo de las frecuencias asignadas a las radios comunitarias.

Se ha señalado que la LRC es notoriamente mejor que leyes homónimas de otros países de la región; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) la ha considerado como paradigmática en cuanto al resguardo de los derechos humanos vinculados a las libertades de expresión e información (CIDH, 2008). La ley no contiene cláusulas restrictivas en materia de cobertura y financiamiento, como es el caso de la normativa vigente en Chile y Brasil. Pero además, convalida una modalidad de participación única en la regulación de las comunicaciones (Light, 2009), sustanciada en la creación de un Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC) con integración del gobierno, Parlamento, medios comunitarios, Universidades, gremiales de comunicadores y de derechos humanos.

Este libro materializa un primer avance de resultados del proyecto «Los medios comunitarios en el nuevo contexto regulatorio», enmarcado en el Programa de Desarrollo en Información y Comunicación (Prodic) de la Universidad de la República. El equipo de investigadores está conformado por Gabriel Kaplún (responsable), François Graña (corresponsable), José Acuña, Alfredo Bouissa, Alicia García, Martín Martínez, Lucía Olivari, Óscar Orcajo, Matías Ponce y Martín Prats.

La investigación busca dar respuesta a dos preguntas: ¿en qué medida la LRC y su aplicación han facilitado el desarrollo de los medios comunitarios?; y,

¿cómo puede facilitarse ese desarrollo en el futuro, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil y los propios medios comunitarios? Para dar cuenta de estos propósitos, la investigación articula tres dimensiones interpenetradas aunque diferenciables:

1. El abordaje tecnológico, que se ocupa de la cobertura de las emisoras autorizadas, los problemas de la distribución de frecuencias y las consecuencias posibles de la digitalización.
2. El abordaje político-jurídico, que toma a su cargo el estudio del proceso de producción de la política y las fortalezas y debilidades de su aplicación, y la exploración de los mejores caminos para mejorar las políticas de comunicación hacia el sector.
3. El abordaje comunicacional-comunitario, centrado en estudios de casos de medios comunitarios, sus comunidades de referencia y la interacción entre ambos.

Hemos organizado la exposición en cinco capítulos. El primero, a cargo de Martín Prats, discurre en torno a la radiodifusión comunitaria en tanto ejercicio de la libertad de expresión e información, y por tanto, derecho humano; realiza un estudio comparativo de la LRC en el contexto regional, y discute los problemas detectados en su implementación. En el segundo capítulo, Matías Ponce hace un estudio descriptivo de los actores involucrados en los prolegómenos de la discusión parlamentaria del texto legal; a partir de sus posicionamientos, establece un mapa relacional de los mismos. En el capítulo que sigue, François Graña da cuenta de los nuevos escenarios generados por la aplicación de la ley, vistos con los ojos de seis actores centrales: los abogados directamente involucrados en la discusión legal previa, las gremiales de las radios comunitarias, las gremiales comerciales, el gobierno, la oposición, y el CHARC. Este mismo autor está a cargo del capítulo que sigue, dedicado al análisis de la implementación de la ley; ocupa un lugar central la descripción de la tarea del CHARC, y muy especialmente, un análisis crítico de la singular experiencia de la puesta en práctica de las audiencias públicas. En el último capítulo, José Acuña realiza un pormenorizado estudio técnico de la cobertura actual de las radios comunitarias en zona metropolitana, determina el radio de exclusión de estas emisoras según su potencia, analiza la disponibilidad del espectro para las radioemisoras comunitarias, y por último, expone las potencialidades de la nueva tecnología de Radiodifusión de Audio Digital. Cerraremos esta exposición con algunas consideraciones finales, todavía tentativas y parciales, dado que —como queda dicho— nuestra investigación aún no ha culminado.



# Análisis del texto legal

MARTÍN PRATS

## Introducción

El presente análisis define conceptualmente a la radiodifusión comunitaria como una modalidad de ejercicio de la libertad de expresión e información, y por tanto, como un derecho humano.

Los derechos humanos constituyen una construcción social consensuada que define un umbral de realidad por debajo del cual no se puede descender. Pero también señalan un ideal al cual se aspira, una línea de acción progresiva de transformaciones; en este sentido, confluyen en un gran proyecto que involucra al colectivo. Su naturaleza inclusiva se explica por su universalidad e interdependencia. Solo una construcción compartida desde una ética de derechos humanos proporciona significado a las normas existentes y habilita las prácticas conscientes. En suma, es este el abordaje que debe tener una política promotora de derechos.

Para el Uruguay, el concepto general de derechos humanos se precisa jurídicamente por un conjunto de normas de carácter nacional e internacional al cual nuestro Estado ha adherido. Más allá del debate filosófico e histórico que pueda darse sobre su origen y naturaleza, estos derechos se vuelven exigibles a partir de este reconocimiento normativo que los define, y reflejan un consenso ético alcanzado por la comunidad internacional así como por la nuestra.

Para que esto tenga lugar, se deben impulsar acciones que, en ciertos casos, implican una restricción al ejercicio del poder estatal. En otros, en cambio, obligan a tomar todas las medidas necesarias para proteger a las personas en el ejercicio de sus derechos, evitando injerencias arbitrarias que impidan el goce de los mismos. En estos últimos casos, deben desarrollarse políticas públicas destinadas a promover los derechos humanos de todas las personas, mediante un conjunto coherente y sistemático de acciones.

Todo esto implica el deber del Estado de organizar el aparato gubernamental y las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público. Tales estructuras deben ser capaces de asegurar jurídicamente el libre ejercicio de los derechos humanos, lo cual incluye medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural.

Tanto la normativa internacional de los derechos humanos como la Constitución de la República, reclaman que el Estado asegure garantías políticas

para el ejercicio de estos derechos; es este un requisito indispensable para la consolidación de un espacio público democrático. Estas garantías imponen al Estado una obligación negativa de no regresividad, y un deber positivo de progresividad. Este último no implica solo la obligación de proteger y mantener el goce del derecho, sino además, la obligación de promover su efectiva satisfacción, destinar el máximo de los recursos disponibles para ello y evitar todo tipo de discriminación.

Cuando un Estado garantiza el ejercicio de un derecho, el progreso jurídico así alcanzado es irreversible: siempre será posible extender sus alcances, pero nunca deberá restringirse su contenido. A su vez, puede aumentarse la fuerza imperativa de la norma a efectos de una mayor protección o tutela; en este mismo sentido, una nueva norma no podrá orientarse en sentido contrario.

Este deber de garantía exige la instrumentación de una política de derechos humanos entendida como una política pública. Esta consiste en un conjunto coherente y sistemático de acciones que intenta lograr objetivos que han sido definidos en los textos jurídicos normativos internacionales y nacionales, y que han sido aprobados soberanamente.

Una política pública es un «curso de acción»<sup>1</sup> definido por el Estado, que contribuye a la creación o transformación de las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos y de los diversos grupos sociales para la obtención de un objetivo determinado. Máxime cuando se trata de la protección y la promoción de un derecho humano.

## Derecho a la libertad de expresión e información

La libertad de expresión e información está contemplada expresamente en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>2</sup> Al igual que cualquier otro derecho, los Estados poseen la obligación de respetarlo, protegerlo, promoverlo y garantizarlo. Estas cuatro dimensiones de la obligación estatal significan la exigencia de adoptar medidas de tipo legal y administrativo que hagan posible su real ejercicio para toda la sociedad.

Tratándose de libertad de expresión, es responsabilidad del Estado instrumentar una articulación coherente que promueva su ejercicio. Esto, tanto desde la dimensión del emisor de una idea, opinión, información o manifestación artística, como desde la del receptor de las mismas.

La ejecución de esa política debe desarrollarse en permanente respeto del derecho invocado, y en interacción con los demás derechos. Se evita de este

1 Definición aportada por Eugenio Lahera y citada en Roberto Carretón, 2004: 9.

2 El derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en su dimensión jurídico-normativa comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Es un derecho humano especialmente protegido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, consagrado por la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo XIX), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13), instrumentos ratificados por el Estado uruguayo.

modo que se vuelva inocua, o peor aún, contradictoria. Se habilita así una cultura cuyas premisas fundamentales se construyan bajo los objetivos primordiales de todo sistema de protección: la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre los sexos, la no discriminación, la paz y la amistad entre todos los grupos sin distinción racial, social, económica, política, cultural, religiosa o de ningún tipo. En suma, se trata de una cultura que propugne la participación sin exclusiones así como el respeto, protección y promoción de todos los derechos y libertades.

La libertad de expresión cumple la función de proteger el derecho individual de cada persona a pensar por sí misma y a compartir informaciones y pensamientos propios y ajenos. Guarda una relación estructural con la democracia,<sup>3</sup> dado que su ejercicio pleno es condición indispensable para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos. Esto permite la formación de una opinión pública informada y consciente de sus derechos, el control ciudadano sobre la gestión pública y la exigencia de responsabilidad de los funcionarios estatales.

Por ello, los Estados tienen la obligación de generar las condiciones para que el debate público no solo satisfaga las legítimas necesidades de todos como consumidores de determinada información, sino también como ciudadanos. Se ambientan así las condiciones para que pueda producirse una deliberación pública, plural y abierta sobre todos los asuntos (CIDH, 1995).

La libertad de expresión desempeña una importante función instrumental, en tanto herramienta clave para el ejercicio de los demás derechos fundamentales.<sup>4</sup> En efecto, la libertad de expresión es un mecanismo esencial para el ejercicio del derecho a la participación, a la libertad religiosa, a la educación, a la identidad étnica o cultural y, por supuesto, a la igualdad entendida como el derecho a la no discriminación en el goce de los derechos sociales básicos.

## La radiodifusión, soporte para el ejercicio de derechos

Dado que trata un derecho amplio y complejo, el desarrollo jurídico de la libertad de expresión debe comprender y valorar su doble dimensión individual y colectiva, debe resolver aquellas tensiones que pueden producirse frente al ejercicio de otros derechos, y debe promover su manifestación través de los distintos medios o modalidades existentes. Para ello, la radiodifusión en especial desde una perspectiva de derechos debe ser entendida como un vehículo, soporte o medio para el ejercicio de la libertad de expresión, tal como lo señalan

3 Cfr. Caso de Claude Reyes y otros, § 85; Caso Herrera Ulloa, § 112 y 113; Caso Ricardo Canese, § 82 y 83; Caso Iveher Bronstein, § 152; Caso «La última tentación de Cristo» (Olmedo Bustos y otros), § 69; Opinión Consultiva La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), § 70.

4 Cfr. Caso Claude Reyes y otros, § 75. Véase también, CIDH. Informe n.º 130/99. Caso n.º 11.740. Víctor Manuel Oropeza, México, 19 de noviembre de 1999; CIDH. Informe n.º 38/97. Caso n.º 10.548. Hugo Bustíos Saavedra, Perú, 16 de octubre de 1997.

el referido artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En consecuencia, este análisis de la política pública y la reglamentación legal de la radiodifusión comunitaria debe anteponerse a toda consideración técnica, en tanto regulación del ejercicio de un derecho. La promoción del interés general no consiste solo en evitar limitaciones directas o indirectas a dicho interés: la censura, el abuso de controles oficiales, las trabas al acceso o adquisición de aparatos entre otros. Tiene también una dimensión positiva, proactiva: alentar políticas generales y medidas específicas que promuevan el derecho y aseguren su ejercicio universal por vía de medidas efectivas.

De la misma manera, las posibles limitaciones técnicas en el uso del espectro deben abordarse como obstáculos a salvar, y no como justificativos para legitimar restricciones o consolidar posiciones adquiridas que inhiban el derecho de otros a la utilización del mismo.

La reglamentación legislativa de la asignación, administración, gestión o seguimiento del espectro radioeléctrico como política de derechos humanos, debe revisarse con vistas a la consolidación de ciertos principios fundamentales que hacen al respeto, protección, promoción y garantías de los derechos humanos. Así, se incorporan al derecho nacional los más altos estándares en la materia: las obligaciones asumidas por el Estado uruguayo en sus compromisos derivados de la aprobación de los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos.

El ejercicio de la libertad de expresión no es un campo pacífico, lo cual no constituye novedad: involucra intereses creados, y en algunas situaciones puede afectar otros derechos. De ahí que su regulación en todo el derecho comparado, transita por un estrecho pretil. Este conflicto se hace más evidente cuando el medio a través del cual se busca comunicar es un bien finito. Es claramente el caso del espectro radioeléctrico, lo que vuelve necesarias las regulaciones para su buen uso en sentido técnico, y provecho común en sentido democrático de igualdad de acceso.

Las frecuencias radioeléctricas constituyen un patrimonio de la humanidad administrado por los Estados. Como instrumento de comunicación y por ende como vehículo para ejercer los derechos de expresión e información, deben poseer una regulación de uso que permita que a ellas accedan todos aquellos que lo desean, dentro de los límites impuestos por las especificaciones técnicas y la relativa escasez de frecuencias.

En caso de que el acceso deba ser restringido por razones técnicas, las limitaciones impuestas y los procesos de selección deben aplicarse con criterios transparentes y democráticos, garantizando la no discriminación y el respeto a la igualdad de oportunidades.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha entendido que el Estado no solo debe evitar limitaciones arbitrarias sobre el derecho a la libertad de expresión, sino que está obligado también a remover las eventuales

barreras al ejercicio libre y no discriminatorio de este derecho. En ese rumbo, en el numeral 12 de su Declaración de Principios,<sup>5</sup> la CIDH dispone:

Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

En este sentido, se ha considerado fundamental el reconocimiento de las llamadas radios comunitarias.

## La radiodifusión comunitaria

La radiodifusión comunitaria se debe entender como un instrumento de la comunidad organizada para que esta alcance y mejore el ejercicio de los demás derechos a través del ejercicio de uno en particular: la libertad de expresión. Consecuentemente, cualquier marco jurídico de los servicios de radiodifusión comunitaria debe ser entendido como un reglamento del ejercicio del derecho a la libertad de expresión e información.

Si entendemos a la radiodifusión comunitaria como una modalidad de ejercicio de la libertad de expresión e información y la conceptuamos de esta forma como un derecho, deberá desaparecer toda discusión sobre su conveniencia política o económica. Ya no se trata de debatir sobre su pertinencia, sino acerca del modo de regulación que permita su mejor desarrollo y su máxima potencialidad. Regulación que debe ser pensada no para limitar u obstaculizar el derecho sino por el contrario, para proteger, promover y garantizar su ejercicio con responsabilidad y en concordancia con los demás derechos.

La reglamentación legislativa en la asignación, administración, gestión de la radiodifusión comunitaria desde una perspectiva de derechos, obliga a abordarlo fundamentalmente desde una dimensión cultural y ciudadana. Para ello resulta imperioso alentar la participación conjunta de Estado, sociedad civil y academia, en la elaboración de una política pública de promoción de la radiodifusión comunitaria.

Esta política debe responder a una visión democratizadora que haga primar el interés general, permitiendo un mayor y mejor acceso ciudadano a la utilización de la porción del espectro radioeléctrico reservado para este sector. Debe alentarse un sistema de radiodifusión plural, diverso, donde se procure el desarrollo de contenidos culturales que fomenten dichos valores, y a partir de ello, el empoderamiento ciudadano en sus derechos.

---

5 *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Esta democratización del espectro debe partir de la igualdad de oportunidades para su acceso, instrumentado a través de procedimientos transparentes y dotados de debidas garantías. Se deben valorizar a los medios en su potencial educativo y trasmisor de cultura. Podrán así constituirse en vehículos de promoción de los derechos humanos y de una cultura de paz, no solamente para difundir el pensamiento propio sino también para recibir opiniones.

Acorde a esto, si entendemos a la radiodifusión comunitaria como un tercer sector de la radiodifusión, es necesario precisar el concepto de lo comunitario. Esto, no ya desde una perspectiva sociológica o cultural, sino en lo que refiere jurídicamente al ejercicio de la libertad de expresión por parte de comunidades que tienen algo para decir, para contar o para informar y que ese «algo» es diferente de lo que pueda provenir desde lo público estatal y de lo privado comercial, tanto en formas como en contenidos.

Se debe encontrar una fórmula jurídica que defina los atributos del servicio de radiodifusión comunitario —concebido a su vez como instrumento de ejercicio de un derecho— y que garantice su protección y promoción. La radiocomunicación comunitaria debe definirse jurídicamente por su mensaje y por la forma en que este se construye. Es fundamental comprender este punto para poder abordar su complejidad sin confusiones que después puedan alterar las soluciones jurídico políticas que se le pretendan dar al tema.

Como tercer sector recién llegado al «reparto» de las frecuencias existentes, es lógico que afronte la oposición de intereses instalados, y que los distintos actores que juegan en torno al tema busquen posicionarse de acuerdo con ellos. El planteo de la necesidad de la existencia de este sector de radiodifusión comunitaria, no se funda únicamente en su distinción de los sectores estatal y comercial, sino también en el desarrollo de una política promotora de la comunidad y sus derechos que va más allá de un «mero servicio» comunitario, por más loable que este sea.

De ahí que la participación efectiva de la comunidad —tanto en la dirección como en la gestión del propio medio de comunicación, vehículo del ejercicio del derecho— resulta fundamental para conjugar la vocación o propósito del medio comunitario. Participación que debe llevar también a la identificación y construcción de un «mensaje» propio que represente a esa comunidad.

Por lo antedicho, los contenidos de la programación de un servicio de radiodifusión comunitario deben diferenciarse de los ofrecidos por los demás sectores. Ello no tanto en términos de originalidad de la programación, sino fundamentalmente en cuanto a los intereses que desarrolla y expresa así como la forma en que se manifiestan.

Los contenidos así pensados y formulados desde y por la participación de la comunidad, deben reflejar la riqueza y diversidad que la identifica. Su definición requiere de acentos fuertes en lo local y en el trazado de puentes entre todos los actores comunitarios. Vista de ese modo, la definición jurídica de la radiodifusión comunitaria no puede ni debe controlar contenidos. En contrapartida,

sí debe promover los objetivos señalados, tanto en la organización y gestión del proyecto como en la definición de la programación.

El actor principal debe ser entonces esta comunidad organizada o que se quiere organizar. La utilización de la frecuencia no debe entenderse como una actividad individual, sino como un medio para el ejercicio colectivo de derechos en comunidad. Los individuos, obviamente, deberán estar amparados en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y en la disponibilidad normativa para promoverlo. Pero el énfasis deberá estar puesto en lo colectivo, en la comunidad local que es instada a hacer suyo el vehículo comunicacional y a brindar su mensaje a partir de contenidos que la identifiquen y la realicen.

Claro está que la riqueza de la sociedad lleva a encontrar múltiples modalidades de lo comunitario. Complejidad que desafía a las políticas públicas a ser pensadas en clave de derechos desde lo universal y desde lo focal. Las políticas públicas promotoras de la democratización de los medios de comunicación, deberán idear e implementar soluciones legales que contemplen estas diferencias. Así entonces, es preciso discutir dos asuntos:

1. cómo instrumentar debidamente desde lo político-jurídico el otorgamiento de oportunidades a las comunidades organizadas, con vistas a su acceso a los medios como un instrumento más de desarrollo social; y
2. qué utilidad puede dársele a estos medios para que se conviertan en una herramienta de construcción de una comunidad organizada, en circunstancias en que se encuentra todavía en ciernes.

Las relaciones entre una política pública de promoción de derechos a la libertad de expresión e información en el sector comunitario por una parte, y su instrumentación a partir del marco legal por otra, deben ser permanentemente analizadas para evitar el riesgo de limitaciones o regulaciones excesivas.

## Principios regulatorios de la radiodifusión comunitaria

La Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH de la OEA ha señalado ya en el 2002 que

[...] las radios llamadas comunitarias, educativas, participativas, rurales, insurgentes, interactivas, alternativas y ciudadanas son, en muchos casos, cuando actúan en el marco de la legalidad, las que ocupan los espacios que dejan los medios de comunicación masiva; se erigen como medios que canalizan la expresión donde los integrantes del sector pobre suelen tener mayores oportunidades de acceso y participación en relación con las posibilidades que pudieran tener los medios tradicionales (CIDH, 2002: § 39).

En este sentido, se ha señalado que la falta de una adecuada legislación en el tema contribuye a que muchas radios actúen en la ilegalidad, ocasionando inseguridad jurídica e interferencias en el espectro.

Entendida entonces como un medio o soporte para el ejercicio democrático de un derecho humano, la regulación de la radiodifusión comunitaria debe inspirarse en el marco jurídico internacional de derechos humanos. Asimismo, debe

valerse del desarrollo de los estándares de protección que en la materia han ido elaborando los organismos internacionales de carácter consultivo o jurisdiccional y las mejores prácticas nacionales.

Este marco legal requiere de un tratamiento específico y diferente para el sector comunitario frente a los sectores estatales y privados comerciales. Así lo exige la necesidad de establecer un orden equitativo para la regulación del espectro, así como el imperativo de garantizar a grupos sociales y comunidades disímiles, el ejercicio de sus derechos referidos a la libertad de expresión. Las políticas públicas de derechos humanos de atención a grupos vulnerables, deben asegurar su acceso a los medios de comunicación. Se promueven así sus derechos a la libertad de expresión e información, y a través de estos, otros derechos tales como el de participación, y el acceso a la cultura, la identidad y el desarrollo social.

En consonancia con estas consideraciones, la radiodifusión comunitaria viene siendo reconocida jurídicamente en muchos países del mundo, como un tercer sector de la radiodifusión junto al público y al privado comercial. Así, por ejemplo, el Parlamento europeo ya había llamado la atención sobre la importancia de su regulación legal, hasta que en 2008 aprobó una Resolución sobre medios del tercer sector de la comunicación donde se señala que

[...] son un medio eficaz de fortalecimiento de la diversidad cultural y lingüística, la inclusión social y la identidad local, promueven el diálogo intercultural, contribuyen a alcanzar el objetivo de mejorar la alfabetización mediática de los ciudadanos mediante su participación directa en la creación y difusión de contenidos, contribuyen a reforzar el pluralismo de los medios de comunicación y fomentar la participación ciudadana en el discurso público (Gómez, 2010).

Este sector posee así reconocimiento legal en Francia, Irlanda, Reino Unido, Australia, Sudáfrica, Malí, India, Estados Unidos, Canadá, así como en América Latina: Perú, Bolivia, Colombia, Paraguay, Venezuela, Ecuador, Chile, Uruguay, Brasil y Argentina, entre otros (Gómez, 2010).

Cabe citar la experiencia de algunos países de la región donde existe una legislación que lo promueve. Así, por ejemplo, Argentina, donde el 10 de octubre de 2009 fue sancionada la Ley 26.522 de Servicios Audiovisuales. Esta norma regula los servicios de comunicación audiovisual en todo el territorio de esa nación. Dicha ley crea la Administración Federal de Comunicación Audiovisual (Afsca) como organismo regulador del sector, y contempla la posibilidad de que los servicios sean operados por tres tipos de prestadores: de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro.

Este nuevo marco normativo no establece obstáculos para los medios comunitarios, para los cuales se reserva un tercio del espectro (lo que incluye las posibilidades abiertas por la tecnología digital). La calificación de un proyecto como comunitario depende de su contenido comunicacional. En tal sentido, se establece la necesidad de desarrollar políticas públicas que promuevan al sector,

con vistas a asegurar la igualdad de condiciones con los sectores comercial y público. Por este medio se busca contribuir a la diversidad, satisfacer las inquietudes de información y esparcimiento de todos los sectores de la sociedad, y garantizar la participación ciudadana.

También en Colombia existe desde 2008 un Reglamento de Servicio de Radiodifusión Sonora. Este país contaba con un reglamento específico y separado para radiodifusión sonora comunitaria. A partir de ese año, dicho reglamento incluye disposiciones específicas para el sector, verificándose un avance importante con la autorización de licencias para emisoras comunitarias en las ciudades capitales.

En Venezuela existe desde 2002 un Reglamento de radiodifusión sonora y TV abierta comunitarias de servicio público, sin fines de lucro. El mismo establece el régimen general, los requisitos, las características, las limitaciones y las obligaciones de los servicios de radiodifusión sonora comunitaria y televisión abierta comunitaria. Estatuye también la forma y condiciones de otorgamiento de las habilitaciones administrativas y concesiones, con vistas a garantizar la comunicación libre y plural de las comunidades. Este marco ha permitido la expansión del sector, a pesar de la falta de transparencia en las decisiones estatales para la autorización de frecuencias, lo que habilita la persistencia de muchos medios no formalizados.

En otros países de América Latina, los avances son más lentos o difíciles. En Brasil existe una Ley 9.612 del Servicio de Radiodifusión Comunitaria aprobada en 1998. La misma establece en su primer artículo:

Denomina-se Serviço de Radiodifusão Comunitária a radiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço.

Sin embargo, esta norma establece restricciones a los medios comunitarios, tales como la limitación de potencia, la prohibición de transmisión en cadena y la falta de protección frente a las interferencias de radios comerciales. La práctica ha evidenciado procesos lentos y excesivamente burocráticos para la asignación de frecuencias. Estos problemas han llevado a confusas situaciones y a una lenta formalización del sector.

En Chile, por Ley 20.433 de 2010, se regulan los «servicios de radiodifusión comunitaria y ciudadana», pero la ausencia de su reglamentación provoca dificultades que imposibilitan su aplicación. Además, la ley establece tratos discriminatorios con respecto al sector comercial, imponiéndole limitaciones de potencia y de acceso a recursos genuinos a través de la venta de publicidad, así como plazos de concesiones más breves.

En Paraguay se aprobó en 2009 un Reglamento y modificaciones al servicio de radiodifusión sonora de pequeña y mediana cobertura, por el cual se establecen las disposiciones que regulan la autorización. Este marco, como la propia denominación lo señala, limita al sector en potencia y alcance a la población.

Tampoco lo promueve, dado que no lo dota de mejores condiciones para su sustentabilidad económica ni de facilidades de procedimiento para la asignación de frecuencias.

En Ecuador, la Ley de Radiodifusión y TV del año 1975 reconoce en su art. 8 a las emisoras comunitarias, cuyos «requisitos, condiciones, potestades, derechos, obligaciones y oportunidades que deben cumplir los canales o frecuencias de radiodifusión y televisión de las estaciones comunitarias», serán los mismos que para las estaciones privadas con finalidad comercial. Sin embargo, no existe a la fecha una reglamentación que considere las características propias del sector y que establezca un procedimiento transparente de garantías e igualdad de oportunidades en la asignación de frecuencias.

En 2007, Bolivia aprobó por decreto el Reglamento de telecomunicaciones en áreas rurales; el mismo incluye un capítulo para reconocer la radiodifusión comunitaria en áreas rurales, tanto en radio como en TV.

En México, pese a la importancia que ha tomado el sector comunitario, la legislación no está muy definida. En 2005, y tras una ardua lucha coordinada por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó los primeros permisos de transmisión a 11 radios comunitarias de este país. No obstante, no existe aún un reconocimiento legal al sector.

En cada caso, estas normativas (o su ausencia) evidencian las particularidades de la radiodifusión comunitaria con respecto a los demás sectores. Dadas las características y realidades de cada país, la regulación alcanzada no es uniforme, y la mayoría de las veces las radios comunitarias carecen de apoyo gubernamental. En algunos casos, ello sucede pese al reconocimiento de la legislación: esta no formula definiciones adecuadas del significado de lo comunitario, o se establecen medidas restrictivas.

La realidad muestra que, más allá de las definiciones legales, falta la implementación de políticas activas que promuevan efectivamente al sector. Como ya se señaló, se deben desplegar distintas acciones a fin de incentivar la existencia de emisoras comunitarias. Su caracterización fundada en la ausencia del afán de lucro, reclama medidas que permitan su sustentabilidad económica. Su apelación a la comunidad requiere la instrumentación de espacios de real participación, en el diseño como en la gestión. Su vocación de alcance e inserción social debe ser posibilitada por los recursos técnicos necesarios, tanto para la emisión como para la recepción y la capacitación profesional de quienes estén al frente del proyecto; ello es indispensable para asegurar los niveles de calidad deseados. De ahí la importancia de la definición expresa de políticas acordes.

## Principios que deben ser recogidos por la normativa jurídica

El estudio comparado de las normativas nacionales y las políticas implementadas muestra un dispar trato para el sector; esto se manifiesta tanto en la promoción como en el desconocimiento, el hostigamiento o la discriminación.

Esta realidad condujo a reiteradas recomendaciones de reconocimiento expreso realizadas por los organismos internacionales especializados en libertad de expresión.<sup>6</sup> Ha llevado también a que la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc) promoviera en el 2009 una declaración de principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria.

Esta declaración pretendía constituirse en una guía para la «elaboración, aprobación e implementación de regulaciones sobre radiodifusión comunitaria que sean compatibles con los estándares internacionales de derechos humanos y el más amplio respeto a los derechos a la comunicación e información y la libertad de expresión».<sup>7</sup>

Amarc definió en este sentido catorce «principios» a saber:

1. Diversidad de medios, contenidos y perspectivas para lo cual es necesario medidas efectivas que lo permitan a la par de otras que prevengan la concentración de medios.
2. Reconocimiento y promoción que se evidencie a través de procedimientos, condiciones y políticas públicas de respeto, protección y promoción para garantizar su existencia y desarrollo.
3. Definición y características de lo que significa radiodifusión comunitaria claramente establecidas. En este sentido debe señalarse en la normativa el carácter privado, independiente, no gubernamental y la carencia de afán de lucro de las emisoras comunitarias así como la prohibición de efectuar proselitismo religioso y político partidario. Debe también preceptuarse la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación.
4. Los objetivos y fines de los medios comunitarios deben relacionarse directamente con los fines de la comunidad a la cual sirven y representan, promoviendo en ella su desarrollo económico, social y cultural y los derechos humanos de sus integrantes a la par de alentar la construcción de una sociedad diversa y plural.
5. Acceso a la tecnología de radiodifusión disponible por parte de la comunidad organizada, haciendo depender las características técnicas de

---

6 Se destaca en este sentido la *Declaración sobre diversidad en la radiodifusión* del relator especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de expresión, junto al representante de la OSCE sobre Libertad de los medios de comunicación y los relatores para la Libertad de Expresión de la OEA y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en el 2007.

7 *Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria*, Amarc, 2009.

la emisora únicamente de las necesidades de la comunidad que sirve y de la propuestas comunicacional de la emisora.

6. Acceso universal en sentido de asegurar a todas las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro el derecho a fundar emisoras comunitarias. Para ello no debe haber límites arbitrarios y preestablecidos referidos a áreas geográficas de servicio, cobertura, potencia o número de estaciones en una localidad particular, región o país.
7. Los planes de gestión del espectro deben incluir una reserva equitativa en todas las bandas de radiodifusión, respecto a los otros sectores o modalidades de radiodifusión.
8. El otorgamiento de licencias, las asignaciones de frecuencias y demás aspectos del funcionamiento del servicio de radiodifusión comunitaria deberá ser regulado por organismos estatales independientes del gobierno, así como de grupos económicos y empresariales y donde exista participación de la sociedad civil.
9. El principio para la asignación de frecuencias y el otorgamiento de licencias debe guiarse por el concurso abierto, transparente y público donde se incluyan mecanismos de participación pública tales como audiencias públicas. Deben otorgarse por lapsos de tiempos razonables.
10. Los requisitos administrativos, económicos y técnicos exigidos deben ser los estrictamente necesarios para garantizar su funcionamiento y el más pleno ejercicio de sus derechos y las condiciones de las licencias no podrán ser discriminatorias.
11. Los criterios de evaluación para la selección de interesados deben calificar la pertinencia del proyecto comunicacional, social y cultural, la participación de la comunidad en la emisora, los antecedentes de trabajo comunitario y el aporte a la diversidad en el área de la cobertura.
12. Derecho a asegurar sus sustentabilidad económica, independencia y desarrollo a través de recursos obtenidos mediante cualquier recurso legítimo como donaciones, auspicios, patrocinios, publicidad comercial y oficial. Los recursos deben ser reinvertidos íntegramente en el funcionamiento de la emisora para el cumplimiento de sus fines y objetivos y los medios deben rendir cuenta de forma periódica a la comunidad que representan el manejo que realizan de sus recursos.
13. Deben existir fondos públicos con recursos suficientes para asegurar el desarrollo del sector de medios comunitarios y políticas de exoneración o reducción de pagos en materia de tasas e impuestos.
14. El estado debe asegurar el acceso y migración de los medios comunitarios a las nuevas tecnologías y la superación de la brecha digital.

## Uruguay. Proceso de aprobación de la Ley 18.232

Hasta la sanción de esta ley en nuestro país, la utilización del espectro radioeléctrico se regía fundamentalmente por el Decreto-Ley de 1977 y su reglamento, prohijados en dictadura. Esta norma da pautas de índole técnico, pero refiere muy poco al contenido de lo que se comunica a través de los medios, y otorga gran poder de discrecionalidad a la autoridad estatal en el otorgamiento de las frecuencias. Desde antes de esta ley, el espectro radioeléctrico comprendía a emisoras estatales y emisoras privadas comerciales —muy mayoritarias— tanto en frecuencias de radio como de televisión.

Restaurada la institucionalidad democrática en 1985, no se alteró dicho marco legal, y más allá del precepto legal que establece la revocabilidad de la asignación de frecuencias, no se ejerció un control de contenidos.

En este contexto, el movimiento de radios comunitarias logró llegar al marco regulatorio para su sector con la aprobación de la Ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria. Más allá de su contenido, esta aprobación posee un significado importante en varios aspectos.

En primer lugar, esta ley partió de iniciativas concretas de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la radiodifusión comunitaria, los derechos humanos y la libertad de expresión. Luego, es una Ley que ubica a la radiodifusión como medio para el ejercicio de derechos humanos, y no solo la libertad de expresión, tal como quedó consignado más arriba. De este modo, la simple administración estatal de un soporte radioeléctrico se troca en una cuestión de ejercicio de ciudadanía, empoderamiento de derechos y democracia. Se plasma en dicho texto legal, por otra parte, un importante esfuerzo de adecuación de la normativa nacional a los lineamientos y estándares establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

La aprobación de esta ley es la culminación de un largo proceso, iniciado a mediados de la década de los noventa. La necesidad de establecer una regulación legal a la radiodifusión comunitaria, se fue incorporando gradualmente a la agenda política. Este dilatado proceso movilizó a distintos actores. Las radios comunitarias lo abordaron desde el inicio como problema que involucra la libertad de expresión e información, pero también como asunto que involucra los derechos humanos en general. Esto les valió la conquista de aliados entre las organizaciones de derechos humanos así como en el ámbito académico especializado.

En el seno del movimiento de radios comunitarias se suscitaban discrepancias en cuanto a la necesidad y pertinencia de un marco legal específico, y el peligro que podían significar los controles y regulaciones que allí se establecieran. Ello no impidió la conformación de una alianza ciudadana de organizaciones sociales que entendió necesario adecuar la legislación nacional a los requerimientos de los tratados y los estándares internacionales de derechos humanos, brindando a la radiodifusión comunitaria un marco legal específico.

La aparición de las primeras radios autodefinidas como comunitarias, había introducido un tema nuevo en el análisis del problema de la libertad de expresión. Una visión política tradicional predominante la concebía desde el esquema liberal, donde el respeto a este derecho se restringía a la no censura. Esto es, aún no se habían incorporado las dimensiones de la promoción a partir de políticas públicas que permitieran el acceso democrático a la utilización de los medios de comunicación.

Por ello, la aparición de radios no autorizadas por el poder estatal, resultó un desafío a la excesiva discrecionalidad y a la utilización de criterios clientelísticos y de amiguismo en el otorgamiento de permisos para utilizar frecuencias. Estas radios se multiplicaron en número, y su significación social estuvo dada precisamente por su condición de proyectos sociales comunitarios en la gran mayoría de los casos.

En este proceso pueden distinguirse varias etapas. La primera se caracteriza por el surgimiento y visualización de las primeras radios comunitarias, entre fines de los años ochenta y fines de los noventa. Estas primeras radios fueron impulsadas por organizaciones sociales de algunos barrios de Montevideo, inspiradas en el propósito de satisfacer necesidades de información y comunicación de ciertas comunidades de raíz barrial, no satisfechas por la radiodifusión comercial. Entendidas como «ilegales» o «piratas» por parte de los gobiernos y las agremiaciones de la radiodifusión comercial, fueron estigmatizadas y reprimidas con requisamiento de sus equipos.

A pesar de condiciones organizativas, técnicas y económicas muy precarias, estas radios «comunitarias» de la primera hora lograron convertirse en un actor importante dentro de su entorno. Se constituyeron agremiaciones de radios, se conformaron redes con sectores académicos, sindicales y con ONG; así, fueron adquiriendo fuerza simbólica en tanto promotoras de una mayor libertad de expresión e información.

Su estrategia se fue definiendo en base a un reclamo de legalidad enmarcada en la exigibilidad de derechos humanos, y en la promoción de la libertad de expresión e información. Se posicionaba así, ya no como en competencia con la radiodifusión privada comercial sino como una alternativa. En este punto coadyuvó la deficiente imagen de los principales medios comerciales en cuanto a atención al pluralismo y la diversidad, así como su imagen de estrecha relación con el poder político donde se intercambiaban prebendas y favores.

Esta etapa culmina con la consolidación del espacio comunitario en tanto nuevo sector de la radiodifusión, con características e intereses distintos al estatal y al privado comercial. Si bien desde el gobierno y las agremiaciones de radios privadas comerciales se seguía insistiendo con la «necesidad de clausurarlas», fue posicionándose en ciertos sectores políticos la idea de la necesidad de su regulación.

Una segunda etapa se abre sobre el cambio de siglo, y puede catalogarse como el momento de apertura de un debate teórico y legal sobre la necesidad de su regulación.

El presidente Jorge Batlle alentó una posición gubernamental más liberal en la materia. Durante su mandato se multiplican las radios comunitarias en todo el país como fenómeno social y como alternativa a los medios de comunicación tradicionales. Al situarse el problema como un tema de derechos humanos y libertad de expresión, se van abandonando las posiciones más represivas y se va aceptando la idea de la regulación. Entretanto, seguía jugando fuerte la presión de las gremiales de radiodifusión privada comercial, y persistían desacuerdos importantes en todo lo referido a la regulación. Entre estos desacuerdos, los más importantes eran:

1. la definición acerca de si la regulación debía hacerse por decreto administrativo o por ley;
2. los requisitos para solicitar frecuencias;
3. el problema del área de cobertura;
4. la posibilidad de financiarse a través de la venta de publicidad; y
5. cuáles deberían ser los controles sobre el verdadero carácter comunitario de las propuestas.

Todo ello obstaculizó la conformación de mayorías parlamentarias para la formulación de un texto legal viable, pese a la existencia de varios proyectos presentados en tal sentido.

Por el otro extremo, muchas radios comunitarias no aceptaban de buen grado la imposición de normas regulatorias, alegando que toda norma establecería limitaciones al ejercicio de un derecho. Durante estos años, el tema quedó definitivamente instalado en la agenda política. Desde el gobierno no se procedió a cerrar más radios, exceptuados los casos de interferencias técnicas. Pero en contrapartida, no se avanzó en la concreción de normas regulatorias.

Por último, con la llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno en 2005, se acelera el proceso hacia la aprobación de la ley. Este grupo político había incorporado a su programa de gobierno la necesidad de impulsar políticas para la democratización de los medios de comunicación. Esto significó un aliciente para que el movimiento de radios comunitarias y sus aliados impulsaran soluciones para el sector. De esta forma, las radios comunitarias nucleadas en Amarc convocaron a distintas organizaciones sociales para la discusión de un proyecto de regulación para ser sometido a consideración de las nuevas autoridades.

De esta forma, junto a Amarc trabajaron en la elaboración de una iniciativa ciudadana la Universidad de la República, la Asociación de la Prensa del Uruguay (APU), el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur), el Servicio Paz y Justicia (Serpaj), así como académicos y profesionales referentes en la temática. Este movimiento culminó con la presentación de un anteproyecto de ley presentado a legisladores del gobierno para que lo hicieran suyo y lo ingresaran en la agenda parlamentaria. El proceso de diálogo con

los legisladores se enriqueció con el aporte de actores tales como el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), la Unidad Reguladora en Servicios de Comunicaciones (Ursec) y se dio oportunidad a la crítica por parte de la Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (Andebu) y la Asociación de Radios del Interior (Rami).

En esta instancia, las radios comunitarias nucleadas en la Coordinadora de Radios Comunitarias del Uruguay (Ecos) no acompañaron el proyecto al considerar que el mismo limitaba la acción, y por tanto, restringía derechos. Finalmente, el proyecto fue aprobado solo con los votos del partido de gobierno.

## Principios generales del marco regulatorio adoptado por la Ley 18.232

En general, la ley establece como principios regulatorios:

1. la promoción de los derechos humanos, la democracia, el pluralismo, la diversidad y la libertad de expresión e información;
2. la transparencia y publicidad en los procedimientos de asignación de frecuencias a partir de concursos abiertos;
3. definición del sector comunitario de radiodifusión a partir de proyectos de comunicación que involucren a la comunidad, apuesten a la participación y reflejen en su propuesta de programación su identidad cultural, su plan de servicios y su apoyo explícito.

En este sentido, la ley concibe a la radiodifusión comunitaria como un instrumento de expresión e información de una comunidad organizada y con necesidades de comunicación.

La ley convalida un procedimiento administrativo expreso para cumplir con estos principios. Se establece, entre otras cosas: la solicitud y concesión de frecuencias, requisitos muy claros para la admisión, regulación de las áreas de cobertura y plazos de autorización, disposición de controles sobre una gestión y una programación que deberán ser coherentes con los propósitos de servicio comunitario.

Asimismo, se estatuyen garantías democráticas para la asignación de frecuencias y para el control de su utilización, procurando asegurar al mismo tiempo una toma de decisiones transparente. En ese espíritu, se crean dos instancias fundamentales:

1. un CHARC del Poder Ejecutivo (PE) con representación de los distintos actores públicos, privados, académicos y sociales involucrados con competencia asesora en la materia; y
2. las denominadas audiencias públicas, instancia participativa no vinculante que habilita la presentación y defensa de proyectos de radioemisoras provenientes de la comunidad local.

Esta puede apoyar o cuestionar dichos proyectos; el CHARC obra aquí como facilitador de la instancia, y simultáneamente, recoge elementos de juicio para la

evaluación de la pertinencia y adecuación a la norma por parte de los proyectos a consideración.

Pueden ser autorizados para utilizar el espectro como servicio de radiodifusión comunitario tanto asociaciones civiles sin fines de lucro como grupos de personas organizadas para llevar adelante un proyecto comunitario. Se establecen plazos expresos de autorización y procedimientos de control, sin limitaciones a priori en el área de cobertura; esta podrá ser asignada en coherencia con el proyecto social y comunitario que se presente.

Se permite también la sustentabilidad económica por diversos medios, incluida la venta de publicidad, requiriéndose que las eventuales ganancias sean reinvertidas en el proyecto comunitario.

En suma, la ley plantea soluciones adecuadas a una perspectiva de derechos humanos y es una norma de avanzada en el panorama del derecho comparado. Esta condición ha sido reconocida por organismos internacionales de promoción de la libertad de expresión. Comparando la solución legislativa nacional con los principios enunciados anteriormente como el marco deseable para un uso democrático del espectro por los medios comunitarios, podemos afirmar que la misma los contempla casi en su totalidad.

Los únicos principios tal vez no reflejados son:

1. una institucionalidad fuerte que se ponga al frente de la política pública de promoción activa de la radiodifusión comunitaria; y
2. fondos públicos con recursos suficientes para asegurar el desarrollo del sector.<sup>8</sup>

Estas insuficiencias legales, lejos de ser inocuas, afectan la fortaleza del marco regulatorio así como la de las políticas públicas de promoción del sector. La implementación de la ley ha presentado una serie de dificultades que, si son parcialmente explicables por razones políticas, hacen también a cierto desfasaje entre la propuesta normativa y la realidad donde debe ser aplicada.

En efecto, la libertad de expresión es un mecanismo esencial para el ejercicio del derecho a la participación, a la libertad religiosa, a la educación, a la identidad étnica o cultural y, por supuesto, a la igualdad entendida como el derecho a la no discriminación en el goce de los derechos sociales básicos.

Finalmente, cabe señalar que a partir del reconocimiento legal del servicio de radiodifusión comunitaria y la asignación para el mismo de un tercio del espectro, se plantea el desafío de lograr su integración y articulación con los sectores público y comercial. Esto significa procurar que toda la radiodifusión nacional se organice sobre la misma base de principios democráticos que impulsen la transparencia en las asignaciones y la igualdad de oportunidades para el acceso a los medios.

---

8 Estas falencias contribuyen a explicar las actuales dificultades que conoce la aplicación del nuevo marco legal y el inicio de la política pública deseada. Más adelante podrá apreciarse.



## La radiodifusión comunitaria en el debate parlamentario

MATÍAS PONCE

### Introducción

En este capítulo se describen los diversos posicionamientos que han presentado los actores involucrados en la discusión parlamentaria relacionada al diseño de la Ley de radiodifusión comunitaria 18.332. En esta labor descriptiva hemos adoptado una perspectiva sistémica, comparando los intereses desplegados por cada uno de ellos y describiendo de qué manera incidieron en el texto legal resultante.

¿Por qué dirigir la mirada a este proceso parlamentario? Por un lado, se hará hincapié en un análisis neoinstitucionalista que enfatiza los incentivos que los actores ven en el proceso normativo. Por otro lado, la concreción de la discusión de un tema que durante años fue defendido por organizaciones sociales y visto con recelo por dueños de los grandes medios de comunicación, penetró en la agenda legislativa, lo que de por sí, ya se convertía en un paso importante.

En el primer apartado se presenta el enfoque analítico y la metodología para el análisis del proceso parlamentario. El segundo y tercer apartados están dedicados a la consideración de las discusiones planteadas tanto en Diputados como en el Senado, respecto de la formulación de la Ley de radiodifusión comunitaria. Se identifican los actores participantes, se resumen sus principales planteos y se transcribe parte de sus principales declaraciones. En el cuarto apartado, se comparan los posicionamientos que tuvo cada uno de los actores vinculados, se presenta un mapa de esos actores y un análisis detallado de las distintas dimensiones que estuvieron sobre la mesa de intercambio, así como el posicionamiento diferenciado por actor.

Finalmente, se analizan los posicionamientos de los distintos actores en función del resultado legislativo, y se contextualiza este hito con los otros cambios que se inician en materia de política de comunicaciones.

## El análisis legislativo: por y para qué, una mirada neoinstitucional

Analizar el proceso de debate que se dio en torno a la discusión legislativa sobre la nueva regulación de los medios comunitarios, requiere colocarse en los zapatos de quienes negociaron cada uno de los puntos del proyecto presentado. Lo que estaba en juego, era dejar atrás varios años de desregulación del espectro de radiodifusión comunitaria de nuestro país, tocando intereses múltiples y diversos que se verían afectados en el plano económico, político y social.

Por ello, no solo se trata de analizar el proceso legislativo, sino también de visualizar el modo en que los actores desplegaron sus intereses para conquistar espacios parlamentarios que les permitiese seguir adelante con sus objetivos. El análisis que sigue a continuación debe ser comprendido como una penetración en la «caja negra»<sup>9</sup> de la formulación de una legislación en la que convergieron, en sintonía o diafonía, diversos intereses.

Requerimos de una perspectiva que nos permita adentrarnos en dicha ‘caja negra’, de manera de comprender que «las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales» (Zubbrigen, 2006: 13).

El modelo desarrollado por Douglas North nos guía en la interrogante: ¿cómo se puede desarrollar un compromiso creíble que permita acuerdos cuando las recompensas se materializan en el futuro y con respecto a cuestiones completamente diferentes? La propiedad de ser autocumplibles (*self enforcing*) es muy importante en este tipo de intercambios.

Para North, las instituciones políticas reducen la incertidumbre al crear una estructura estable para el intercambio. Y las instituciones son «un compuesto de reglas, restricciones informales (normas de comportamiento y convenciones), mecanismos de constreñimiento. Son las reglas del juego, y por ende definen la manera en que se juega» (North, 1990: 16). Ese carácter permanente de dichas reglas hace que cada uno de los actores vea en ellas cristalizadas ya sea sus peores temores o las conquistas más deseadas.

A su vez, las instituciones son determinadas por «las restricciones que derivan del pasado, y por las consecuencias (frecuentemente, no anticipadas) de innumerables elecciones incrementales de *entrepreneurs*, que continuamente modifican estas restricciones. Ese patrón de dependencia demuestra que la historia importa» (North, 1990: 17).<sup>10</sup> En este sentido, debe tenerse en cuenta el

9 Término patentado por David Easton (1973) al referirse al ámbito de elaboración de políticas públicas dentro de un sistema político.

10 Nosotros apostaremos a un enfoque integrado que reconozca que «los actores no son inherentemente libres, enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo. Sin embargo, la creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos. No obstante, por muy sólida y permanente que parezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. Estas, entonces, no son permanentes y pueden cambiar, en parte,

modo en que se ha tratado el tema en el pasado así como el modo en que operarán los actores en el contexto que determinan las nuevas reglas.

Según North, «el resultado es un conjunto de mecanismos de retroalimentación, tales como externalidades de red (*network externalities*), que van sesgando los beneficios y costos incrementales a favor de los que son básicamente consistentes con el marco institucional» (North, 1990: 17). A través del proceso decisional, las instituciones influyen sobre las políticas adoptadas, en particular, sobre la capacidad de mantener compromisos intertemporales, la calidad de la implementación, la estabilidad y la credibilidad de las políticas. Luego de la descripción de las posturas asumidas por los actores vinculados a la discusión de la LRC, se analizarán los constreñimientos generados por las nuevas reglas del juego.

Fritz Scharpf plantea el institucionalismo centrado en los actores, ofreciendo una perspectiva relacional del actor y la estructura: «las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras» (Scharpf y Maintz, 1997: 73).

En las páginas que siguen, se analizará el posicionamiento de los actores vinculados a la temática de radiodifusión comunitaria frente al cambio de las reglas del juego en regulación y supervisión.

## La discusión en la Cámara de Diputados

El Proyecto de Ley sobre radiodifusión comunitaria ingresó por la Cámara de Diputados. Describiremos las principales posturas de los actores implicados, y comenzaremos con la cronología del debate parlamentario.

1. El documento se da origen en la Cámara de Diputados en la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social
2. Luego se integra a la Comisión de Industria, Energía y Minería en la Cámara de Representantes. En realidad son ambas comisiones las que aprueban el texto trabajando en forma conjunta.

La Comisión de Diputados que trata el tema, decidió realizar una ronda de entrevistas con actores involucrados con la temática de radiodifusión comunitaria para conocer sus opiniones al respecto. Todos los integrantes de la comisión están de acuerdo en recibir a estos actores, cuyo período de rondas durará aproximadamente un año.

Posteriormente se integraría la comisión especial a trabajar en forma conjunta entre Diputados y Senado, pero siguiendo el proyecto de ley de origen en la Cámara de Diputados.

---

en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos» (Hay, 1997 cit. en Zubbrigen, 2006).

Preside esta comisión Horacio Yanes (FA) y está integrada por: Pablo Abdala (Partido Nacional (PN)); Washington Abdala (Partido Colorado); Pablo Álvarez López, Doreen Javier Ibarra, Edgardo Ortuño, Ricardo Sosa, Carlos Varela Nestier (FA); e Iván Posada (Partido Independiente (PI)).

Posteriormente al análisis de la evolución de las posiciones de los actores, se realizará una descripción de la posición de cada partido político.

A continuación, se brinda una descripción resumida de las posiciones expresadas en la ronda de entrevistas de la cámara.

#### Resumen: Amarc

El posicionamiento de este grupo puede resumirse en que consideran fundamental el aporte que las radios comunitarias y los medios de radiodifusión comunitarios hacen al desarrollo, en especial en lo que refiere a la libertad de expresión de aquellos grupos vulnerables y excluidos.

Entienden que la situación de Uruguay, que lleva a que se plantee esta iniciativa, es que hay una cantidad enorme de emisoras, pero no hay una diversidad adecuada desde el punto de vista del régimen de propiedad. Existe una concentración muy fuerte en Montevideo y, sobre todo, una agenda informativa muy homogénea. Esto les hace pensar que sería bueno tener mayores opciones, no sólo para decir, sino para que los que escuchan o ven tengan mayor posibilidad de atender otras opiniones.

#### Resumen: Udelar

Explican que la razón por la cual la Universidad de la República participó en la redacción del proyecto de ley, radica en que han tenido constante preocupación por los temas relacionados con los medios y, en particular, por la democratización de los medios masivos de comunicación. Aclaran que con esto no están diciendo que hoy el sistema radiofónico uruguayo no sea democrático: simplemente creen que puede serlo aun más.

Esta actitud apunta a ampliar las posibilidades que ya hay en el campo de trabajo de la radiodifusión uruguaya. Tienen confianza en que la distribución de frecuencias en Uruguay va a sufrir cambios en los próximos años, ya sea por razones legislativas o técnicas, o porque Uruguay es una excepción a otros sistemas y modelos que se utilizan en el resto del mundo.

#### Resumen: PIT-CNT

La central sindical plantea que es un anhelo de los trabajadores democratizar los medios de comunicación, haciendo hincapié en la existencia del sector comunitario en los medios a diferencia del privado o del estatal. El Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) elaboró un proyecto de canal de TV junto con la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) y la Federación Uruguaya de Cooperativas

de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), en el cual la Udelar decidió participar. Según el PIT-CNT, los medios comunitarios

[...] tienen que poner énfasis en los aspectos de la pluralidad, la diversidad de opiniones, la convivencia pacífica, el respeto por los derechos humanos y, sobre todo, la búsqueda de una identidad cultural nacional que los uruguayos tuvimos pero, lamentablemente, se ha ido desdibujando en el tiempo; una identidad cultural basada en el respeto, el amor a la familia, el amor al prójimo y la idea de que vale la pena el esfuerzo individual y colectivo, por el estudio, por el trabajo y por la superación personal.

Por otro lado, se apela a un razonamiento basado en la evidencia comparada de la legislación de radios comunitarias en el mundo. Los delegados de la central sindical señalan que el análisis comparado de legislaciones latinoamericanas y mundiales, muestra el reconocimiento casi universal de distintas formas de uso del espectro radioeléctrico. Uruguay está todavía lejos de este reconocimiento en el empleo plural de este patrimonio común de la humanidad que los Estados administran, concluyen los sindicalistas.

Por otra parte, a través del especialista invitado Gabriel Kaplún, la central de trabajadores justificó cuál es el rol del Estado en materia de políticas de comunicaciones y criticó, con fundamentos sólidos, por qué el Estado debía intervenir en la materia.

#### Resumen: Ielsur

La posición de este grupo está estrictamente ligada al ámbito jurídico. Básicamente está relacionada con la temática del derecho a la libertad de expresión. Entienden que «la tutela de la libertad de expresión a través de la radiodifusión comunitaria está conforme a los principios de nuestros constituyentes de la filosofía iusnaturalista que consagra la libertad de expresión -no la crea-, porque es una serie de derechos preexistentes». Establecen un recapitulativo de la legislación internacional que señala la importancia de la libertad de existencia de las radios comunitarias (Carta Fundamental de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU), CIDH de la OEA, entre otros). En este sentido, Ielsur presenta una amplia revisión jurídica a nivel comparado de todos los actores que concurrieron a las comisiones, ya sea en Diputados o en el Senado.

#### Resumen: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH de la OEA

En su comparecencia ante la Cámara de Diputados el representante de la CIDH de la OEA no se ha referido al proyecto de ley en particular, sino a experiencias de libertad de expresión en otros países de la región. La CIDH ha solicitado reiteradamente a los congresos que adecuen el marco normativo en algunos temas, sobre todo en materia de libertad de expresión. Enfatiza lo que refiere al acceso a la información pública, y a la derogación de ciertas figuras penales tales como el desacato que son utilizadas como mecanismos de persecución de periodistas.

La CIDH señala que los medios comunitarios, funcionando en el marco de la legalidad constituyen canales fundamentales de expresión. Esto, sobre todo para los sectores sociales más postergados en la sociedad. Dichos canales de expresión permiten la circulación libre de información, fomentan diálogo a nivel comunitario, y son factores fundamentales de organización y participación sociales. En lo que hace al carácter genuinamente comunitario de una radioemisora, el representante de la Relatoría Especial de la CIDH subraya la función comunitaria y el fin social de interés público, contrapuestos a los fines de lucro. No define la radio comunitaria por su localización territorial ni por su alcance: es este un punto importante, dado que las radios comunitarias no tienen por qué circunscribirse a un alcance limitado.

En cuanto a la programación que involucre contenidos políticos, el representante señaló que, dado que este medio de comunicación se define por su fin social y por sus vínculos con la comunidad, lo político es parte integral de ese fin de utilidad pública. Entiende que la programación de estas radios puede presentar un perfil político definido, lo cual no es incompatible con su condición de comunitarias, siempre que el fin central sea el de la comunicación y el interés público exentos de fines comerciales. Asimismo, entiende que estos medios de comunicación pueden estar a cargo de Iglesias, centros educativos o partidos políticos, lo cual no tiene por qué afectar por sí mismo su carácter de medio comunitario.

Se plantea el problema de la sustentabilidad de las radioemisoras comunitarias, dado su carácter no comercial ni lucrativo. El hecho de captar ciertos recursos, que pueden estar en el mercado, no afecta la naturaleza del medio comunitario, siempre que esos recursos sirvan para la sustentabilidad del medio y no para el fin de lucro. Si la captación de recursos se convierte en el objetivo central, entonces sería un medio comercial y no un medio comunitario. La situación planteada es análoga a la de las ONG, igualmente necesitadas de recursos económicos para solventar sus actividades.

### Resumen: Cátedra Libre de UNESCO para la Libertad de Expresión

Su representante señaló que habitualmente, en nuestros países latinoamericanos la actividad radiodifusora ha estado relegada a un segundo plano con respecto a la libertad de expresión. Se ha hablado de libertad de prensa, de libertad de imprenta, pero también es necesario hablar de libertad de antena, acompañada de las regulaciones que el espectro necesita dado su carácter finito y su condición de patrimonio social. Se desprende de lo antedicho que es función del Estado la adecuada administración del espectro radioeléctrico.

La Cátedra de UNESCO aportó un elemento central en la discusión del proyecto de ley: la noción de «libertad de antena», y la preocupación por una regulación que la garantice.

## Resumen: Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga

Mónica Arzuaga, directora de la carrera de Comunicación Social de la Ucdal, ha señalado la importancia de la radio como herramienta para el desarrollo de políticas sociales y culturales.

Se hace hincapié en la cuestión del control y auditoría tanto ex ante como ex post en la gestión de las radios, pero ya no solo comunitarias, sino de todas en general. Si no se reglamenta en el sentido de establecer auditorías o rendiciones de cuentas, sea cual sea el tipo de medio, en este caso de radio, probablemente se posibilitarán las mismas desviaciones que en este momento se dan en el sector público y en el sector comercial. «Me refiero a radios que están otorgadas y no funcionan o que cumplen funciones que poco tienen que ver con la comunicación».

La Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga (Ucdal) plantea un reparo en la integración del CHARC que establece la ley, en la medida que se excluye a las universidades privadas en su integración, colocando solo un representante de la Udelar.

## Resumen: FEUU

La gremial señala que no debería de haber control normativo de contenidos, y que las regulaciones deben limitarse a las especificaciones técnicas. Consideran que ninguna radio de vocación comunitaria —como la de la propia gremial estudiantil— debería ser evaluada en función de sus contenidos: «los contenidos deben ser tenidos en cuenta, pero no se nos debe sacar del dial por lo que se dice o se piensa».

## Resumen: MIEM

El titular del ministerio plantea que la radiodifusión entendida como una herramienta de difusión de información, de formación de opinión, de transmisión de pautas culturales y de entretenimiento, ocupa un lugar prioritario en la agenda del gobierno. Propone que se deben generar condiciones que fortalezcan a estos emprendimientos ‘radiocomunitarios’, de modo que contribuyan a «la inclusión y el desarrollo de nuevas propuestas que enriquezcan y representen a la sociedad en su conjunto». Finalmente, recalcó que es importante que la ley establezca claramente las condiciones y los criterios para la adjudicación de los permisos que posibiliten una convivencia de los emprendimientos comerciales, públicos y comunitarios.

## Resumen: Ursec

León Lev, presidente de la Ursec, se manifiesta favorable a la regulación de la radioemisión comunitaria, pero planteó algunas objeciones respecto del proyecto de ley. Señala en particular el problema de la superposición de competencias así como una efectiva coordinación entre los actores del Estado en la implementación de la ley. Precisamente, en el área de las telecomunicaciones,

la unidad reguladora se vincula administrativamente con el Poder Ejecutivo a través del MIEM.

Con relación al CHARC previsto por la ley, la Ursec entiende que es necesario definir con mayor precisión quién definirá las frecuencias de carácter experimental. Entiende que la Ursec no debe subrogar responsabilidades, este debe ser el organismo idóneo en lo que compete al asesoramiento al PE en todo lo relativo a la adjudicación de frecuencias. Asimismo, compete también a la Ursec el control del cumplimiento de las especificaciones técnicas. Finalmente, el titular de la Ursec considera que se debe actuar con cuidado en lo que hace a los derechos adquiridos por las radioemisoras nucleadas en las gremiales Andebu y Rami.

La Ursec considera que la desregulación de los espacios de radiodifusión constituye una herencia de la visión liberal del gobierno anterior, por lo que este gobierno se ve llevado a establecer un orden normativo que enmiende tal situación. «Nosotros aspiramos a resolver estas transgresiones con un marco normativo expreso», afirma Lev. Señala también que se deberá anunciar con toda claridad que la aplicación de la normativa resultante de estos debates, supondrá tomar medidas que garanticen la igualdad de derechos y de obligaciones: «[que] cuando apliquemos el peso de la ley, nadie pueda sentirse sorprendido».

### Resumen: Red de Radios Cristianas Evangélicas del Uruguay

Las radios evangélicas fueron a defender su rol como medios comunitarios. Relacionaron su misión con la de asegurar la libertad de expresión y de culto consagrado en la Constitución. Se definieron a sí mismos como un medio para la predicación del evangelio y la generación de adeptos a la causa religiosa.

La discusión entre la red de radios y los legisladores se centró en si las radios evangélicas caben dentro de la concepción de lo comunitario o no. Los partidos tradicionales, a través de los diputados Washington Abdala y Pablo Abdala, se mostraron de acuerdo con la asignación de «comunitarios» a este tipo de medios.

Los legisladores del FA hicieron hincapié en la gran cantidad de radios ilegales que operaban dentro de esta órbita y sugirieron que se nuclearan todas en una gran radio del sector.

A su vez la Red de Radios Evangélicas cuestionó la integración del CHARC porque no las consideraba con algún representante dentro de quienes la integrarían. Los legisladores debatieron respecto a la pertinencia de incluir a las Radios proselitistas en el marco de un espectro de asignación de frecuencias que pertenece a un colectivo laico.

### Resumen: Rami

Rami centra su postura señalando que las radios comerciales del interior representan por su cercanía territorial con la audiencia a las verdaderas radios comunitarias. «Las radios del interior han atendido permanentemente a su comunidad, tratando de llevar adelante todo emprendimiento social comunitario

que sea planteado a una emisora. «Somos la doble vía de la comunicación, pero además ejercemos la voz de los movimientos sociales de nuestra comunidad», planteó Rami.

Lo primero que les preocupa es que la mayoría de las radios que se autotitulan comunitarias, tienen una profunda actividad económica que ha mellado la actividad de las radios que aportan al Estado, que están formal y legalmente establecidas, que aportan por sus funcionarios, que pagan los derechos de autor —norma que está recogida en la Constitución— y todos los servicios del Estado.

Rami sigue observando que el problema de la potencia también es significativo, porque en una población del interior cualquier radio que tenga un pequeño transmisor y una antena de pocos metros abarca toda la superficie del pueblo. A partir de ello plantearon que las potencias que se regulen en esta ley deben ser acotadas.

Rami denunció que el tratamiento de este proyecto y el blanqueo del que habla va a servir para incentivar la producción de radios clandestinas en todo el país.

#### Resumen: Andebu

Andebu se plantea como crítico de la informalidad que existe en las radios no profesionales del interior por la competencia injusta que se genera con las profesionales. La radiodifusión del interior está sufriendo más que la de Montevideo la existencia de la radiodifusión ilegal, por lo que en Andebu consideran que más que radiodifusión ilegal, se trata de la instalación del informalismo en este sector de actividad.

Decimos esto porque la gran mayoría de esas radioemisoras no persiguen fines de interés público ni social, sino que son radios que operan de la misma forma, con la misma estructura e iguales contenidos que la radiodifusión profesional. Digo profesional no como un término que se oponga a la radiodifusión que se pueda considerar amateur o aficionada, sino profesional en la medida en que la radiodifusión es un mecanismo de sustento, un modo de vida.

Claramente, Andebu preferiría que no se legislase sobre la materia, sino que se mantuviese la legislación actual donde se señala que la radiodifusión puede ser operada por estaciones públicas o privadas, y que la radiodifusión denominada comunitaria se encuentra dentro del sector privado.

En esa medida, siendo que la ley no impide la instalación de emisoras cuya titularidad pueda recaer en una asociación civil, entendíamos que bastaba con una regulación, con una reglamentación para incorporar un sector denominado comunitario a la estructura de la radiodifusión nacional.

Luego la discusión continúa en torno al establecimiento de cuotas entre un 20% o un 30% del espacio de radiodifusión nacional reservado para radios comunitarias, donde Andebu plantea que debe ser de la menor cantidad posible.

En resumen, Andebu se plantea sumamente crítico al proyecto de ley sobre radiodifusión comunitaria en la medida que apunta a que la informalidad ya está instalada y eso no se solucionará con una ley, sino con una mejor supervisión. Trata de centrar su planteo en la necesidad de combatir el informalismo y no de reconocer un sector específico de medios comunitarios.

## Los partidos políticos frente a la ley en la Cámara de Diputados

La comisión llegó a la conclusión de que existían situaciones de hecho en el país que generaban una presión sobre las empresas legítimas de radiodifusión instaladas en Montevideo y en el interior del país. En este sentido, la comisión entendió que existía una responsabilidad en cumplir con legislar sobre este fenómeno.

Una de las principales modificaciones introducidas a la propuesta original fue que no solo las asociaciones civiles con personalidad jurídica podían acceder a una frecuencia, sino también grupos de personas con ciertas limitaciones y requisitos. El PN criticó el hecho de que el alcance de la radiodifusión comunitaria no fuesen limitados en la ley por el alcance de la emisión, sino por su finalidad pública y social.

Además manifiestan reparos sobre el plazo de las concesiones. Las concesiones de estas características, otorgadas por un plazo tan prolongado de diez años no son aceptables por el PN.

Por otro lado, en el tema de sustentabilidad económica están en contra de lo estipulado por el proyecto ya que

[...] equipara de manera no adecuada a las radios comunitarias con las llamadas radios comerciales, es decir con los demás medios de comunicación radial. No nos parece muy bien que se les habilite a vender o contratar publicidad, y en todo caso a acceder también a la publicidad oficial.

Con estas diferencias sobre la mesa el proyecto fue votado en el plenario de la Cámara de Diputados.

El PI aclaró que no acompañaría el proyecto de ley respaldado por la mayoría, sino el que ellos habían presentado oportunamente. El PN aclaró que solo acompañaría alguno de los artículos del proyecto de ley, y que en su mayoría votaría en contra del proyecto. El FA decide votar y aprobar todo el proyecto de ley, fundamentando por el partido el diputado Edgardo Ortuño, quien señaló que «es bueno el objetivo que se plantea y el enfoque del proyecto de ley, que busca garantizar la libertad de expresión de los ciudadanos y de avanzar en la democratización de los medios de comunicación».

## La discusión en la Cámara de Senadores

El análisis que hizo la Comisión de Población, a cargo del estudio del proyecto integró nuevamente a una amplia diversidad de actores vinculados a la temática.

### Resumen: Andebu

Andebu centró sus críticas a la ley en los siguientes puntos:

- Titularidad o sustentabilidad económica. A las radios les está expresamente prohibido recibir donaciones, salvo autorización expresa del PE, o que consistan en material de programación. Este proyecto de ley permite que las radios comunitarias no solo reciban donaciones de cualquier tipo, sino también que financien su actividad a través de la prestación de servicios de naturaleza comercial. La principal objeción en este tema es que las asociaciones civiles no tienen entre sus cometidos o finalidades prestar servicios de naturaleza comercial, como lo es prestar un servicio de difusión publicitaria o de difusión de contenidos. Por esta razón, Andebu considera que una asociación civil no debería ejercer actos de comercio como lo son la prestación de estos servicios, sino que su financiación debería estar encaminada a través de otros mecanismos.
- Reserva de una porción del espacio radioeléctrico para las radios comunitarias. La reserva de espectros —que para Andebu es uno de los aspectos más críticos de la ley—, constituye una solución contraria al principio de igualdad establecido en la Constitución de la República, ya que sustrae a los particulares el acceso igualitario a un recurso natural escaso y lo asigna, en exclusividad, a un grupo.
- Andebu cuestiona el alcance de cobertura de las emisiones de estas radios comunitarias.
- Acusa que faltan posibles sanciones a las radios que incumplan con la normativa.
- Critican que el plazo de adjudicación sea por diez años.

### Resumen: Amarc

Amarc defendió el proyecto ante la comisión del Senado argumentando la importancia social de las radios comunitarias:

No solo es una herramienta de inclusión social —de democratización, ni qué hablar— sino también de participación directa del ciudadano. Por lo tanto, el hecho de que pueda legislarse en la materia es sumamente importante, porque garantiza, justamente, algo que está legitimado a nivel de la comunidad en general.

Otro de los motivos que defendió Amarc para legislar al respecto es que en todos los años de aplicación del decreto de radiodifusión de 1978, no había un

solo permiso otorgado a medios sin fines de lucro. En este sentido, la ley obligaría a que todos los gobiernos (independientemente del color político) habilitasen la existencia del sector comunitario, más allá de su opinión política:

Queremos señalar que de aquí en más no se entregarán las frecuencias de radiodifusión comunitaria «a dedo», por subasta económica, o por beneficio político de tal o cual sector, sino que ello se hará —esperamos que esto sea un buen antecedente para el resto del sistema de radiodifusión— sobre la base de criterios transparentes y no discrecionales.

Para Amarc, la creación de un organismo integrado mayoritariamente por sectores que no son del Estado, que intervendrá al otorgar las frecuencias, le agrega a la adjudicación las garantías del debido proceso y de transparencia.

Respecto al financiamiento de las radios comunitarias, Amarc fue muy claro en establecer que se requería de esta habilitación para asegurar su sustentabilidad, al tiempo que se controlaban los fines con que funcionaba la radio:

En consonancia con las mejores prácticas en materia de legislación de radiodifusión comunitaria en América del Sur, se permite la obtención de recursos de diversidad de fuentes genuinas, incluso la publicidad, pero con controles muy claros para que no se desvirtúe la finalidad no lucrativa.

## Resumen: Rami

Rami plantea que en la Cámara de Representantes no fueron tomados en cuenta sus solicitudes de modificación al proyecto de ley en lo más mínimo.

Rami señala que las verdaderas radios comunitarias son las que trabajan en el interior del país.

Nosotros hemos insistido en que las verdaderas radios comunitarias del Uruguay son las radios del interior, pues en su gran mayoría responden a los intereses de la comunidad para las que trabajan y se deben, y el llamado lucro es muy pequeño, ya que en la mayoría de los casos se trata de empresas familiares y con profunda vocación de servicio.

A su vez plantearon quejas respecto a la posibilidad de que las radios comunitarias perciban financiamiento lo que las alejaría de su rol de comunitarias.

Rami señaló que no es necesario legislar sobre las radios comunitarias, pues aún sin legislación se han autorizado radios como las del Vilardebó o la radio universitaria.

Su preocupación fundamental estaba relacionada a la competencia que tendrían en el interior del país:

Las radios de la capital no le tienen miedo a la competencia, pero las del interior no son solamente las que se encuentran en las capitales de los diversos departamentos. Creemos que es fundamental preservar el tan exitoso sistema utilizado a lo largo de tantos años por las verdaderas radios comunitarias de nuestro país.

Con la posición de Rami, Andebu y Amarc la comisión del Senado escuchó las principales voces afectadas por la nueva regulación propuesta.

Posteriormente, se recibió la opinión del PE, quien a través del MIEM presentó argumentos técnicos sobre la conveniencia de legislar a favor del proyecto.

### Resumen: Poder Ejecutivo

Respecto a la reserva de la cuota de un tercio del espectro para las radios comunitarias el PE señaló que la ley maneja el 30% como porcentaje, aclarando que no se llegará de inmediato a esa cifra, sino que se trata de una orientación de la política:

Aquí hay que habilitar una puerta y hacer que por ella se pueda entrar generosa pero paulatinamente, e ir viendo cómo esto, en el tiempo, se va instalando y apreciando, pero sin bloquear al resto.

Más allá de la posición del PE y de la Ursec, faltaba escuchar en el Senado la voz de la academia y el último actor invitado a la comisión fue la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación (Liccom) de la Universidad de La República.

### Resumen: Udelar

La Universidad destacó las diferencias existentes entre los tres tipos de medio (comunitario, comercial y público), haciendo hincapié en el concepto de apropiación social del espectro radial: «el que escucha es un ciudadano que busca aumentar su cultura y su información».

A su vez manifestó la pertinencia de este proyecto de ley con los diversos tratados internacionales que ha firmado el país y con el respeto a la libertad de expresión como derecho humano:

[...] la creación de un tercer sector, comunitario, de la radiodifusión, reforzaría el derecho de las organizaciones sociales a contar con medios de comunicación como factor o herramienta sinérgica para la concreción y goce de otros derechos.

Respecto al tema de sustentabilidad, la Liccom señaló que el proyecto de ley ponía a las radios comunitarias en pie de igualdad en el plano comercial al sector privado o público, pues es deseable que sean sustentables, sin que ello signifique caer en la búsqueda del lucro.

Con estas posiciones y un categórico apoyo del oficialismo, el proyecto llega a su discusión final en la comisión del Senado y pasa al plenario de dicha Cámara.

## Los partidos políticos frente a la ley en la Cámara de Senadores

La Bancada del FA aprobó el proyecto en comisión con dos modificaciones, en lo que hace a las potestades del PE para el control y la regulación de las frecuencias otorgadas.

En función de la limitación de frecuencias disponibles en algunas partes del territorio nacional, en vez de asegurar un tercio se estableció que «preferentemente» se le otorgaría un tercio a las radios comunitarias.

En el momento de la votación se produjo un desencuentro entre las bandadas del oficialismo y la oposición por la urgencia que le imprimió el FA a la aprobación del proyecto de ley. En definitiva, el articulado fue votado solo por los senadores del oficialismo.

El PN argumentó que el PE podría haber asignado directamente frecuencias al sector comunitario con buenos controles para lo que no fuera necesaria una ley.

## Análisis comparado: el resultado en materia de legislación

Luego de un largo y arduo proceso legislativo en el Parlamento, la LRC quedó integrada en el orden jurídico vigente de nuestro país.

Desde un análisis sistémico se visualizan cómo queda posicionado cada uno de los actores en función de las nuevas reglas del juego aprobadas en la ley. Primero se presenta un mapa de actores en función de su posicionamiento con el proyecto de ley y luego el resultado ex post de haberse aprobado el proyecto.

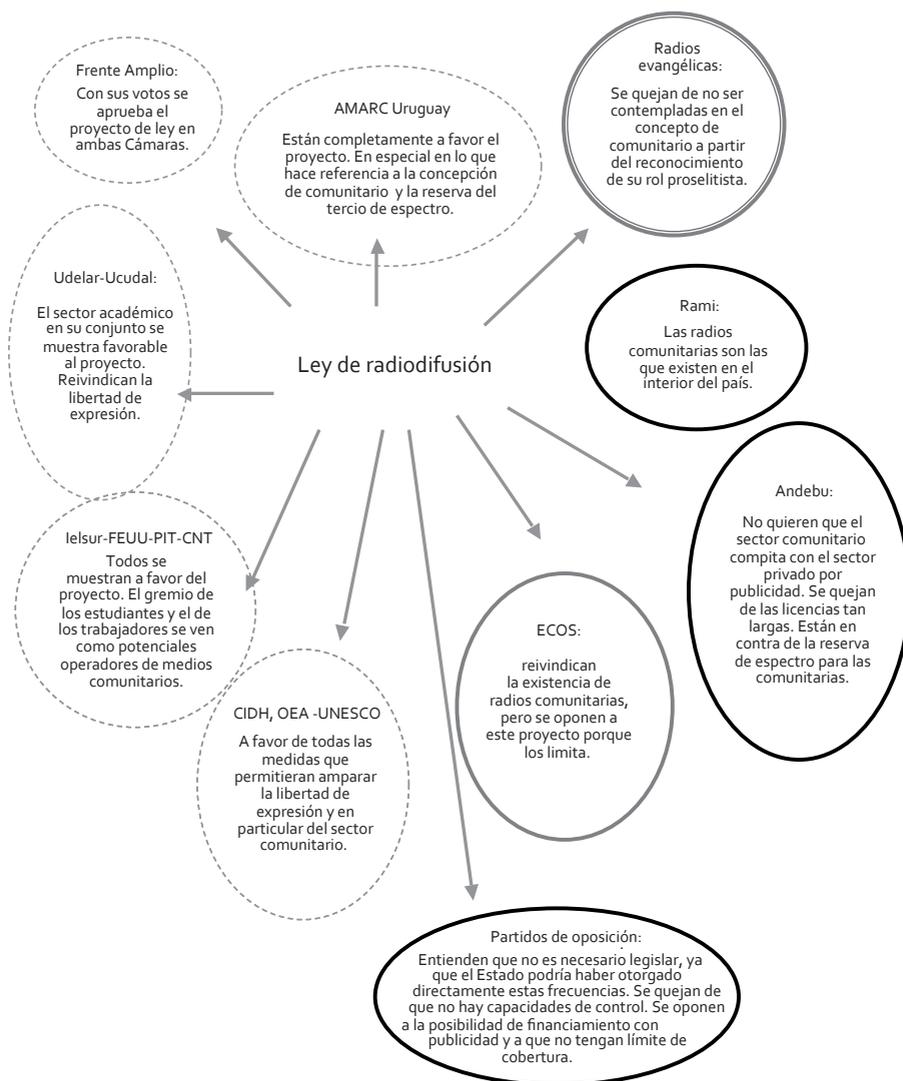
En el mapa de actores han sido indicados en círculos de borde cerrado quienes se mostraron contrarios al proyecto y que en términos institucionales la legislación aprobada no fue acorde a sus intereses. Los actores identificados con doble borde apoyan a las radios comunitarias, siendo parte de ese colectivo, pero no se sintieron representados por la ley, sino que ejercieron un rechazo a la misma porque se excluyeron del sistema. Los actores identificados con borde recortado se mostraron a favor del proyecto aprobado.

Tal como lo señalaban Scharpf y Maintz (1997), los actores involucrados en la discusión plantearon un posicionamiento diverso respecto a las múltiples dimensiones que integraban el proyecto de ley. En este caso, en forma genérica podemos visualizar que hubo actores que estuvieron tanto a favor como en contra de la legislación, pero ninguno estuvo en su totalidad de acuerdo con los términos en que quedó el texto definitivo de la ley.

Para ello se resumen las nuevas reglas del juego en los siguientes ítems:

- concepto de lo comunitario;
- sustentabilidad económica;
- reserva del tercio del espectro;
- disposiciones generales y operativas de la ley.

Cuadro 1. Mapa de actores que participaron de la discusión legislativa de la ley de radiodifusión comunitaria



Cuadro 3. Posicionamiento de los actores relacionados con la temática según dimensión de análisis

Actor	Dimensión de la ley	Posicionamiento durante la discusión de la ley
Andebu	Sustentabilidad económica	Se oponen al financiamiento por la vía de publicidad y plantean una propuesta alternativa (ver posicionamiento general).
	Reserva de un tercio del espectro	Crítica la reserva de un tercio del espacio radioeléctrico para los medios comunitarios. Señala que el gobierno debe adjudicar frecuencias, pero sin discriminar una cuota que es imposible de cumplir según ellos en lugares como Montevideo. Además de que violaría el principio de igualdad consagrado en la Constitución.
	Concepto de lo «comunitario»	Entienden que son radios ilegales que interfieren la frecuencia de las privadas. Ven el concepto desde la órbita de los problemas de intromisión de frecuencias, ilegalidad que tienen los medios comunitarios.
	Posicionamiento general ante la ley	Se muestran como férreos opositores a la ley. Plantean una alternativa al proyecto de ley que no resguarda una parte del espectro a las radios comunitarias. En vez de permitir que gestionen recursos financieros propios para asegurar su sustentabilidad recomiendan la creación de un fondo común de actores públicos y privados para su mantenimiento.
Amarc	Sustentabilidad económica	Propone que las radios comunitarias deben poder solventarse económicamente para subsistir, incluyendo publicidad, sin perder su carácter de no lucrativas.
	Reserva del tercio del espectro	Apoya la reserva de un tercio del espacio radioeléctrico para los medios comunitarios. Señala que el gobierno debe adjudicar frecuencias, discriminando en forma positiva. Plantean la necesidad de un reconocimiento del sector comunitario distinto del sector comercial.
	Concepto de lo comunitario	Son los defensores del concepto de 'radio comunitaria' y de «medio comunitario» en general refiriendo a sus contenidos, su aporte a la comunidad y la participación de la misma en la gestión.
	Posicionamiento general ante la ley	Se muestran totalmente favorables a la reserva de tercio del espectro y a la ley en su conjunto, por su carácter amplio sin limitaciones de cobertura y de financiamiento.

Actor	Dimensión de la ley	Posicionamiento durante la discusión de la ley
Rami	Sustentabilidad económica	Argumenta que la gran mayoría de sus radios son de carácter comunitario, y que la presencia de otras radios que compitan por publicidad afectaría su sustentabilidad.
	Reserva de un tercio del espectro	Entiende que no se requiere generar estos espacios de reserva del espectro. Además la ley supondría que mucha de estas radios llamadas comunitarias que hoy operan en la ilegalidad comenzaría a competir con ellas. En especial, se deja entrever el dilema comercial que ello significaría para la sustentabilidad económica de las radios del interior que hoy operan ilegalmente y que se hacen denominar 'comunitarias'.
	Concepto de lo comunitario	Asocian el concepto de «comunitario» al tamaño de las radios y a la cercanía territorial (por las ciudades pequeñas del interior). Al tratarse de pequeñas empresas ligadas a un territorio particular y a negocios familiares, se autodenominan comunitarias, por oposición a las grandes radios comerciales de Montevideo. No asocian la radio a proyectos comunitarios necesariamente, sino al alcance territorial de su frecuencia.
	Posicionamiento general ante la ley	Se muestran como férreos opositores a la ley. En especial porque ellos se auto-denominan las «verdaderas radios comunitarias». Critican la posibilidad de vender publicidad de las radios comunitarias que plantea el proyecto puesto que entraría en directa competencia con ellos.
PN	Sustentabilidad económica	Sobre la sustentabilidad económica reclamaron la incompatibilidad entre la labor comunitaria y la venta de publicidad.
	Reserva de un tercio del espectro	Entienden que no es necesaria la reserva de un tercio del espectro.
	Concepto de lo comunitario	Plantean un concepto de comunitario muy vinculado a lo no comercial.
	Posicionamiento general ante la ley	En general se muestran escépticos frente a la posibilidad de que la ley logre regular el funcionamiento de las radios que actuaban en ese entonces fuera de la ley. Fueron críticos a las características de la ley, como el tercio del espectro para el sector comunitario y la posibilidad de vender publicidad.
FA	Sustentabilidad económica	Los legisladores se mostraron de acuerdo con habilitar todas las formas que permitiesen la sustentabilidad económica de las radios, incluyendo la publicidad.
	Reserva de un tercio del espectro	Se reconoce la existencia de tres tipos de medios: comunitario, comercial y público. Están de acuerdo en reservar un tercio para el sector comunitario.
	Concepto de lo comunitario	Tiene un sentido amplio de lo comunitario, incluyendo no solamente la dimensión territorial, sino además el concepto de comunidad temática. En sus intervenciones los legisladores del FA valorizan el rol de la radio comunitaria en el desarrollo local y en la generación de identidad colectiva.
	Posicionamiento general ante la ley	En su amplia mayoría están de acuerdo con legislar respecto a la ley, pero, sin embargo, en algunas ocasiones existen legisladores que tienen dudas respecto a la efectividad de la legislación para la regulación y la supervisión.

## Las nuevas reglas del juego

### Posicionamiento del sector comunitario ante las nuevas reglas del juego

El sector que nucleaba a las radios comunitarias se dividió en torno a la ley. Es así como Amarc, que lideró la redacción del proyecto de ley a través de su especialista Gustavo Gómez, apoyó sustantivamente el proceso.

El quiebre se produjo con Ecos, que se mostró radicalmente opositora a la regulación que se planteaba en la ley y en especial al rol que se le seguía adjudicando a la Ursec en la materia. La plataforma reivindicativa de Ecos asevera que la ley aprobada:

1. contradice los principios de las radio comunitarias plasmados en varios documentos aprobados por Ecos en instancias de legítima expresión;
2. no respeta nuestra forma organizativa poniendo trabas burocráticas que desvirtúan la naturaleza de colectivos horizontales que orientan esta actividad;
3. mantiene la discrecionalidad del PE en la administración de las frecuencias;
4. reconoce y legitima a la Ursec, que para nosotros, es un órgano represor que aún mantiene equipos incautados a las radios comunitarias;
5. contiene aspectos punitivos, ya que mantiene en vigencia sanciones a aquellas radios que, a su juicio, transgredieron dichas normativas.<sup>11</sup>

Para Ecos las nuevas reglas del juego en regulación del sector significaban una pérdida de sus intereses de no intromisión del Estado en esta materia, mientras que para Amarc significaba la consagración del reconocimiento oficial de los tres tipos de espectros radiofónicos: público, comercial y comunitario.

Cabe señalar, sin embargo, que una vez aprobada la ley, Ecos se integró, a través de un representante, al CHARC previsto en la misma. Desde ese lugar, sin dejar de señalar sus críticas, ha apoyado en los hechos el proceso de aplicación de la ley, aunque varias de las radios nucleadas en la coordinadora no se presentaron al censo de 2008 ni están por tanto legalizadas actualmente.

### La visión de los opositores: nuevos constreñimientos

La visión sistémica que se presenta en el inicio del apartado, señala que la introducción de nuevos condicionamientos pueden constreñir a los actores a determinadas conductas que por sus propios intereses no tendrían.

Tanto para Andebu como para Rami las reglas del juego cambiaron ya que sus intereses no se vieron reflejados en la nueva legislación. Andebu y Rami fueron firmemente contrarios a la ley. Por un lado Andebu dejó entrever su temor respecto a la posibilidad de que la regulación se extendiese a todo el espectro, además de haberse opuesto a la distribución en tercios del espectro.

---

11 Ver <[http://www.intransigencia.org.uy/cartelera/ecos\\_frente\\_a\\_la\\_regulacion\\_de\\_la\\_radio-difusion.htm](http://www.intransigencia.org.uy/cartelera/ecos_frente_a_la_regulacion_de_la_radio-difusion.htm)>.

Por otro lado, Rami expresó su rechazo a la ley pues entendía que las radios del interior eran quienes jugaban un rol comunitario y que se estaba violando los derechos adquiridos con el paso del tiempo que habían estado desregulados. Claramente, la legislación que prohibía el ánimo de lucro afectaba a las radios comunitarias del interior que ya no serían tales bajo las nuevas reglas del juego.

La legislación aprobada pone en entredicho la influencia que estos actores antes tenían con los sectores políticos en el poder. Si bien los partidos tradicionales (Colorado y Nacional) no acompañan la iniciativa legislativa, esto no les alcanzó para frenar el proceso de reforma legal.

Un nuevo dato que surge del proceso de discusión para estos actores es la reconfiguración de su rol de veto *player* en el proceso de políticas públicas. Un poder que antes podrían haber ejercido más cómodamente, no les sirvió en esta oportunidad para obtener una legislación a su favor.

### La visión desde el Estado y el cambio en la institucionalidad vigente

Desde un análisis neoinstitucionalista, para el sistema de regulación y supervisión de los medios en Uruguay la legislación aprobada introducía un nuevo actor y concepto: una incipiente regulación social del espectro. Este dato se convierte en una nueva regla de juego para los actores que operen en el sector comunitario.

En este sentido, además de los organismos de regulación y supervisión ya previstos se introduce el CHARC, integrado por fuerzas sociales y encabezado por un académico experto jurídico independiente del gobierno. Este hecho es un disparador de un nuevo orden en materia del derecho a la comunicación, en especial por las audiencias públicas que se prevén.

Desde una visión sistémica, la ley reconfigura el escenario que en Uruguay se había recorrido hasta ese entonces en materia de políticas de comunicación. La regulación resultante de la ley genera nuevas reglas del juego que constriñen la conducta de los actores del sistema:

- Genera mecanismos de rendición de cuentas y *accountability* a través de las audiencias públicas.
- Consolida la existencia del sector comunitario de medios, identificando qué se entenderá como tal y estableciendo los parámetros que se utilizarán para su evaluación.
- Introduce a un nuevo actor independiente del gobierno que se encarga de la evaluación del proceso, lo que da mayores garantías de transparencia.
- Siguió en su proceso un debate amplio en donde se escucharon todas las opciones, y si bien hubo perdedores y ganadores en materia de incidencia en el texto definitivo, todos los actores involucrados tuvieron la posibilidad de comunicar su parecer a los legisladores.

## En conclusión

En nuestra introducción señalábamos cómo la LRC podría significar un cambio en las reglas del juego para los actores del sistema. Habiendo dado respuesta a esa interrogante, cabe señalar que además de esta ley se abre un nuevo marco de operaciones en materia de políticas de comunicación en nuestro país.

Por un lado, la ley sienta un precedente en materia de derecho a la comunicación porque reconoce dentro del orden legal al sector comunitario con una regulación específica.

Por otro lado, la manera como se discutió el tema integró a las diversas posiciones en torno a una mesa, escuchando la mayoría de las voces involucradas. Este procedimiento que se ha relatado en las páginas anteriores sentaron un precedente de cómo se encararían las políticas de comunicación con participación de los diversos actores involucrados.

La única regulación que existió durante décadas en materia de comunicaciones fue un decreto del año 1978, donde se explicitaba el rol del Estado como adjudicador directo de frecuencias de radiodifusión. Desde entonces, el juego del libre mercado imperó como asignador de recursos y roles en materia de comunicación en nuestro país, teniendo como actor pasivo a un Estado que no tenía los recursos, ni los intereses necesarios para ejercer tareas en supervisión, regulación, ni mucho menos desarrollo, de los medios de comunicación.

Nuestro país no encaró institucionalmente el «derecho a las comunicaciones» hasta el 2005. Hasta ese entonces distintas fuerzas sociales habían bregado por ejercer presión ante las autoridades para obtener una regulación en materia de comunicaciones, pero la respuesta fue dejar librada al juego del mercado la temática.

En la discusión sobre la regulación de la radiodifusión comunitaria los distintos actores implicados tuvieron la posibilidad de plantear sus diferentes puntos de vista. A la hora de hacer un resumen de los distintos actores que intervinieron dentro el proceso de debate parlamentario se destacan más de una decena de organizaciones.

El proceso de discusión de la LRC integró al *policy making process* en materia de comunicación nuevos actores y por ende nuevas formas de conversar públicamente en torno a la toma de decisiones en políticas de comunicación.

Otro aprendizaje del proceso de tratamiento y discusión de la LRC es que algunos actores de amplio poder comercial y político no vieron reflejadas sus aspiraciones en la regulación definitiva. Tal es el caso de Andebu y de Rami.

Respecto al contenido de qué es comunitario la ley recoge la concepción de medios de comunicación que potencien la participación ciudadana, el desarrollo de identidades comunitarias y un aporte concreto al desarrollo local. En materia de debate público, la introducción de difusión de realidades locales, territoriales o de identidades comunitarias refuerza la diversidad cultural de nuestra sociedad.

Institucionalmente y en materia de democratización de la política de comunicación, la creación del CHARC, como ente asesor, permitió la introducción de nuevas voces en la tarea de regulación.

En definitiva en el proceso de discusión y análisis de la Ley de Radiodifusión Comunitaria encontramos un conjunto de enseñanzas y aprendizajes que sirvieron de antecedentes para un enfoque más amplio y abarcador del diseño de política de comunicación. El proceso de participación analizado es referente de otros espacios que surgieron posteriormente después en el *policy making process* de la comunicación: Coalición por una Comunicación Democrática, Comité Consultivo sobre Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, entre otros.

La ley aprobada se convirtió en la llave de acceso a un nuevo orden regulatorio en materia de comunicación en Uruguay. Las reglas del juego se vieron modificadas cambiando el escenario para los actores y generando, a partir de esa realidad, nuevos incentivos para orientar las pautas de comportamiento.



## La percepción de los actores sociales involucrados

FRANÇOIS GRAÑA

### Introducción

Fueron entrevistados 16 informantes calificados, seleccionados entre los principales actores involucrados en la discusión y aprobación de la ley. Las actas de los debates en el seno de la comisión parlamentaria creada para la discusión de la ley, obraron de guía para la selección de personas a entrevistar. Las entrevistas se centraron finalmente en seis actores centrales:

1. los abogados directamente involucrados en la discusión legal previa;
2. las gremiales de las radios comunitarias (Amarc y ex-Ecos);
3. las gremiales comerciales (Andebu y Rami);
4. el gobierno;
5. la oposición; y
6. el CHARC. En cada uno de estos casos, se trabajó con el material discursivo aportado por dos o más entrevistados.

En los casos 1, 4, 5 y 6, se hizo de cuenta que se trataba de un único discurso a varias voces, dado el fuerte predominio de las convergencias entre los diferentes entrevistados. En los casos 2 y 3, en cambio, resultó evidente que debían establecerse ciertas distinciones entre los enfoques de las respectivas gremiales.

Dos palabras sobre los supuestos teórico-metodológicos que sustentan el análisis interpretativo realizado. La transcripción de una entrevista constituye una pieza comunicativa dotada de coherencia interna. Sin embargo, dicha coherencia no está dada por sí misma: el texto resultante de la transcripción de las entrevistas se encuentra ahora desprendido del contexto comunicacional pleno en el que tuvo lugar, y que daba todo su sentido a las palabras de los entrevistados. Para que estas palabras vuelvan a ser inteligibles, debe realizarse un trabajo de análisis interpretativo que adopte la perspectiva de la investigación:

La inteligibilidad de la pieza discursiva o texto debe ser reelaborada por el investigador. Esta reelaboración no es sinónimo de reconstrucción ‘objetiva’ de un sentido perdido o subyacente: por el contrario, se deberá poner en pie una estrategia analítica vertebrada por los propósitos de la investigación. La nueva coherencia que gana el texto en estudio, es el producto de un trabajo interpretativo. La interpretación resultante no es ‘verdadera’ ni ‘falsa’, aunque sí pretende verosimilitud. Y, por más convincente que

resulte, seguirá siendo una interpretación, o más exactamente, una hipótesis interpretativa (Graña, 2011: 114).

Se emplea la cita textual siempre que resulte ilustrativa o que señale un énfasis; sin embargo, la elaboración resultante tomada como totalidad se ha despegado en mayor o menor grado de la transcripción literal de las entrevistas. Dicho despegue relativo —formal, sintáctico y discursivo— no impide que el análisis siga arraigando en los dichos de los entrevistados o, más precisamente, en la interpretación de estos dichos.

A menudo, diferentes actores comentan las mismas situaciones; esto puede generar la sensación de que se trata de redundancias evitables. Sin embargo, una lectura más ceñida pondrá en evidencia que se trata de enfoques diferentes, dando cierto contexto de sentido que los singulariza. El lector debe tener presente que el principal interés del discurso de los actores aquí recogido, no reside estrictamente en la «información» o «los datos» que aportan, sino en las significaciones con que son investidos por los hablantes. No hay aquí enfoques más «verdaderos» que otros: cada uno de ellos se encuentra animado por cierta lógica que nos interesa aprehender en los propios términos en que se hace manifiesta en las palabras de los entrevistados.

La ley aprobada en 2008 está inspirada en el Pacto de San José de Costa Rica. El texto establece claramente tres tipos de intereses que coluden con la noción de radioemisora comunitaria: político-partidarios, religiosos y comerciales. Los juristas consultados fueron unánimes en la consideración de que el texto legal constituye un hito en la materia, a nivel de la región latinoamericana. También catalogaron a la radioemisión comunitaria como un espacio de libre expresión ciudadana, que como tal, debe ser regulado y custodiado por el Estado. Su legitimidad no puede ofrecer discusión porque reposa sobre derechos humanos esenciales, discurren. En consecuencia, el Estado deberá administrar el espectro radioeléctrico en tanto patrimonio social y regular el ejercicio del derecho de libre acceso al mismo.

Los titulares de radioemisoras comunitarias siempre han reclamado una legislación que amparara sus derechos. Esperaban que el reconocimiento del Estado y el fin de una larga noche de clandestinidad y persecuciones, pondrían fin a todos sus problemas. Pero la nueva situación de legalidad trajo aparejadas obligaciones y desafíos inéditos. De aquí en más, deberían plegarse a especificaciones técnicas normativizadas, pasar de «familiares» a «profesionales», ocuparse de asuntos tales como invertir en equipos y en formación, poner especial cuidado en el diseño de la programación, etcétera.

Para las gremiales comerciales, la LRC contiene una serie de principios compartibles. Pero ha tenido un efecto perverso, no buscado por nadie: durante el extenso período de discusión de la misma y aun luego de aprobada, continuaron apareciendo radios ilegales, animadas por la expectativa de una pronta autorización. El principio de la libertad de expresión, aplicable a ciertos servicios de comunicación, no debió incluirse en una ley de radiodifusión, abocada a la

regulación de aspectos técnicos. Es este un argumento falaz —sostienen— para justificar la existencia de las radios comunitarias, desde que estos fines sociales ya son cabalmente cumplidos por las radios comerciales. Pero aún en el plano técnico, encuentran que el texto adolece de problemas: no asegura un control adecuado de la modulación, no establece homologación alguna de equipos, no define un tope en la potencia no estipula sanciones a la emisión ilegal.

Ambas gremiales comerciales emplearon todos los medios a su alcance para impedir la regulación de las radios comunitarias. Andebu aducía que las «radios ilegales» no aportaban nada nuevo a las existentes. Rami se sentía lesionada en su sustentabilidad, dada una competencia «desleal» por audiencias exiguas. Para los promotores de la ley, las radios comunitarias debían verse como un servicio específico y diferencial que prestaban a la comunidad. Perdida la batalla por el desconocimiento, ambas gremiales pugnaron por reducir tamaño, alcance y financiación de las radios comunitarias. Finalmente se logró la aceptación de un sistema de radiodifusión tripartito: el sector comercial, el público estatal y el comunitario.

Desde esferas de gobierno, la aprobación de la ley fue considerada un hito histórico. El texto establece que «el espectro radioeléctrico es un patrimonio de toda la humanidad», y que el Estado debe velar por «el acceso equitativo a la frecuencia de toda la sociedad uruguaya». Esta filosofía erosiona un reinado oligopólico casi centenario, que negaba la noción misma de radio comunitaria. En filas de la izquierda se siente que la LRC pone fin a una discrecionalidad histórica en la materia, establece derechos y obligaciones, promueve la participación ciudadana en la asignación de frecuencias.

Por otra parte, el gobierno se empeña en evitar tanto un exceso de tutela estatal como una actitud demasiado prescindente. Se percibe que ciertas limitaciones estructurales solo son modificables a largo plazo: estrechez presupuestal e infraestructural que reduce la eficacia, exigua capacidad de contralor que obliga a actuar a contragolpe, etcétera. Se tiende a operar sobre la urgencia, aun a conciencia de las debilidades que esto conlleva y de las resistencias que genera.

La oposición reconoció la relevancia de la radiodifusión comunitaria, así como la necesidad de darle consagración legislativa. Sin embargo, no acompañó el texto de Ley en virtud de tres discrepancias centrales:

1. el texto otorga frecuencias y potencias en forma indiscriminada, en tanto que la minoría parlamentaria entiende que estas radios deberían operar en FM, con baja potencia y con cobertura restringida;
2. la ley habilita que dichas emisoras vendan publicidad, lo que desvirtúa su condición de asociaciones civiles sin fines de lucro; y
3. el denominado Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC) tiene cometidos que podrían invadir las facultades y atribuciones de la Ursec, lo que debilita las responsabilidades de administración.

La oposición entendía que la ley debería proteger y afirmar la autoridad exclusiva de la Ursec. A su criterio, la creación del CHARC contribuiría a concentrar

el control de las decisiones en el PE en cuanto al otorgamiento o revocación de ondas radioeléctricas. Por lo demás, tampoco estuvieron de acuerdo con la convocatoria a audiencias públicas para la adjudicación del espacio radioeléctrico, en lugar de la habitual licitación general. Asimismo, cuestionan la pasividad de la Ursec ante la presentación de decenas de denuncias de radios comerciales. Una vez aprobada, la oposición manifiesta que la ley no se ha aplicado con la debida ponderación: numerosas radios no comunitarias siguen operando sin tropiezos, y otras que sí lo son, fueron inhabilitadas por meras razones formales. Asimismo, entienden que las radios evangélicas deberían ser contempladas dentro de las radios comunitarias en sentido amplio.

A despecho de estos señalamientos, algunos voceros opositores reconocieron que habían esperado una mayor discrecionalidad de la administración, y que ciertas supuestas radios comunitarias funcionarían en la práctica como emprendimientos comerciales con alcance nacional, extremo que no se ha verificado.

La constitución del CHARC supuso el primer paso en la aplicación de la ley. El consejo honorario debía integrarse con representantes del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), del PE, de las universidades privadas, de Ielsur, APU, Amarc, Ecos, Udelar y del MIEM (el representante de este último fue designado presidente del organismo). Solo los cinco últimos mantuvieron una presencia activa y estable desde su integración hasta el presente. Sus integrantes señalan enfáticamente el principal obstáculo al correcto desempeño de su labor: esta reposa sobre la buena voluntad y el «tiempo libre» que cada cual pueda y quiera dedicarle a una tarea que no es remunerada, y que tampoco cuenta con infraestructura ni apoyo administrativo de ningún tipo. Aun en caso de haber contado con financiación, la tarea hubiera sido titánica: cinco personas debían ocuparse de 412 proyectos diseminados por todo el territorio nacional. A despecho de estas circunstancias, el cuidado y ponderación que caracterizó al desempeño del CHARC, fue reconocido por todos los actores sociales involucrados en la ley. Algo más de trescientas postulaciones debieron ser rechazadas. Los miembros del consejo asesor están persuadidos que, dadas las circunstancias, debieron producirse muchos errores, tanto entre las radioemisoras aceptadas como entre las rechazadas. Una distancia demasiado grande entre los papeles y la realidad, amenaza con el desprestigio de la ley.

A continuación, se expondrá un análisis de los posicionamientos de actores centrales en todo el proceso de discusión y elaboración de la ley, así como de su implementación: los juristas que impulsaron el proyecto, las gremiales de radioemisoras comunitarias, las que agrupan a las radios comerciales, el enfoque del gobierno, el de la oposición y, por último, el consejo honorario.

## El enfoque jurídico

Entrevistados: Edison Lanza, Óscar López Goldaracena, Jorge Pan

Inicialmente, la frecuencia de onda era competencia exclusiva del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y de Presidencia de la República y las radios comunitarias no tenían existencia legal alguna, no eran siquiera mencionadas en la Ley 14.670. Las radios instaladas de hecho, y por tanto ilegales, sufrían allanamientos y requisas de sus equipos. Las ondas radioeléctricas otorgadas se hacían como favor político y sin criterios transparentes ni resolución fundada alguna.

Hasta el momento de la discusión de la ley actualmente vigente, todo dependía de la mayor o menor tolerancia de los gobiernos hacia una actividad que se desarrollaba en la semiclandestinidad. No pocas radios comunitarias nacen, precisamente, como iniciativas ambientadas en los primeros años ochenta, en consonancia con el ascenso progresivo del movimiento social democratizador y la última fase de la dictadura. Este origen estimula cierta tendencia a actuar en los márgenes, al amparo de vericuetos legales que mantuvieran a raya lo peor: la clausura, la confiscación de equipos, la persecución policial, etcétera. Ello no impidió que se produjeran episodios de persecución; en oportunidad de la creación de la Ursec, por ejemplo, algunos propietarios de viviendas donde estaban instalados los equipos de emisión fueron objeto de persecución. Algunas de las medidas implementadas para desmoralizar a estos emprendimientos, consistían en denuncias ante el Banco de Previsión Social (BPS), en el aumento de la tarifa de OSE y de UTE aduciendo su carácter de explotación comercial, etcétera.

Se entiende que la radio comunitaria es tal, en la medida en que es un servicio con participación de la comunidad, independientemente de su contenido, y con énfasis en lo cultural. ¿Cómo evaluar el carácter «comunitario» de una radioemisora cualquiera? Todos los juristas concuerdan en un punto: lo central es el proyecto comunicacional.

Los abogados vinculados a la defensa jurídica de la radioemisión comunitaria, entienden que estas constituyen un espacio legítimo de expresión que no debe sufrir limitaciones por parte del Estado, siempre que no interfiera en asuntos estrictamente vinculados a la seguridad pública. Parten del enfoque «iusnaturalista», que postula la preexistencia de derechos intrínsecos a la condición humana; el Estado no tiene otra misión que la de velar por ellos, administrarlos, darles forma legal.

En ausencia de toda regulación legal nacional expresa, la actividad obtiene su sustento jurídico en el art. 72 de la Constitución, que establece que «la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno». En este sentido, dado el desarrollo que ha tenido el concepto de libertad de expresión, este comprende hoy el derecho a dar y recibir información. De esta forma, su ejercicio a través del espectro

radioeléctrico solo puede estar limitado por la obligación de no interferir con otras ondas existentes.

Asimismo, las radios comunitarias fueron legitimadas en todas partes del mundo como medio de expresión. Un primer antecedente de reconocimiento legal en nuestro país, lo constituye un evento sobre radiodifusión realizado en el Paraninfo de la Universidad bajo el primer gobierno democrático post dictadura, autorizado a ser retransmitido por las propias radios comunitarias. Hace pocos años, se realizó un foro de participación ciudadana con el propósito de reafirmar el derecho a brindar y recibir información a través del éter, suministrada por entidades autogestionadas. Todos estos movimientos contribuyeron a la legitimación de su existencia, y al descaecimiento de las prácticas de clausura de estos emprendimientos. Así, de más en más el problema para los gobiernos reside en qué hacer con las radios comunitarias: la clausura lisa y llana ya no es una opción.

Es a partir de 2005 que los esfuerzos realizados en dirección del reconocimiento y la legitimación, cristalizan en la conformación de un grupo de trabajo con el propósito de generar un proyecto de ley de radios comunitarias: APU, Ielsur, Serpaj, Amarc, entre otros.

La ley aprobada en 2008, está inspirada en los mejores estándares internacionales de lo que es la libertad de expresión, notoriamente, el Pacto de San José de Costa Rica. Consagra el uso del espectro radioeléctrico en tanto derecho humano que va más allá de los gobiernos, y que preexiste a la voluntad del Estado; este debe limitarse a funciones administrativas de dicho espectro. Establece que las radios no pueden ser captadas por intereses político-partidarios ni religiosos, ni pueden tener fines de lucro. La cuestión de la autosustentación económica del emprendimiento está contemplada como necesidad, y claramente desmarcada del lucro. Este punto es crucial, sobre él reposa la pugna con las radios comerciales por la legitimidad. Estas debían entender y aceptar que, decididamente, las radios comunitarias no compiten con ellas. Todo ello supuso un arduo trabajo de persuasión a los parlamentarios, acerca de las bondades de la existencia de la radio comunitaria en tanto canal democrático de libre expresión sin intereses comerciales. Un punto importante en este trabajo de persuasión, estuvo dado por el hecho de que este reconocimiento de las radios comunitarias ya ha hecho su camino en los países «desarrollados». En otras partes del mundo, está largamente convalidada la coexistencia armoniosa de las radios comerciales, las públicas o estatales y las comunitarias.

En este sentido, se entiende que la ley se ciñe estrictamente al principio de transparencia, y cumple un rol de regularización del funcionamiento de las radios comunitarias. Su implementación demuestra que la regularización no conduce al caos, tal como pretendían algunos voceros de la radiodifusión privada comercial. Asimismo, el notorio éxito de la convocatoria, puso en evidencia que el sector está mayoritariamente conformado por operadores interesados en la regulación. Esto también contribuyó a desmentir los pronósticos más bien pesimistas

y desconfiados, provenientes del sector comercial. Siguiendo tales diagnósticos, se esperaban resistencias masivas y desacatos a la ley que no se comprobaron. Por el contrario, primó entre los operadores de radios comunitarias un ansia de tener un lugar en el espectro y en el espacio público. El caso de Ecos es muy sintomático; animada por un espíritu reacio a cualquier control normativo, esta gremial se avino a participar activamente del CHARC creado con fines de regulación social e institucional.

Por otra parte, todos coinciden en que la implementación de la Ley puso en evidencia las falencias de la intervención del Estado. Muy significativamente, el CHARC debía constituirse con cinco miembros de la sociedad civil y cuatro representantes estatales; estos últimos tuvieron escasa o nula participación en la tarea del consejo honorario, que reposó casi completamente sobre los hombros de sus integrantes honorarios. En este mismo sentido, el representante del Poder Legislativo nunca fue designado. Significativamente, en cierto momento el propio Legislativo dirigió al CHARC un enérgico pedido de informes; es evidente que, de haber cumplido con su participación prevista en la creación del Consejo, otra hubiera sido la situación al momento de plantearse esta solicitud de informes. En este mismo sentido, la asistencia de un representante del MEC fue muy irregular.

Muchos destacan que el CHARC ha desarrollado una labor transparente, genuinamente orientada a la aplicación de criterios clasificatorios homogéneos de las radios. Esto ha infundido confianza aun entre los más críticos de la ley (notoriamente, las gremiales de radios comerciales). Buena parte de los integrantes del consejo no están directamente involucrados en la propia actividad de radiodifusión. Sin embargo, sería un error atribuir a esta sola circunstancia una labor ponderada y confiable. Por el contrario, la intervención «corporativa» de representantes de las gremiales comunitarias, contribuyó a acentuar y afinar el examen cuidadoso de los proyectos, con vistas a demarcar nítidamente aquellos de índole comercial o proselitista.

El estudio de los 412 expedientes presentados, supuso una evaluación ponderada, no pocas veces discutida y discutible. El CHARC operó sin recursos, sostenido por personas que tuvieron una participación directa en todos los prolegómenos de la ley, y que se sentían comprometidas con la labor empeñada. ¿Es esta renuencia del Estado una manifestación específica de desinterés oficial por la problemática de las radios comunitarias? Parece claro que no. Habría que ver aquí, más bien, un sesgo característico del Estado uruguayo. En palabras de un abogado de la APU que ha participado activamente de las discusiones parlamentarias e integra el consejo honorario: «la debilidad que hay en materia de implementación y protección de derechos, es grandísima; para que nos dieran una oficina y una computadora, fue todo un logro». Señala luego esta realidad como un factor de desgaste: «los más comprometidos con todo esto, vamos a terminar por cansarnos e irnos, y quién sabe en manos de quién queda», agrega el abogado.

El éxito del registro de emisoras dispuestas a acogerse a la normativa legal, puso en evidencia un universo muy heterogéneo de situaciones. Los proyectos presentados debían ser evaluados en base a criterios definidos con la mayor claridad posible: inserción en la comunidad, formas de gestión comunitaria, avales provenientes de la comunidad de referencia. Algunas radios ‘históricas’ no ofrecían mayores dudas respecto de su condición de comunitaria propiamente tal. En contrapartida, se registró una considerable cantidad de emisoras claramente ‘no comunitarias’, junto a otras cuyo carácter era más difícil de discernir. Los agrupamientos más significativos de esta parte del universo de postulantes, podrían ser discriminados como sigue:

1. En no pocos casos, se amalgama fuertemente una vocación comunicativa de base con la búsqueda de una fuente de ingreso familiar; a menudo, el CHARC se veía llevado a clasificar estos casos como microempresas, declinando otorgarles estatuto de radio comunitaria.
2. Unas cuantas emisoras netamente comerciales procuraban solaparse, con mayor o menor fortuna, bajo las apariencias de un servicio comunitario.
3. Se identificó un número significativo de emprendimientos animados por la voluntad de hacer comunicación y periodismo radial, pero con escasa o nula inserción real en el medio social.
4. En cierta cantidad de situaciones, el proyecto no estaba adecuadamente presentado; en esos casos, la inhabilitación está motivada por insuficiencias de forma y de fondo en la formulación del proyecto. El caso más notorio en este último sentido, fue la Radio FEUU.
5. Finalmente, alrededor de la cuarta parte de los proyectos presentados exhibían una orientación netamente religiosa; la ley establece la incompatibilidad entre proselitismo doctrinario y servicio comunitario, por lo que estas propuestas no pudieron ser regularizadas.

Este último grupo despierta una polémica que sigue abierta; el punto presenta complejidades. Así, algunos apelan a la libertad constitucional de cultos y a la libertad de expresión más general, para impugnar la incompatibilidad que estipula la ley. No pocas emisoras religiosas hacen trabajo comunitario: ¿cómo —y por qué— disociar uno y otro aspecto de su labor? Por otra parte, ninguna de ellas transmite las veinticuatro horas del día, lo que podría habilitar una negociación en torno a la concesión de franjas horarias definidas. En ciertos casos —es el del padre Mateo en Rivera— se despliega desde la radio una importante actividad de índole indiscutidamente social, la labor abiertamente proselitista es casi inexistente, y el CHARC decidió otorgarle estatuto de radio comunitaria. «Se ve claramente que en la programación prima lo comunitario desde una persona jurídica religiosa, desde la Iglesia como institución», expresa el entrevistado arriba citado.

No hay unanimidad, sin embargo, en este balance positivo en primera instancia del espíritu y aplicación de la ley. Algunos abogados activistas de los derechos humanos que participaron desde el comienzo de las discusiones,

entienden que numerosas radios no pudieron cumplir con los requerimientos de la ley y recibieron órdenes de clausura, algunas tuvieron que cerrar. Muchas de ellas presentaron su proyecto comunicacional, pero las exigencias formales del consejo honorario, profusas en ítems, constituyeron una traba insalvable en aquellos casos en que los operadores no tenían condiciones para recurrir a asesores. Numerosas radios comunitarias portadoras de un proyecto comunicacional, pero que no lo pudieron explicar adecuadamente, quedaron fuera.

«Algunos de ellos están haciendo un trabajo fantástico a nivel de comunidad», sigue este abogado, especialmente crítico de los resultados de la implementación de la ley. Señala un desencuentro entre «exigencias de escritorio» del consejo honorario, y los proyectos comunicacionales concretos que en muchos casos terminan siendo poco o mal conocidos. Pero hay más: numerosas radios no se presentaron al llamado para ser censadas, aduciendo —entre otros argumentos— que no habían sido convocadas para participar de las discusiones iniciales. ¿Es correcto que esas radios queden fuera, por razones de esta naturaleza?, se pregunta. También entiende que la prohibición de proselitismo político puede dar lugar a ambigüedades y prestarse a la discrecionalidad.

Otro cuestionamiento a la ley que formula este abogado, reside en la exclusión de las radios cooperativas con el argumento de que son emprendimientos comerciales. Los emprendimientos cooperativos son esfuerzos conjuntos que no reparten utilidades, y por tanto, no deberían ser calificados de comerciales. Así, la ley debería reducir las exigencias legales para habilitar a un mayor número de radios efectivamente comunitarias. Por todo esto, entiende que se estuvo a punto de lograr una ley inclusiva para todas las radios comunitarias, pero que en definitiva no se logró.

La ley es vista por todos como un instrumento regulador y normalizador de la radiodifusión comunitaria. La norma viene a llenar un vacío legal, lo que es claramente percibido como un avance por parte de la mayoría de los actores involucrados. Algunos manifiestan preocupación por lo que entienden una tibia o nula ejecutividad de los órganos estatales que, como la Ursec, deberían controlar el cumplimiento de la normativa que ha entrado en vigencia. Numerosas emisoras han quedado legalmente inhabilitadas para seguir saliendo al aire tal como lo hacen; pero mientras nada ni nadie se lo impidan, la voluntad reguladora se habrá quedado en el avance escrito. «Es humano que quienes fueron excluidos sigan emitiendo igual, y que aparezcan nuevos; pero con eso, cae en desprestigio la ley», expresa otro entrevistado.

Las formalidades amparan todavía esta situación de *impasse*: mientras el censo no se dé por terminado, se encuentra expresamente descartada la posibilidad de clausurar una emisora. Esto realimenta la sensación de inoperancia en el contralor del cumplimiento de la norma.<sup>12</sup> Quienes, como Andebu, cuestionaban cualquier iniciativa legal destinada a regular las emisoras comunitarias, ven así

<sup>12</sup> El mal llamado censo (en realidad, registro voluntario de radioemisoras) permaneció abierto durante dos meses, a comienzos de 2008.

confirmados sus argumentos: en definitiva, la ley se muestra impotente para poner fin a las situaciones irregulares, el espectro radioeléctrico sigue saturado por emisiones no autorizadas.

La normativización de la actividad constituye por sí misma un estímulo a la profesionalización en términos de competencias del personal, mejora de las instalaciones, creatividad de la programación. Por lo mismo, su implementación pone al desnudo las carencias del sector radiocomunitario, sus dificultades para competir con el sector comercial en términos de calidad de las emisiones en cuanto a llegada, contenido y diversidad. En este sentido, se percibe la tendencia oficial a dejar librados a los involucrados a sus propias posibilidades y desempeños. ¿El Estado no debería implementar políticas de promoción de las radios comunitarias en su condición de espacios democráticos?, se preguntan algunos. Así, podría intervenir más activamente en la promoción del sector, al menos en una primera fase de consolidación: por de pronto, fondos concursables e inclusión en los planes de publicidad oficial. Se entiende que esto podría hacerse preservando a la vez la autonomía del sector.

## La perspectiva de las emisoras comunitarias

Entrevistados por Amarc: José Imaz y Carlos Casares; por Ecos: Ricardo Almeida

El grupo local de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias constituye la agremiación más importante y numerosa del espectro de radioemisoras comunitarias. Desde sus comienzos, Amarc se ha preocupado por la cuestión de las bases legales de la radiodifusión; estuvo entre los primeros interesados en generar un ámbito donde la discusión y elaboración jurídica fuera posible. Con el advenimiento del gobierno de Vázquez, vislumbraron una ventana de oportunidad, dada la voluntad política manifestada por la coalición FA respecto de la necesidad de regular un espectro radioeléctrico tripartito.

Pronto, la pertinencia de una normativa sobre el tema se reveló como controversial entre los defensores de la radiodifusión comunitaria. Las diferencias tomaron cuerpo en la existencia de dos gremiales enfrentadas, precisamente, en este punto. La entonces denominada ‘coordinadora’, entendía que legislar sobre las radios equivalía a encorsetar una actividad que debía permanecer autorregulada y libre de intromisiones estatales. Amarc opinaba, por el contrario, que la aprobación de una ley era de la mayor urgencia, y que las discusiones preparatorias debían realizarse aun sin la participación de quienes se autoexcluían por razones de principio. Esto explica, a criterio de los voceros de Amarc, el desentendimiento de la coordinadora —luego denominada Ecos— y de Serpaj. En este último caso, se defendía el derecho inalienable de cualquier ciudadano, en tanto individuo, a comunicar haciendo uso del espectro radioeléctrico. Algunos de los grupos que —junto con Amarc— se avinieron a discutir un proyecto legal, buscaron contemplar el enfoque de quienes habían quedado fuera del

ámbito de deliberación. En este sentido, quedó estampada en la ley la posibilidad de asociaciones de hecho constituidas con fines puntuales para emprendimientos a término: una escuela, por ejemplo. Ese grupo podría luego evolucionar hacia una sociedad civil, o bien cesar en la radioemisión.

Hasta aquel momento, la radiodifusión comunitaria discurría en los bordes del sistema jurídico-político; para sus impulsores, la figura del Estado representaba mucho más una amenaza potencial que una posible garantía para el desempeño de la actividad. El riesgo de clausura con incautación de equipos, muy presente en los noventa, sin embargo nunca había dejado de planear como una latencia inquietante. En la penumbra de la semilegalidad se desplegaba una labor animada por una vocación de servicio social, por motivaciones de raigambre más militante que profesional. Esto no impedía, claro está, que numerosas radioemisoras se esforzaran por brindar un servicio técnico y periódicamente satisfactorio.

En este punto, los gremialistas anotan una preocupación que persiste aún luego de la aprobación de la ley. Se trata del carácter discrecional de las inspecciones a las radioemisoras; «vienen acá y te dicen «esto está mal», pero yo no lo puedo comprobar», señala gráficamente un activista de Amarc. Se tiene la impresión de que, a menudo, las observaciones técnicas de Ursec no están debidamente justificadas. Por ello, se reclama un ámbito coparticipativo que haga más transparente el tenor de las observaciones, y que habilite el derecho a réplica de los operadores involucrados.

Existe entre los representantes del sector una clara conciencia de estar ingresando en una fase de transición. Se percibe que, de más en más, la radio comunitaria irá dejando atrás su impronta artesanal y familiar, para dar paso a la profesionalización, la regulación legal y el ajuste a normas. Esta percepción ya estaba presente en las discusiones previas del texto de ley, así como en el seno del CHARC, a propósito de su aplicación. Así por ejemplo, se había generado cierto debate en torno a la proposición de que «grupos de personas» pueden ser permisionarios de una radio comunitaria. En el CHARC no se contaba con una definición clara y aceptable de la noción de ‘grupo’. Se entendía que, de no especificar el alcance y limitaciones de dicha noción, un matrimonio y su hijo mayor —por caso— podrían constituirse en ‘grupo de personas’ y reclamar habilitación como permisionarios de una radio. «Si está en una casa de familia, es muy difícil que la radio se convierta en un emprendimiento comunitario», manifiesta un entrevistado de Amarc. Vemos aquí expresada esa conciencia de las implicancias de la profesionalización, arriba mencionada.

En lo fundamental, la aprobación de la ley es vivida como un gran paso adelante para las radios comunitarias; el usufructo autorizado y regulado de un tercio del espectro radioeléctrico como posibilidad, supone una conquista de enorme importancia. La ley convalida la noción de que el espacio radioeléctrico es patrimonio de la sociedad toda, y reafirma la libertad de expresión y de comunicación por todos los medios, en tanto principio inalienable. Se entiende

igualmente como una conquista legal importante, el hecho de que todas las especificaciones limitantes de la radiodifusión no hayan sido incorporadas a la norma: altura de antena, potencia, cantidad de bandas, venta de publicidad.

Los involucrados perciben, asimismo, que este salto de gigante conlleva un gran desafío: «nos tendremos que ir acondicionando a un montón de nuevas realidades que no las teníamos antes». Por momentos, parece que el término ‘desafío’ podría sustituirse por ‘amenaza’. Interpelado expresamente acerca del signo positivo de tal desafío, uno de nuestros interlocutores de Amarc responde luego de una breve pausa reflexiva: «[...] sí, es positivo si lo superarás [...]».

Deberá abandonarse la modalidad familiar de funcionamiento, en que la tarea reposaba ante todo en el empuje personal, en la motivación más asimilable a la militancia que a la actividad profesional. «Lo nuestro era prender la radio, salir, y cuidar de que en algún momento no te cerraran». A partir de la nueva situación, amparada y regulada por un marco jurídico, habrá que cumplir ciertos requisitos para conseguir y mantener la habilitación. En condiciones de legalidad, hay que ocuparse seriamente de las condiciones técnicas adecuadas, ya no se trata de salir al aire con cualquier equipo.

Por otra parte, ocupar el espectro radioeléctrico supondrá, mucho más que antes, desplegar esfuerzos de legitimación ante los radioescuchas. «Después de la ley, la preocupación principal de las radios pasó a ser la programación», declara enfáticamente un vocero: los contenidos, las formas de llegar al oyente, el cuidado por la calidad de la emisión. «Tenés que ganarte una audiencia, no alcanza con decir “estoy acá” [...]» Se abre paso la noción de competencia, en su doble acepción: en el sentido de eficiencia profesional, y en el sentido de puja con otros por la atención del radioescucha.

En simetría con lo antedicho, tiende a verse con otros ojos al usuario; este no puede quedar cautivo de una propuesta radial que discurre sin que sus realizadores se interesen por el eco despertado. Crece el cuestionamiento de lo realizado hasta el presente, muchos se preguntan quiénes deben hablar a micrófono abierto y cómo deben hacerlo. Pierde terreno la idea de una radioemisión que se dirige a quienes quisieran escucharla, sin preocuparse por quienes no lo hacen.

Esta última actitud de despreocupación, estaba fuertemente presente entre los comunicadores de radios comunitarias en tanto no se sentían estimulados para el cambio, para la readecuación de contenidos y formas al público receptor. «Eso está bueno, hay un crecimiento, y obviamente hay radios que se irán despegando», sigue un entrevistado. Aunque también se entiende como válida la coexistencia de pequeñas radios más caseras, y otras que se potencien con mayor amplitud: forma parte, en definitiva, de las reglas del juego.

Se percibe claramente que este salto profesional, institucional y técnico, planteará nuevos problemas en el plano económico. Crece la demanda de formación técnica, de preparación en las nuevas tecnologías. La radio comunitaria es, por antonomasia, una actividad sin fines de lucro. Más aun, quienes han hecho

suya la tarea, suelen asumir la incertidumbre financiera, y no pocas veces se vieron llevados a cubrir gastos de su bolsillo.

De aquí en más, las radios deberán estar registradas en la Dirección General Impositiva (DGI) y en el BPS. Probablemente, en algún momento haya que pagar derechos de autor, aunque la Asociación General de Autores del Uruguay (AGADU) aún no se haya manifestado en ese sentido, pero es previsible que lo haga tarde o temprano. Asimismo, las gremiales deberán ingresar a las negociaciones en los Consejos de Salarios. Esto supondrá, obviamente, respetar los laudos establecidos. En suma, ya nadie podrá mantenerse en la situación precedente, en que el ingreso, el voluntariado honorario y la difusividad de fronteras con la economía doméstica constituían una sola y misma cosa. En las nuevas condiciones ambientadas por la ley, se tornará de más en más cuesta arriba sostener la actividad solo con trabajo voluntario.

Por lo antedicho, se teme que el recurso publicitario —siempre magro en la radiodifusión comunitaria— resulte insuficiente para solventar obligaciones que pasan a ser ineludibles. Se entiende que el Estado debería contribuir de algún modo a asegurar la viabilidad de las emisoras: apoyo económico directo, exoneraciones impositivas, suministro de equipos, capacitación profesional, asignación de un canon a las radios privadas para solventar a las comunitarias, o alguna combinación de estas posibilidades. La voluntad estatal de fomentar los medios comunitarios, figura a texto expreso en la norma: ¿acaso esta voluntad no debería materializarse más allá de la expresión de buenos deseos?

Sin intervención alguna del Estado, emisoras como las de pequeñas localidades en que la publicidad regular es una utopía, irán quedando por el camino. Se produciría un proceso de diferenciación favorable a las emisoras del gran espacio metropolitano, en mejores condiciones de captar pautas publicitarias. Esto supondría un retroceso en sus cometidos sociales: el emprendimiento dejaría de ser sustentable, precisamente en aquellas pequeñas concentraciones urbanas donde cumplen una función insustituible de servicio a la comunidad.

¿Cómo ven hoy los representantes de la radiodifusión comunitaria, a quienes —desde la radiodifusión comercial— cuestionaron su propia existencia aduciendo que no tenían razón de ser? Entienden que, por intermedio de la labor ponderada y cuidadosa del CHARC, los voceros de Andebu y Rami fueron persuadidos de la seriedad de los propósitos que animan a los defensores de las radios comunitarias. Pero también entienden que los propios resultados del análisis de las propuestas radiales consideradas por el consejo honorario, demuestran que las gremiales comerciales no estaban del todo erradas. En definitiva, apenas un 20% de quienes se presentaron al censo voluntario, cumplían con los requisitos.

Se señala otro aspecto importante en relación, precisamente, al censo y posterior análisis de proyectos de radiodifusión comunitaria realizados por el CHARC. Se trata de la demora de la administración en dar aprobación formal a las solicitudes evaluadas positivamente, así como en denegar las solicitudes que fueron rechazadas. El pedido formal dirigido a la Ursec, en el sentido de dar por

culminado el censo, ha resultado infructuoso. El efecto espurio de esta renuencia, es el amparo de hecho a las radioemisoras que no fueron aceptadas como comunitarias: es decir, la gran mayoría de las que se presentaron. Esto, en la medida en que se estableció que ninguna radio podría ser inhabilitada durante el tiempo que durara el censo. Misma renuencia preocupante notan en lo referido a la reglamentación de la ley.

Otra dimensión singular de la radioemisión comunitaria, reside en las propuestas radiales con fines educativos. Así por ejemplo, una radio propiamente universitaria se orientará a la creación de espacios de extensión hacia el medio: foros de discusión estudiantil y docente, pedagógicos en general, actividades de aula, etc. Este tipo de radio con un pie en el barrio y otro en la Universidad. ¿No reclama esta especificidad, un estatuto diferenciable al interior del gran abanico de radios comunitarias? Similar situación es la de la radio Vilardevoz.

Merece mención aparte el posicionamiento de la actual Federación de Radios Comunitarias del Uruguay (FRCU, ex-Ecos) en el debate previo a la aprobación de la ley. El rechazo de principio a toda legislación sobre radios comunitarias no era unánime en la Federación, aunque sí representó un sector de opinión importante al interior de la gremial. Este sector defendía el principio de autonomía política, autonomía económica y autonomía de gestión, «independiente de todo posible tipo de coacción desde el poder» (entrevistado de FRCU). Otro sector entendía que debía contemplarse la circunstancia de operar dentro de un «sistema capitalista», lo que supone la aceptación de ciertas reglas, aunque «manteniendo los principios de lo que es una radio comunitaria».

¿Cualquier legislación debe ser rechazada, aun la más favorable? Para algunos integrantes de la actual Federación, las objeciones al texto legal surgieron solo después de que se hiciera público el proyecto inicial, aprobado más tarde con algunas modificaciones. Sin embargo, nuestro entrevistado —vocero connotado del grupo— deja entrever una ambigüedad en el punto: «el argumento general, es que cualquier tipo de ley, por más que sea benévola, va a depender del PE, es decir, del gobierno de turno», expresa, aludiendo al grupo de radios definitivamente contrario a cualquier ley. En otros términos, se entiende que toda ley está sometida al arbitrio de los poderes establecidos, y nada induce a pensar que esta debiera ser una excepción.

El enfoque de la actual federación está articulado por el principio de la prioridad absoluta a la mayor libertad de acción de las radios comunitarias; en consonancia con dicho principio, se tiende a ver con desconfianza toda acción o normativa que suponga límites de cualquier especie a la radioemisión. Este enfoque deriva también en una especial sensibilidad dirigida «hacia adentro» del propio grupo; quienes reclaman la mayor libertad de acción, también se sienten compelidos a contemplar todos los puntos de vista al interior del colectivo. Así por ejemplo, el entrevistado da cuenta de un clima de discusión e intercambio con que se busca establecer posiciones colectivas; pero al mismo tiempo, su

relato trasluce una tendencia al bloqueo en la formulación de posicionamientos claros.

Sería equivocado ver aquí un propósito deliberado. Se trata más bien de un efecto de la entronización de la libertad de acción, aun al precio de renunciar a la posibilidad misma de tomar una decisión colectiva. En la medida en que solo admiten el consenso sin fisuras, prefieren contemplar las posiciones minoritarias, antes que tomar una decisión de conjunto. Si una pequeña minoría no se pliega a la opinión predominante, los portadores de esta última preferirán renunciar al derecho democrático de decidir por mayoría. El relato del entrevistado sobre la participación de Ecos en el CHARC, trasluce con claridad esta tendencia.

Inicialmente, el grupo había decidido participar del consejo honorario; pero ni bien se tomó la decisión de censar a todas las radios comunitarias, la discusión volvió a abrirse en el seno del grupo. Una minoría entrevió la posibilidad de limitarse a aceptar el censo, y luego desistir de su participación en el CHARC; la nueva propuesta imprimió una marcha atrás a la decisión inicial. Finalmente, el grupo retornó a la postura inicial de integrarse al consejo honorario. Agreguemos que el censo de radios comunitarias, tal como fue impulsado por Ursec en 2008, ha merecido ciertos reparos a los integrantes de la actual federación. Entienden que el llamado a censarse no establecía criterios suficientemente transparentes, «muchas radios no lo entendieron mucho».

La evocación de estas idas y venidas por parte del entrevistado, está sembrada de relatos minuciosos de las diferentes argumentaciones, aun en aquellos casos en que las mismas terminaron por quedar en el camino. Esta modalidad expositiva es consistente con la tesis del consenso, en que el respeto absoluto por el libre albedrío prima sobre la acción. «Lo que hago es una lectura de lo que se dio en las distintas posiciones», reitera el entrevistado con distintas palabras.

La defensa del principio absoluto de la libertad de acción, alienta asimismo cierta renuencia a participar de cualquier ámbito donde el grupo pueda encontrarse en minoría. Se manifiesta de este modo, la resistencia a legitimar un ámbito de decisión que pudiera lesionar la tan preciada libertad de acción. Así, cuando rememora los argumentos inicialmente manejados para no participar del Consejo Honorario, nuestro entrevistado reproduce una pregunta que sonaba por entonces en el grupo: «¿qué peso podrán tener las radios comunitarias dentro del CHARC, donde están representadas otras nueve organizaciones? Si participamos, y las resoluciones van a ser del CHARC, estamos avalando cualquier decisión, aunque sea negativa para nosotros. Y si no participamos, podemos criticar lo que diga el CHARC». Renglón seguido, reconoce que fue atinada la decisión final de participar, ya que no tuvo lugar el tan esperado enfrentamiento con posiciones que los cuestionaran. Más particularmente, esperaban una mayor incidencia de las radios comerciales en decisiones del CHARC que desfavorecieran a las radios comunitarias.

Finalmente, cabe consignar una similar actitud vigilante y recelosa del grupo, respecto de las eventuales limitaciones que puede generar la publicidad como fuente de financiación: «¿sigue siendo comunitaria una radio que depende de la publicidad? ¿Cómo hacerle entender al vecino, en ese caso, la diferencia entre radio comunitaria y radio comercial?», se pregunta el entrevistado. Expresa también cierta alarma respecto de la posibilidad de que la disputa por espacios publicitarios dé lugar a la competencia entre radios comunitarias, constituyéndose así en factor de discordia.

## Las gremiales de radios comerciales

Entrevistados: Rafael Inchausti (presidente de Andebu)  
y Juan Brañas (presidente de Rami)

### *Andebu*

La aparición en la década de los ochenta, de la radiodifusión comunitaria sin autorización legal, había generado preocupación en Andebu. A criterio de la asociación, los argumentos con que estos operadores ilegales justificaban su presencia, cuestionaban la forma en que se venía manejando la radiodifusión en nuestro país. El factor de aprensión más importante, residía en la violación de la ley vigente. También eran violados los tratados internacionales que exigen el cuidado del espectro radioeléctrico, por una parte, y la autorización estatal pertinente, por otra. A lo largo de esa década, la situación estuvo relativamente contenida; el número de radios ilegales había crecido, pero no en una medida que pudiera resultar verdaderamente preocupante para los radiodifusores establecidos.

Inicialmente, Andebu no veía que los problemas se situaran en el plano de la amenaza económica, tal como llegó a sostenerse en algún momento. Los medios comerciales ya contaban con una base de trabajo ampliamente asentada a lo largo de los años, en la prestación del servicio. Pero con la proliferación de estos medios ilegales, se empezaron a generar interferencias adjudicables a la existencia de transmisores no homologados y sin los filtros adecuados. Esta molestia técnica sí constituía factor de preocupación. Por otra parte, los controles de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (Dinatel, luego Ursec) no llegaban a ser efectivos; de este modo, las dificultades provenientes de las interferencias técnicas se fueron acrecentando con el número de radios ilegales instaladas.

A un tiempo, muchas de estas radios ilegales no podían ser catalogadas de comunitarias; no pocas desplegaban una actividad muy similar a la de las radios comerciales, sobre todo por vía de la contratación de publicidad. Pero lo hacían sin pagar impuestos, sin aportar al BPS, sin inscribirse en el Registro de Comercio, sin cumplir con los laudos salariales ni con la DGI ni el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y demás organismos públicos de contralor. Se estaba entonces ante una situación de ilegalidad, agravada por la informalidad

comercial; comenzó, ahora sí, a verse afectado el comercio común, y con este, el sector de radios comerciales. Para la Asociación de Broadcasters, esto debía catalogarse como competencia desleal. Actualmente, la LRC autoriza a las radios comunitarias a comercializar publicidad, siempre que cumplan con las obligaciones legales correspondientes.

Los directivos de Andebu entienden que al inicio del largo debate sobre la ley, los partidarios del reconocimiento de las radios comunitarias emitieron ciertas señales confusas a través de mensajes en páginas de internet y otras vías. Más particularmente, algunos de entre ellos hacían saber que durante las discusiones en torno al texto legal, ya podía hacerse radioemisión. De allí, muchos interpretaron que cualquiera podía instalar una radio, fuera o no verdaderamente comunitaria.

Y efectivamente, en ese momento tuvo lugar una eclosión de radios ilegales de distinto tenor. Algunas eran directamente instaladas por un comercio: fue el caso de ciertos supermercados en el interior del país; otras, respondían a diferentes intereses comerciales. Emergieron también numerosas radioemisoras religiosas que se trasladaban desde el sur del Brasil hacia zonas fronterizas, escapando al control estatal que se ejerce en Río Grande del Sur con particular celo. Todas ellas se apartaban notoriamente de las finalidades definidas en el propio proyecto de ley en discusión. El debate, muy dilatado por cierto, ambientó precisamente este florecimiento de radioemisoras ilegales.

En ese contexto, Andebu formuló su propia propuesta de texto legal, que incluía una estructura de radios comunitarias inspirada en leyes vigentes en España y otros países. Se proponía un sistema de financiación basado en la modalidad de fondos concursables, tal como establecía la ley de promoción del arte y la cultura votada a inicios de ese período de gobierno. Esta modalidad no competía con las prácticas comerciales de las radios establecidas, y podía garantizar al sector comunitario ingresos estables aportados por las entidades que los respaldan.

Al presente, no ha cesado la eclosión de radios comunitarias. Existe particularmente en pequeñas y medianas localidades del interior del país, una enorme cantidad de radios instaladas. En ciertos casos, desbordan las posibilidades de la audiencia local; esto afecta a menudo la propia subsistencia de las nuevas radios, así como la de aquellas que ya estaban instaladas. Es este un efecto perverso, no querido, de la aprobación de la ley. En los últimos ochenta años llegaron a funcionar unas 240 radios y canales de TV privados en todo el país, y unas 30 o 40 públicas, contando las emisoras montevidéanas y las repetidoras en distintos puntos del interior. En suma, hasta el año de la discusión de la ley había habido en toda la historia del país unas 280 radioemisoras y canales de TV públicas y privadas. Este número se incrementó mucho con la instalación de radios ilegales. La discusión previa de la ley tuvo un dilatado trámite. Esto contribuyó a crear cierta atmósfera de permisividad; «si la condición de ilegalidad tiene los días contados, ¿para qué seguir esperando?», debió ser el razonamiento de muchos.

Al tiempo, se otorgó un permiso provisorio a todos aquellos que se presentaron al censo, a la espera de que el consejo honorario estableciera cuáles de ellos cumplían con lo establecido por el texto legal. Se sabe también, que unas doscientas radios no se presentaron siquiera al censo; entre ellas, muchas ya estaban instaladas antes del inicio de las discusiones sobre la ley, pero no pocas lo hicieron precisamente durante ese proceso. Casi tres años después de la aprobación de la ley, persiste esta situación provisorio; los datos indican que más de trescientas radios deberían ser obligadas a clausurar sus emisiones. La Asociación expresa serias dudas en cuanto a que efectivamente estas radios dejen de emitir voluntariamente, sin que nadie se los imponga. Entienden que la autoridad reguladora va a tener un enorme trabajo para ejercer el control efectivo de las emisoras no autorizadas y para disponer su clausura, tal como indica la ley.

«Todo este proceso tuvo una serie de complicaciones asociadas, y también unos efectos que no fueron controlados en su momento, y que hoy día vemos difícil que se pueda revertir, que puedan volver a su cauce», expresa más claramente el entrevistado. En su momento, la Ursec había decidido que no clausuraría radios sin permiso durante el tiempo en que la ley estuviera en trámite; pero en la medida en que este trámite se hizo muy prolongado, durante mucho tiempo la Ursec se mantuvo sin ejercer ningún tipo de control. En la época en que la tarea de contralor estaba a cargo de la Dinatel, este era más estricto, y efectivamente clausuró algunas radios que operaban sin permiso, incluso con el decomiso de equipos de transmisión tal como establecía la ley.

Con la Ursec, se abrió paso una modalidad de trabajo más flexible. Esta clausuró efectivamente ciertas radios que generaban interferencias: por caso, algunas que se encontraban demasiado cercanas a aeropuertos, o de unidades policiales o militares. Pero ni bien se iniciaron las discusiones en torno a la elaboración de un texto legal, la Ursec decidió no clausurar a nadie, a la espera de la culminación del trámite. Por ello, en estos años hubo omisión en el cumplimiento de lo que mandaba la ley vigente. Numerosas radios —en particular, entre las afiliadas a Rami— optaron por presentar denuncias y recursos de amparo ante la Justicia. En algún que otro caso, se realizaron clausuras dispuestas por la Justicia. Por su parte, Andebu no recorrió otra vía que no fuera la del reclamo ante Ursec, el organismo de contralor pertinente.

El directivo de Andebu entrevistado reconoce que, en un principio (fines de los ochenta e inicios de los noventa) sostuvieron una postura contraria a la existencia de radios comunitarias, en el entendido de que ese servicio ya era prestado por las radios regulares instaladas desde larga data y fieles cumplidoras de lo estipulado por ley. Pero luego depusieron esta actitud, y contribuyeron a la regulación del sector por vía de la presentación de diferentes propuestas. Una de estas propuestas había sido volcada a una comisión constituida en el seno de Ursec con vistas a un borrador de texto legal; pero no tuvo andamio porque fue rechazada por las radios comunitarias. Uno de sus argumentos era que el proyecto establecía parámetros técnicos que resultaban discriminatorios para

algunas radios, tales como el tope de la potencia de transmisión y determinada altura de la antena. Esto tuvo lugar unos dos años antes de la propuesta del proyecto que hoy está sancionado como ley. En contrapartida, muchas de las propuestas regulatorias formuladas por Andebu fueron bien recibidas y luego recogidas en la ley hoy vigente.

Las radios comerciales ya instaladas cumplen una importante función social; esto fue puesto de relieve en las discusiones. Se buscaba así reaccionar ante los cuestionamientos provenientes de las radios comunitarias, marcados por su pretensión de exclusividad en este terreno. En Brasil existe una ley de radios comunitarias que es anterior a la uruguaya, y en su marco, fueron autorizadas unas 2500 radios comunitarias, sobre un total de alrededor de 7000 radioemisoras. Esto no impide la existencia en el vecino país de unas veinte a treinta mil radios ilegales. «Esto es lo que más nos preocupa —señala el vocero de Andebu— más allá de la existencia de distintos sectores en la radiodifusión: la instalación de servicios que no cuentan con la autorización de la ley».

Históricamente, la ley vigente solo se había ocupado de la regulación del sector comercial de estructura empresarial; en este sentido la actual ley de 2008 significa un avance. Contiene una serie de principios que son compartibles, si bien la redacción no termina de conformar. Se define la radiodifusión en función del soporte técnico por el cual se ejercen derechos humanos tales como la libertad de expresión y comunicación. Este principio es aplicable a ciertos servicios de comunicación; sin embargo, no debería aplicarse a una ley de radiodifusión, cuyo cometido estricto consiste en la regulación de aspectos técnicos. La libertad de expresión no se asocia necesariamente con la posibilidad concreta de contar con un medio a través del cual expresarse; esta libertad es un derecho individual reconocido como tal desde la época de la Ilustración, la revolución francesa y la Constitución norteamericana, y no implica necesariamente contar con una plataforma de distribución masiva para poder ejercerla. Este derecho se ejerce tanto en la comunicación entre dos personas, en reuniones o asambleas numerosas, como en medios de comunicación de masas. Para Andebu, en suma, la radiodifusión no debe entenderse como un mero soporte técnico, sino un servicio de interés social que puede desarrollarse desde diferentes perfiles: con ánimo comercial, con ánimo comunitario o con propósitos estatales.

Por otra parte, a criterio de nuestro entrevistado, la ley resulta confusa cuando expresa que los permisos pueden ser asignados a grupos de personas organizadas. Esos grupos de personas deberían tener al menos un responsable legal, tal como lo exige la Ley de Prensa. Ese grupo de personas, según el texto de ley, recibiría un permiso de frecuencia compartida. Sin embargo, en la mecánica de asignación de permisos, existen grupos de personas a quienes se les asignó una frecuencia concreta sin compartirla. En el texto de ley está claro, pero en la práctica se han producido confusiones: la asignación de frecuencias a grupos de personas, remite expresamente a los artículos 6 y 13, que tratan del uso de frecuencias compartidas. Estas frecuencias compartidas son administradas por

el MEC con la finalidad de atender a solicitudes de grupos de personas que no tengan un proyecto suficientemente desarrollado en el plano de la permanencia, y que no aseguran 24 horas de difusión.

En definitiva, esta modalidad está pensada para quienes aspiran a una actividad de radiodifusión acotada o puntual. La figura jurídica de la sociedad civil asegura una mayor responsabilidad y estabilidad institucional que el grupo de personas. El vocero de Andebu entiende que no fue el CHARC sino la Ursec que interpretó mal, al asignar frecuencias permanentes a grupos de personas; ello no condice con el texto de la ley vigente en los numerales antedichos. Esto hace que la responsabilidad civil se vuelva más difusa: no se puede determinar un responsable de las emisiones, y quienes participan de esa modalidad de radiodifusión podrían sentirse más libres de expresarse sin ningún tipo de responsabilidad. «Esto ya está sucediendo, de acuerdo con lo que nos informan nuestros socios en el interior», manifiesta el entrevistado.

### *Rami*

En lo fundamental, estiman que la ley abarca lo que debería abarcar, aunque ciertos artículos sean más resistidos que otros. La aprobación de la ley convalidó, de hecho, cuatro categorías de emisoras: la radiodifusión estatal, la privada o profesional, la comunitaria y la informal, siendo esta última la más numerosa, y por lejos. «La ley está prolija, digamos, aunque tiene algunos puntos que se pasaron por alto», expresa el entrevistado. El problema más controvertido, es el que hace a los contralores. En este sentido, el entrevistado de la gremial antepone a cualquier consideración específica sobre esta ley en concreto, una convicción tajante: «en este país, las legislaciones no se cumplen». La disposición que establece la incautación de los equipos responsables de transmisiones ilegales, existe desde mucho antes de la dictadura: jamás se cumplió, o lo que es lo mismo, solo se lo hizo excepcionalmente.

El argumento históricamente esgrimido en apoyo de este incumplimiento, es la libertad de expresión. Los voceros de Rami perciben aquí una falacia flagrante: «en todos los medios del interior hubo siempre libertad de expresión, salvo alguna excepción que en todos lados la hay». Las emisoras del interior — sigue el entrevistado— siempre tuvieron las puertas abiertas para toda forma de pensar: fuera esta religiosa, política o de cualquier índole. Así visto, el reclamo de libertad de expresión constituye un débil justificativo para la inclusión de nuevos operadores. Las radios escuchadas, aquellas que forman opinión, son las radios profesionales; en contrapartida, las radios ilegales o «comunitarias» tienen corto alcance, ya no en términos de potencia sino del interés representado por sus contenidos.

En congruencia con el antedicho, la gremial entiende que los fines proclamados por las radios comunitarias vienen siendo cabalmente cumplidos por las radios profesionales en sus ochenta largos años de existencia: «han sido las verdaderas radios comunitarias del interior en todo este tiempo; han defendido

la cultura, han defendido la democracia, basta preguntar a cualquier institución del interior si alguna vez no tuvo espacio en una radio». En suma, vivencian la existencia de las autodenominadas «radios comunitarias» como un hecho consumado que aceptan porque no les queda alternativa.

Por otra parte, les consta que el fenómeno de las radios comunitarias es de alcance mundial. Es esta una razón de más para entender que la realidad local que enfrentan, manifiesta una tendencia amplia y consolidada a nivel internacional. Por ello, perciben claramente que no podrían quedarse en una postura de principios. Deben posicionarse en un panorama de la radiodifusión que incluye —quieran o no— un espectro de emisoras ‘no profesionales’ —en la jerga de Rami— pero convalidadas por el ordenamiento jurídico.

A su criterio, la reglamentación de la ley puesta a punto por Dinatel y el consejo honorario, representa un avance respecto de la primera versión que había estado a cargo de la Ursec. Aquella no era más que una síntesis de la ley. La reglamentación determina dónde debe estar instalada la radio comunitaria, y descarta el hábitat familiar: debe haber un lugar específico para el servicio. También se establecen sanciones al proselitismo político o religioso, y se determina que todo el ingreso de la emisora debe ser volcado al mejoramiento del servicio. En lo que respecta a este último punto, sin embargo, no está debidamente especificado el control del cumplimiento de dicha reinversión. Y esto es imperativo para una actividad sin fines de lucro, estatuto que sí estipula claramente el texto legal.

Asimismo, los directivos de Rami entienden que la normativa adolece de ciertas debilidades u omisiones preocupantes. Por de pronto, no asegura un control fehaciente, ni se plantean sanciones a las emisiones ilegales; las responsabilidades que corresponderán a quienes emitan sin permiso, no están reglamentadas. En la reglamentación tampoco se define un contralor técnico de la modulación, de las interferencias, etcétera. No hay una norma, no hay homologación de equipos ni se estipulan parámetros a cumplir, ni hay reglamentación de la potencia, dado que la ley no establece un tope. En suma, «cada cual sale con el equipo que le parece, la Ursec no controla, salvo que haya una denuncia específica de interferencia», afirma el entrevistado. En ausencia de ajustes adecuados, los equipos transistorizados de tecnología avanzada, producen intermodulación: esto es, la suma y resta de varias frecuencias, cuya resultante final es la generación de interferencias en puntos específicos del resto de la banda.

La gremial también cuestiona la habilitación de grupos de personas en tanto eventuales permisarios. Reconocen que, con todo, la reglamentación le imprimió al asunto un giro algo más responsable: se establece que las personas no pueden tener consanguinidad en primero ni en segundo grado, y que deben coparticipar de una institución con fines sociales.

El problema más sensible que percibe la gremial, reside en la debilidad histórica de los controles estatales para asegurar el cumplimiento de las normas establecidas. «Cada vez se controla menos», manifiesta categóricamente el

entrevistado. Ni siquiera se controla debidamente, una vez que han sido radicadas las denuncias. Rami ha elevado a la Ursec más de seiscientas denuncias importantes de interferencias, y promovió inspecciones oculares con la Justicia en más de veinte radios. En un único caso fue decomisado un equipo; pero luego, la Ursec se lo devolvió, en contradicción con el dictamen judicial. «Tenemos denuncias puntuales de cuatro o cinco medios que en ciertas ciudades las radios comunitarias los han borrado y la Ursec no ha hecho nada», afirma el entrevistado. Rami también denunció la existencia de seis emisoras de habla portuguesa que fueron decomisadas del lado brasileño como radios ilegales, y que se instalaron en territorio uruguayo, donde siguen transmitiendo con total impunidad.

Asimismo, el CHARC había establecido que 100 de las 412 radios censadas no cumplían con los requisitos legales exigidos. Una veintena de estas emisoras irregulares fueron clausuradas por la Ursec, pero poco después, reabrían con los mismos titulares y en idénticas condiciones, aunque con otros nombres y en otras frecuencias. En base a denuncias de los radiodifusores autorizados de todos los departamentos, Rami ha podido establecer que existen unas doscientas emisoras más que no fueron censadas y que continúan operando. Por otra parte, les consta que la Ursec cuenta con toda la información. Una vez recibida la denuncia de la aparición de un operador de radio en cierta frecuencia, la gremial da cuenta de inmediato de la misma ante el órgano de contralor estatal. La información incluye dónde está físicamente instalada la radio, quiénes son los titulares y en qué frecuencia operan.

Existen actualmente 227 radios profesionales en todo el interior del país, 156 de las cuales están agrupadas en Rami; las demás son radioemisoras del SODRE, y repetidoras de radios montevideanas. Esto significa que en el interior del país, la informalidad tiene la primacía absoluta: 227 radios legalmente registradas realizan todos sus aportes, y otras 600 no lo hacen (en este total están incluidas las emisoras que fueron censadas por el CHARC, y otras 200 que no lo fueron). La mayor concentración de radios FM ilegales se registra en Salto y en Rivera: 61 en la primera, y 32 en la segunda. Un numeroso contingente de potenciales emisores estaba a la espera de la aprobación de la ley y de su reglamentación; pero alertados sobre la decisión de censar solo a aquellas que estaban emitiendo, muchos de ellos decidieron instalarse y comenzar a operar, para así entrar en el censo.

En definitiva, un centenar de radios con pretensiones comunitarias comenzó a emitir en las semanas o meses que precedieron al inicio del censo del CHARC. En rigor, un requisito para ser censado era tener al menos un año de antigüedad, pero fue ampliamente burlado; más aun, numerosas radios censadas todavía no habían comenzado a emitir. «En Uruguay hemos llegado a un punto en que, o lo paramos ahora o no lo paramos más», comenta el entrevistado. El fantasma de la situación imperante en Buenos Aires, donde la proliferación de radios ilegales es virtualmente imparable, aparece como el peor escenario posible del que quisieran verse muy lejos. «El problema es que lo que pasa allá siempre

termina pasando acá: lo bueno y lo malo», agrega en tono que combina humor con preocupación.

En cierta oportunidad, habían denunciado una radio comunitaria de Parque del Plata que interfería en la frecuencia de una emisora de Atlántida. La Ursec se limitó a solicitar al titular de la emisora autorizada, que se dirigiera a la radio comunitaria para pedirle que se corriera de la frecuencia en que emitía. Obviamente, todo siguió como estaba. La solución encontrada por la emisora de Atlántida, consistió en aumentar su potencia; de esta manera, lograron por fin el corrimiento de la frecuencia por parte de la radio ilegal. En Rami evalúan este episodio como un punto alto en la renuencia, inoperancia o desidia de los poderes públicos encargados del contralor. Dan cuenta asimismo de casos tales como la radio comunitaria de La Paloma, cuya transmisión tapa la emisora del SODRE de la ciudad de Rocha; una potente emisora de Vichadero que llega a la ciudad de Rivera, queda anulada en toda esta ciudad por acción de una radio comunitaria allí instalada.

La discusión con los poderes públicos en torno a estos asuntos, ha sido difícil. Una de las respuestas a los reclamos de la gremial, consistía en afirmar que en tanto no entrara en vigencia la ley debidamente reglamentada, la Ursec no cerraría ninguna radio comunitaria. En lo que respecta a Dinatel, entienden que con la actual conformación del organismo, se ha tomado por primera vez «un camino cierto de hacer las cosas en serio». En el acuerdo y el disenso, cultivan muy buenas relaciones; la gremial entiende que este organismo lleva adelante actualmente una gestión responsable. «Para nosotros, lo técnico es lo primordial, con base legal, y con participación de todo el mundo, con consultas, y creo que es lo que se está haciendo ahora». Valoran que actualmente, por primera vez, se efectiviza un compromiso serio «en hacer algo que no sea a término», en el marco de una ley que marca sin duda un antes y un después.

Asimismo, la gremial no tiene objeción alguna respecto de la actuación del CHARC: «han trabajado a conciencia y con el mejor ánimo, y si cometió errores, fueron involuntarios». Al momento de la entrevista, estaba por ser confirmada la nueva integración de los directivos de la Ursec. La gremial se proponía someter a los nuevos directivos, el listado de las 100 emisoras supuestamente cerradas por decreto del PE: «vamos a indicarles cuáles son los dueños y las frecuencias de las radios que ellos cerraron y que se cambiaron a otras frecuencias, y les vamos a hacer una carpeta con muy poquitos casos puntuales de interferencia», declara el entrevistado. Se proponen también hacer saber a la Ursec cuáles son los dueños de dichas radios que están emitiendo en otras frecuencias, el nuevo nombre adoptado, y el lugar físico desde donde emiten. Pasado un tiempo prudencial y en ausencia de reacción del órgano de contralor, Rami se dirigirá a la Justicia.

## El gobierno

Entrevistados: Gustavo Gómez,<sup>13</sup> Daniel Martínez,<sup>14</sup> Pablo Álvarez,<sup>15</sup> León Lev<sup>16</sup>

Desde esferas de gobierno, la discusión y aprobación de una ley como la de radiodifusión comunitaria es percibida como un hito histórico en el país. Desde 1933 en que se crea Andebu, hasta el presente, nunca había tenido lugar un verdadero debate parlamentario sobre radiodifusión. Y sobre todo, el proceso culminó con la incorporación de cambios sustanciales en el contenido de la ley vigente hasta entonces. La ley introduce nuevos conceptos legales que pasan a integrar el derecho positivo en el Uruguay, y se constituyen en marco de referencia para todo ordenamiento legal en América Latina (por de pronto, y de manera expresa, para el Comité de Libertad de Expresión de la OEA).

Cabe consignar aquí, que antes de la dictadura cívico-militar de 1973-1984 no se registra la presencia de radios comunitarias que hayan tenido notoriedad o permanencia en el tiempo. Existía una pequeña cantidad de estaciones de FM, fácilmente controlables por parte de una Dirección Nacional de Comunicaciones que aplicaba con rigor las reglamentaciones vigentes para el caso de las radios ilegales. Las emisiones de FM eran casi exclusivamente musicales, en tanto que las radios AM dominaban en cantidad y calidad de programas, ocupando la casi totalidad del espectro de estaciones autorizadas por el PE. Por otra parte, la construcción de equipos era mucho más dificultosa: los técnicos no estaban acostumbrados a trabajar en frecuencias elevadas, los radiocomponentes eran caros y difíciles de conseguir, los equipos valvulares de la época eran voluminosos y pesados. Debe agregarse que los radioaficionados eran muy activos y contaban con mayores posibilidades de difundir emisiones de carácter comunitario, pero la mayoría de los oyentes no tenía equipos ni antenas adecuados para la recepción.<sup>17</sup>

La Ley 18.232 promulgada en enero 2008, estipula en su artículo 1, que «la radiodifusión es un soporte técnico para el ejercicio preexistente a cualquier intervención estatal del derecho humano a la libertad de expresión y a la libertad de información». Se dice igualmente: «no existirá otra limitación a la utilización del espectro radioeléctrico, que la resultante de establecer las garantías para el ejercicio de los derechos de todos los habitantes, lo que define límites y el carácter de la intervención estatal en su potestad de administrar la asignación de frecuencias». Asimismo, el art. 2 establece que el espectro radioeléctrico es un patrimonio de toda la humanidad, sujeto a la administración de los Estados; por ello, el acceso equitativo a la frecuencia de toda la sociedad uruguaya constituye

---

13 Exdirector del Programa de Legislación y Derechos a la Comunicación de Amarc (América Latina) y presidente de Dinatel al momento de la entrevista.

14 Exministro de Industria y Energía.

15 Exdiputado.

16 Exdirector de Ursec.

17 Fuente: ingeniero Juan Martony.

un principio general de su administración». En este punto, ha prevalecido una confusión alentada por la gestión venal de los gobiernos anteriores: «si es patrimonio de la humanidad, entonces hago lo que quiero». Debe haber un orden y un control, y solo el Estado puede hacerse cargo de esas funciones; de lo contrario, ganan quienes tienen más poder.

En otras palabras, no puede haber propiedad privada de frecuencias, y el Estado debe velar por el respeto de este principio. Hasta entonces, se había ido consolidando una estructura comunicacional oligopólica muy poderosa, por vía de la asignación de derechos que deben ser precarios y revocables. Los derechos adquiridos que fue generando esta estructura, eran —y son— muy difíciles de revertir. «Para quitarles la asignación de una frecuencia tienen que suceder hechos graves, como sucedió con los Rupenian».

En este plano, «la historia del Uruguay es la historia de la discrecionalidad en el otorgamiento de las frecuencias», afirma enfáticamente nuestro entrevistado. Discrecionalidad que tuvo cuatro grandes momentos: la dictadura, el primer gobierno de Sanguinetti, el de Lacalle, y el segundo de Sanguinetti. A lo largo de cada uno de estos períodos, las frecuencias eran asignadas a correligionarios y amigos: así de simple. El escándalo de la asignación de frecuencias para la TV por cable es un punto alto en tal discrecionalidad, que no puede ser olvidado: «bajo el gobierno de Lacalle fueron asignadas a los mismos “dueños” de las frecuencias de la TV abierta, cosa que no sucede en ninguna parte del mundo». La connivencia entre los canales de aire y los de cable hace que, con la llegada del canal de cable a cierto lugar, los propios titulares del canal abierto empobrezcan los contenidos; de este modo, el usuario se ve obligado a pagar TV para abonados, so pena de no ver televisión.

Por todo lo antedicho, la nueva Ley de Radiodifusión señala el inicio de un cambio estructural: va contra los excesos, genera derechos y obligaciones, da participación ciudadana en la asignación de frecuencias, y erradica la discrecionalidad. La ley incorpora un componente que ni siquiera estaba reconocido, en el acto de legitimar la existencia de un tercer sector de la radiotelevisión. En 2005, primer año de gobierno progresista, la Ursec es desprendida de la órbita del MDN para constituirse en dependencia del MIEM. Hay aquí un giro filosófico de entidad: la comunicación no puede ser considerada un problema de seguridad. Y como tal había sido concebida, desde los tiempos del precedente de Ursec: la Dirección Nacional de Comunicaciones heredada de la dictadura. «En definitiva, una estructura claramente dictatorial, que funcionaba como la Gestapo de las comunicaciones, sobrevivió en veinte años a la dictadura», enfatiza el entrevistado.

No se trata aquí únicamente de una alusión a comportamientos venales y discrecionales: los reconocidos fascistas Miguel Sofía —comprobado integrante del Escuadrón de la Muerte— y el coronel Regino Burgueño, son los dueños del Grupo del Plata. «Sofía entraba y salía de la Ursec como por su casa, hasta que llegamos nosotros [se refiere al primer gobierno progresista] y determinamos que

no podía entrar más». Estaban planteadas muchas otras situaciones bochornosas, no pocas de ellas siguen hoy en pie. Así por ejemplo, el canal del Estado no tenía repetidora en Maldonado, y le había cedido la frecuencia a un canal privado. Hace apenas dos años pudo recuperarse para TNU, su legítimo titular, de manos de Teledoce. Y también: Artigas González Samudio, actual asesor legal de Rami, perdió su título de escribano por estafa, y está embargado por UTE y ANTEL porque no paga sus facturas.

El gobierno tiene planteado el desafío de que cualquier ciudadano en cualquier punto del territorio nacional, pueda escuchar radio y ver televisión pública. El tema involucra la matriz cultural uruguaya, y aun la soberanía nacional.

La ley recoge las recomendaciones de la CIDH: las emisoras de radiodifusión comunitaria deben actuar en un marco de legalidad facilitada por los Estados. El apoyo de la Ursec a la LRC fue el detonante de acciones de todo tipo; entre ellas, el entonces senador Lara llevó a juicio al equipo directivo de este organismo, en base a acusaciones infundadas. El juicio no prosperó, pero se constituyó en un elemento más de estímulo a las posturas del gobierno en relación con la gestión del espectro radioeléctrico.

En las discusiones previas, los representantes de la radiodifusión tradicional se mantuvieron firmes en su oposición al reconocimiento del tercer sector en litigio. Andebu y Rami —particularmente esta última— llevaron adelante una campaña baja y deleznable. Tanto estos sectores como los partidos tradicionales, se resistían a la sola mención de algo que se denominara «radios comunitarias». No se compartía la necesidad de reconocer a dicho sector. «Hace pocos años esto era un tema de delincuentes, había proyectos para penalizar quien transmitiera sin autorización, y en el mejor de los casos, se decía que las radios comerciales ya eran comunitarias, por cuanto no era necesario que hubiera más nada», expresa el entrevistado. De este modo, el primer desafío con que tropieza el gobierno, es demostrar la existencia de un importante sector de radios comunitarias que debía ser reconocido como tal.

En este sentido, puede establecerse claramente un antes y un después: en el transcurso de la propia discusión de una ley que regulara esta actividad, el reconocimiento fue plenamente logrado. Actualmente, existe consenso en torno a la idea de que un sistema de radiodifusión equilibrado debe incorporar los tres sectores: los dos tradicionales —el comercial y el público— y también el comunitario.

Así y todo, la discusión no siempre fue fácil. Resulta muy sintomático el curso de las discusiones desarrolladas en el seno de la Comisión Parlamentaria durante el año y medio que antecedió a la aprobación de la ley. Comparecieron allí 17 delegaciones de la más diversa índole. Entre ellas, Andebu lo hizo dos veces: una al comienzo de las discusiones, y la segunda, sobre el final de las mismas. En su primera intervención, la gremial se opuso terminantemente a toda tentativa de legislar en base al reconocimiento de un tercer sector de radioemisoras llamadas «comunitarias», en el entendido de que se trataba de radios ilegales cuya

existencia no podía justificarse de modo alguno. En su segunda intervención, el ángulo había cambiado radicalmente: ya daba como un hecho el reconocimiento de las radios comunitarias, y se centró en la negociación en torno a la normativa que debería regular su funcionamiento.

Antes de que esto sucediera, ambas gremiales comerciales habían interpuesto todos los obstáculos posibles a la legalización del tercer sector de radiodifusión. En el caso de Andebu, tal vez pueda hablarse más propiamente de una oposición de corte ideológico: las «radios ilegales» constituían una presencia molesta para el *statu quo* de emisoras que habían reinado desde los inicios de la radiodifusión. En el caso de Rami, las implicancias económicas son más visibles y directas. Sucede que muchas radioemisoras comerciales del interior son pequeñas, su sustentabilidad económica es frágil, la escala de audiencia es limitada. Por todo ello, el ingreso de una radio comunitaria al espectro puede constituir un factor desequilibrante.

En esta actitud opositora pueden entreverse también elementos de tipo cultural. En su discurso, las radios comunitarias apostaban al sentido social de su actividad, a su vocación de servicio a la colectividad. Los radiooperadores instalados desde larga data, se sentían interpelados y aun cuestionados en la índole de su labor: ¿acaso ellos no venían haciendo precisamente esto, solo que en el marco del respeto a las normas legales y en cumplimiento de todas las leyes sociales...?

A partir del momento en que estas gremiales percibieron que el desconocimiento de las emisoras comunitarias era una batalla perdida, comenzaron a desarrollar lo que Amarc denominó «la estrategia de las tres P»: reconocerlas, sí, pero procurando que fueran pocas, pobres y pequeñas. Vale decir, estas radios debían contar con escasos ingresos económicos para sostenerse, una o dos frecuencias del espectro para repartírselas en todo el territorio nacional, y una potencia de emisión reducida. En este terreno, la polémica fue intensa. Los representantes del partido de gobierno defendían la existencia de un espacio específico para la radioemisión comunitaria, espacio que no debía ser ni técnicamente menospreciable, ni territorialmente acotado. «Debimos salirle al cruce a la identificación entre comunitario y chuminga o de baja calidad», expresa quien en aquel momento era legislador frenteamplista y participó del debate parlamentario.

Voceros del punto de vista opuesto a su existencia llegaron a argumentar que estas emisoras solo podían instalarse en localidades muy pequeñas. Los representantes oficiales sostenían, al contrario, que las radios comunitarias debían definirse en función del servicio específico y diferencial que prestaban a la comunidad. Esta misma polémica se trasladó al dominio del financiamiento de estos emprendimientos. Quienes propugnaban que las radios comunitarias debían asegurar emisiones de buena calidad, defendían el derecho de estas radios a vender publicidad. Obviamente, deberían respetar la normativa tributaria vigente en el país, y por tanto, pagar impuestos como cualquier hijo del vecino. El punto referido a publicidad, junto al art. 4 que establece las frecuencias compartidas,

fueron los puntos más duramente cuestionados por la oposición en la comisión parlamentaria.

La ley promulgada no se limita a convalidar la existencia de este tercer sector de la radiodifusión, sino que además es proactiva en la promoción del mismo. La reserva de un tercio del espectro para las radios comunitarias, es sin duda un punto alto en la materialización de esta promoción y defensa. «La ley es un enorme paso para un movimiento que fue reprimido y tratado como delincuente, aunque es necesaria pero no suficiente», agrega nuestro entrevistado de Dinatel, actual presidente de esta dependencia.

Por otra parte, ni siquiera puede hablarse aún de una amplia aplicación de la ley. Esta —como cualquier otra— necesita de un tiempo prudencial para que su cumplimiento pueda ser debidamente monitoreado. Más aun, cierto tiempo de aplicación de la norma es necesario también para evaluar su cabal funcionalidad, y enmendar o completar en la marcha aquellos puntos que se revelen ambiguos o inadecuados.

Una circunstancia que contribuye a explicar tanta demora, es el hecho de que el Estado no se encargó directamente de la tarea, sino que fue realizada por un consejo honorario (el CHARC) de integración voluntaria, sin apoyo logístico ni recursos propios. En los tiempos libres, fuera de sus horarios de trabajo, quitando tiempo a sus propias vidas privadas, los miembros de este consejo debieron analizar 412 expedientes. Otra razón, es específicamente normativa: la Ley 17.909, votada en 2005, establece que un año antes de las elecciones nacionales y seis meses después, no pueden otorgarse permisos.

En la implementación del nuevo llamado que estipula la ley, Dinatel se dispone a diseñar un esquema de charlas informativas previas. Por esta vía, se procura informar a los eventuales interesados qué es una radio comunitaria, cómo se debe presentar la carpeta, cómo llenar el formulario, cómo explicitar adecuadamente el proyecto de emisora que se tiene *in mente*. En suma, se intenta reducir los márgenes de error en la presentación formal, recogiendo la experiencia realizada a través del CHARC con la primera convocatoria; en la mayoría de los casos, se solicitó ampliación de información.

Se realizarán igualmente audiencias públicas, donde los postulantes tendrán la oportunidad de hacerse oír, formulando dudas u observaciones de toda índole. Estas audiencias se desarrollarán en presencia de ciudadanos de la propia localidad en cuestión. Sintetiza el entrevistado: «la mecánica es informar a la población a la cual vos querés servir, sobre lo que te comprometés a hacer». Asimismo, la modalidad de audiencia pública conlleva un compromiso expreso ante la comunidad en cuestión; de hecho, esto la constituye en árbitro —y aún factor coactivo— del cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos por el permisario. Este no podrá hacer luego cualquier otra cosa diferente de la que se comprometió públicamente, sin pagar cierto precio. «Ya no es solo el Estado que censura y controla, sino que se busca generar embriones de participación ciudadana en estos controles», agrega el entrevistado.

Esta nueva modalidad de llamado será más compleja y difícil de implementar. Se espera que este doble desafío valga la pena: para el eventual radioescucha de la emisora comunitaria, que tiene la oportunidad de manifestar qué espera de la radio, y para el promitente permisario, que se ve llevado a preguntarse qué quiere realmente hacer.

El rol del Estado en este proceso, planea incesantemente como preocupación y como actitud; es motivo de continua rediscusión y ajuste entre los agentes estatales involucrados. Se tiene plena conciencia de la necesidad de evitar dos extremos: el paternalismo que sofoca la participación e iniciativa ciudadanas la prescindencia que deja librada la sociedad civil a sí misma. Es este espíritu que anima el art. 13 de la ley, donde se establece la posibilidad de compartir una frecuencia. Esta norma busca «no dejar fuera a toda esa barra más desprolija pero que también tiene derecho a la libertad de expresión». A ellos se les exige menos, ni siquiera deben constituir una asociación civil. En cambio, gozan de menos derechos: deberán compartir la frecuencia con otros como ellos.

Por otra parte, hay conciencia de que ciertas limitaciones estructurales de los órganos del Estado solo podrán corregirse en el largo plazo, y que mientras esto no suceda, se debe actuar contando con ellas. Es el caso del reproche que se le ha dirigido a la Ursec: intervenir solamente a demanda, y no de oficio. Algunos pretenden que se trata de un comportamiento animado por la voluntad política de actuar de este modo. Sin embargo, la estrechez presupuestal e infraestructural se constituye en determinante, más allá de la voluntad e intenciones de quienes se encuentran al frente. «Del mismo modo, cuando asumimos en 2005 nos encontramos con que el MTSS tenía 8 inspectores y ningún vehículo propio: en esas condiciones, solo se podía actuar a demanda», expresa el legislador entrevistado.

Tampoco puede dejar de tenerse en cuenta quién reclama y porqué lo hace. Rami dice haber formulado centenares de denuncias de irregularidades, lo cual nadie pone en duda. Pero es claro que la Ursec debe dar prioridad a las denuncias que involucran —o pueden hacerlo— interferencia efectiva en el espacio radioeléctrico utilizado, y eventualmente, problemas de seguridad delicados (es el caso de las interferencias de señal en proximidades de un aeropuerto). En suma, la capacidad operativa real se encuentra muy acotada: «siempre se opera sobre la urgencia, y no veo cómo podría hacerse de otro modo», agrega el entrevistado.

Resta por considerar más a fondo, el destino de las cien radios catalogadas como religiosas por el censo del CHARC: ¿son radios comerciales o comunitarias pero con cierto estatuto diferencial, o bien habrá que pensar en reservarles una franja específica del espectro radioeléctrico? Hay quienes entienden que al interior de este grupo numeroso deben establecerse diferencias: algunas se asemejan a radios comerciales que «venden» un producto muy especial (cierto mensaje religioso), en otros casos puede hablarse del cumplimiento de servicios de índole social y comunitaria con anclaje en un credo religioso. Algunos sospechan que

en ciertos casos, la emisora es una fuente soterrada de ingreso personal de sus titulares, bajo cubierta de prédica religiosa desinteresada.

La ley, que regula un campo de actividad previamente existente desde larga data, tiene indudables efectos sobre la propia radiodifusión comunitaria. Esta ya contaba sin duda con una aceptación social previa. Ello no impide que la convalidación legal confirme y consolide dicha aceptación social. La legitimación que conlleva la aprobación de la ley, se pone de manifiesto de múltiples maneras: los permisarios se animan a invertir, a instalar un estudio, a comprar aparatos, etc. Y también, son invitados legisladores a intervenir en sus programas, lo que no era nada corriente hasta hace bien poco tiempo. Asimismo, la aplicación de la ley también puso al descubierto emprendimientos exclusivamente movidos por el interés de vender publicidad, que no fueron reconocidos como radios comunitarias y por tanto quedaron fuera del ordenamiento legal.

## La oposición

Entrevistado: diputado Pablo Abdala<sup>18</sup>

La oposición se ha manifestado partidaria de la radiodifusión comunitaria, en tanto fenómeno que se ha desarrollado en el mundo entero y que cumple una función social incuestionable. Entienden que constituye un instrumento de democratización de la comunicación, así como un servicio valioso para las comunidades locales. Por ello, se reconoce la relevancia de la radiodifusión comunitaria y, por lo tanto, la necesidad de darle consagración legislativa. En tal sentido, la minoría —blancos, colorados e independientes— comparte los principios generales establecidos en los tres primeros artículos del proyecto del oficialismo. Asimismo, manifiesta que no está de más reafirmar la vigencia de la libertad de expresión, tal como lo hace el texto presentado en 2007 y finalmente aprobado por el Parlamento. Sin embargo, a criterio de nuestro entrevistado se trata de una reiteración perfectamente prescindible, dado que el actual ordenamiento jurídico uruguayo la estipula con total claridad. Lo mismo respecto del derecho al uso equitativo de las frecuencias radioeléctricas, que remite a los principios de pluralidad, de diversidad, de no discriminación y de transparencia.

Por lo antedicho, la negativa de la oposición a acompañar el texto de ley no está dada por la mención a estos grandes principios, claramente compartibles. En el contexto de la discusión parlamentaria del proyecto de ley presentado por la bancada del FA en 2007, la minoría hizo saber sus objeciones. En términos generales, entiende que el proyecto se limita a desarrollar un marco normativo exclusivamente centrado en las llamadas radios comunitarias, en lugar de abarcar

---

<sup>18</sup> Nos hemos servido igualmente del *Diario de sesiones de la Cámara de Representantes* y, en particular, de su 21.<sup>a</sup> sesión, publicada el 5.6.07. Dicho diario contiene el informe en minoría de la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social, así como el proyecto de resolución informado en sala por los representantes de la oposición Pablo Abdala, Beatriz Argimón, Miguel Asqueta y Sandra Etcheverry.

la regulación del espectro radioeléctrico en su globalidad. Más particularmente, se señalan tres órdenes de discrepancias sustantivas con lo expresado en el texto:

En primer lugar, los servicios de radiodifusión comunitaria deberían operar en FM, con baja potencia y con cobertura restringida. A contrapelo de este imperativo, el proyecto presentado en mayoría otorga frecuencias y potencias en forma indiscriminada. De no limitarse la cobertura geográfica de estas emisoras, se corren serios riesgos de interferencia y de competencia desleal con las radios legalmente establecidas en la actualidad.

En segundo lugar, estas emisoras deben constituir asociaciones civiles sin fines de lucro, por lo que la venta de publicidad desvirtúa absolutamente la propia condición de radio comunitaria. Peor aún: los términos del proyecto de ley avalan la venta de publicidad sin limitaciones geográficas, y permiten la comercialización de publicidad del Estado. Se entiende que estas radios deberían financiar sus actividades por vía de contribuciones solidarias.

En tercer lugar, no se comparte la constitución del denominado «Consejo honorario asesor de radiodifusión comunitaria», dado que sus cometidos tal como son definidos en el texto de ley presentado, podrían invadir las facultades y atribuciones de la Ursec. La proliferación de órganos con competencias que se solapan entre sí, contribuye a licuar las responsabilidades de administración: en este caso, la del espacio radioeléctrico. Se entiende, por el contrario, que la ley debería proteger y afirmar la autoridad exclusiva de la Ursec en todo lo concerniente a la administración del espacio radioeléctrico. La creación de dicho consejo encierra también otro peligro: contribuirá a concentrar el control de las decisiones por parte del PE en lo atinente al otorgamiento o revocación de ondas radioeléctricas.

Expresa el diputado Pablo Abdala, en la citada sesión parlamentaria de mayo de 2007:

Me parece que este consejo que se está creando determinará que en el futuro advirtamos una gran concentración de los poderes de decisión, disimulados por un supuesto ámbito, ámbito legitimador, en el que participaría la sociedad civil, el Estado, la Universidad, las organizaciones no gubernamentales vinculadas a la radiodifusión comunitaria, pero que en última instancia no desconocerá el férreo control que con respecto a todos estos temas va a mantener, reafirmar y consolidar el Poder Ejecutivo a la hora de otorgar ondas o a la hora de revocarlas.

A estas críticas centrales expresadas por la oposición en el debate parlamentario deben agregarse otras, más puntuales pero no menos importantes:

1. no se entiende la convocatoria a una audiencia pública para la adjudicación del espacio radioeléctrico, en sustitución del procedimiento regular consistente en llamar a licitación general y con la mayor publicidad;
2. se establece la obligación de que el PE realice al menos dos llamados públicos anuales para otorgar ondas de radiodifusión comunitaria; esta obligación, dado un espacio que es finito por definición, es un desperdicio;

3. se asigna al CHARC un «incommensurable poder», dado que obliga al PE a otorgar la onda siempre que medie un informe favorable de este órgano;
4. la actual conducción de la Ursec ha estado omisa en el cumplimiento de sus cometidos, respondiendo con «el silencio y la inacción» a decenas de denuncias de permisarios de radios comerciales legalmente establecidas en todo el país.

En cuanto al cumplimiento de la ley, entienden que no ha funcionado con la debida objetividad del caso. Numerosas radios que distan mucho de ser comunitarias, han sido legalizadas y siguen operando sin tropiezos; asimismo, pequeños emprendimientos radiales propiamente barriales han sido inhabilitados por estrechas razones formales. No ven en esto un plan sistemático, pero sí piensan que se han cometido injusticias. El diputado entrevistado entiende que las radios evangélicas deberían ser contempladas dentro de las radios comunitarias en sentido amplio, y ello sin perjuicio del principio de laicidad. Sin embargo, la administración se ha obstinado en neutralizar estas emisoras de tenor religioso. Citan igualmente el caso insólito de una radio de deportes declarada de interés nacional por el gobierno de Vázquez, y luego clausurada con confiscación de equipos en atención a argumentos puramente técnicos.

Más allá de estos señalamientos, el entrevistado reconoce que tenían una mayor discrecionalidad de la administración. Se pensaba que, a la sombra de la nueva ley, ciertas supuestas radios comunitarias funcionarían en la práctica como emprendimientos comerciales con alcance nacional, en abierta competencia con las radios establecidas. Estos extremos no se han dado, y ha primado un comportamiento más bien cauto: «tengo la impresión de que ellos [se refiere a Andebu y Rami] esperaban un mal mayor». El diputado (que fue miembro informante en minoría) también atempera las críticas por ellos formuladas respecto de la venta de publicidad por parte de las radios comunitarias. Se trataba, claro está, de uno de los principales cuestionamientos al texto legal. Entendían que la posibilidad de vender publicidad amenazaba con disolver las fronteras entre emprendimiento comercial y servicio social no lucrativo. Al presente, reconoce que «tal vez» no se hayan cometido abusos en ese punto: «seguramente no ha habido excesos, porque nos hubiéramos enterado».

## El CHARC

Entrevistados: Óscar Orcajo,<sup>19</sup> Martín Prats<sup>20</sup>

Alrededor del año 2000 comenzaron los primeros movimientos destinados a concitar apoyos para la elaboración de una ley de radioemisoras comunitarias. Gustavo Gómez, por entonces integrante de Amarc, animó junto a otros, la constitución de una red de ONG y personas interesadas en generar opinión y apoyos políticos para tal iniciativa. Toma forma de este modo, un equipo de trabajo que fue haciendo *lobby* a diferentes niveles en torno a la idea de legislar sobre el tema. Se organizaron seminarios, charlas en la Liccom, mesas redondas y otras actividades promovidas por Amarc. En algunos de estos eventos participó el relator para la libertad de expresión de la ONU.

A partir del cambio de administración, en 2005, el grupo promotor adquiere mayor estabilidad. A instituciones como Ielsur, Serpaj, Amnistía Internacional, APU y Amarc, deben agregarse diversas personas que tenían particular interés en el tema: Óscar López Goldaracena, Gabriel Kaplún, Óscar Orcajo y otros colegas de la Liccom, entre otras. En ese ámbito que gana en consistencia e institucionalización, se fue elaborando un proyecto de ley, finalmente presentado a algunos legisladores, que le dan entrada en el Parlamento. Edgardo Ortuño y Pablo Álvarez fueron los legisladores que más se interiorizaron en el proyecto, y luego también en el seguimiento de su trámite parlamentario.

La ley es finalmente aprobada en diciembre de 2007, luego de las modificaciones parciales introducidas en el anteproyecto original. Es claro que sin las iniciativas de este grupo promotor, nada de esto hubiera ocurrido. Aunque el tema figuraba claramente en los documentos elaborados en la comisión de programa del partido de gobierno, este no asumió ninguna iniciativa en tal sentido. La inexistencia de un espacio institucional claro para la elaboración e implementación de políticas de comunicación, tuvo sin duda una incidencia importante en ello.

Una circunstancia particularmente significativa debe ser relevada: el boicot tangible al tema por parte de las radios, que silenciaban en sus informativos y programas periodísticos, toda referencia al trámite seguido por la ley. Este boicot se vuelve más evidente si se lo compara con la cobertura de prensa que acompañó el trámite legislativo de la Ley de Prensa, la Ley de Habeas Data o la Ley de Acceso a la Información Pública: «para esta ley nos llamaban de todas las radios, íbamos por los programas, en cambio por las radios comunitarias [...]», testimonia uno de los activistas de la primera hora que hemos entrevistado. Asimismo, recuerda que la LRC fue mencionada excepcionalmente en oportunidad de la presentación en el Parlamento del informe del doctor Delpiazzo, contrario al

---

19 Representante de la Udelar ante el CHARC.

20 Integrante por el MIEM y presidente del organismo.

proyecto en discusión. Corresponde precisar que el informe de Delpiazzo había sido realizado a pedido de Andebu y Rami.

La aprobación del texto legal no trajo aparejado el descaecimiento del grupo promotor. Por el contrario, sus integrantes redoblaron esfuerzos en dirección de asegurar una pronta puesta en práctica. En buena medida instado por las gestiones de dicho grupo, la Ursec echa a andar el denominado «censo» de las radioemisoras existentes con el propósito de regularizarlas. Se trataba de un obligado primer paso en la aplicación de la nueva normativa.

La designación de los miembros del CHARC debía estar a cargo del MIEM. El cargo de presidente del consejo honorario debía ser provisto por alguien que representara a dicho ministerio; fue designado Martín Prats en esa función.<sup>21</sup> Luego, había que asegurar la presencia en el consejo, de representantes de las radios comunitarias, de las organizaciones de derechos humanos y de las que se ocupan específicamente de la libertad de expresión. Para ello, se optó por la realización de un llamado público a estas organizaciones, solicitándoles que hicieran manifiesto su interés en asumir eventualmente dicha responsabilidad. La decisión última, era política: el ministerio elegiría entre ellas, a los futuros miembros del CHARC. Es así que Ielsur, la APU, Amarc y Ecos fueron invitadas a integrar el consejo. El ministerio solicitó luego a la Udelar y a las universidades privadas la designación de un representante. La integración del CHARC debía completarse con representantes del MEC, y del Poder Legislativo.

El carácter honorario de una tarea tan importante, fue cuestionado por los miembros designados al CHARC. Se trataba nada menos que de evaluar la calidad y pertinencia de un número indeterminado de proyectos de radioemisoras, pero que seguramente sería cuantioso. Ellos mismos pudieron constatar luego, que es esta una práctica consuetudinaria en el Estado uruguayo. Por una parte, el Poder Legislativo no tiene la potestad de votar una ley que involucre gastos o que cree nuevos cargos públicos. Esto ha hecho que en numerosísimas oportunidades, se recurra a la creación de comisiones honorarias. Pero en este caso se agregaba otra circunstancia. La filosofía de ahorro y racionalización extrema del gasto, propugnada por la nueva administración, desalentaba cualquier iniciativa en contrario; se tenía la sensación de que estaba condenada de antemano al fracaso.

En las primeras reuniones, el órgano sesionó con la totalidad de los integrantes designados; algunos de ellos ya no volverían a participar del consejo honorario. La delegación de la Udelar, que se incorpora al CHARC a mediados de 2008, es la última en hacerlo. El Poder Legislativo nunca nombró delegado; en cuanto al representante del MEC, participó en los inicios y luego dejó de hacerlo. Quienes participaron todo el tiempo de las tareas, fueron los representantes de Amarc y Ecos, del MIEM, de APU y de Udelar. Participaron también las universidades privadas a lo largo del primer año.

21 Prats no es funcionario del ministerio, aunque no hay impedimento legal alguno para que dicha representación sea cubierta por alguien de confianza del organismo.

«La constancia en la participación estuvo muy ligada a las personas, de modo que se trataba más bien de militancia», comenta un entrevistado del Consejo. La omisión más sentida fue la del MEC, ya que su ausencia de las actividades del CHARC afectó la propia aplicación de la ley. Parece claro que el carácter no remunerado de las actividades del consejo honorario, impuso limitaciones muy difíciles de superar. Sus reuniones y sus actividades debían tener lugar fuera de los horarios habituales de trabajo; ello volvía muy cuesta arriba la participación de funcionarios públicos.

Las condiciones infraestructurales en que trabajó el CHARC, son particularmente significativas. Las reuniones tenían lugar los lunes a las 19 horas en una sala de Ursec; disponían allí de un estante y una computadora, y durante mucho tiempo no contaron con teléfono. Poco después, se les solicitó que se trasladaran al salón de actos del organismo porque necesitaban de la sala para otros usos. El CHARC no dejó nunca de reclamar apoyo administrativo. Más específicamente, fue solicitado un secretario o secretaria, que les resultaba particularmente necesario. La tarea que hubieran necesitado delegar, era el ordenamiento de expedientes, la respuesta a correos electrónicos, la realización de algunas llamadas.

«El caso de la administrativa es paradigmático», relata Orcajo. En cierto momento, la Dinatel había asignado al CHARC una secretaria para la gestión del correo electrónico, recepción y organización de los expedientes, contacto telefónico con los referentes de los proyectos presentados, y demás tareas de apoyo a la gestión del CHARC. Pero en la medida en que se trata de una tarea no remunerada, toda la actividad del organismo tiene lugar, forzosamente, fuera de los horarios de oficina. La funcionaria designada para cumplir dichas tareas de asistencia administrativa, se negó a hacerlo fuera de sus propios horarios habituales de trabajo. Hasta el presente no ha habido modo de destrabar este obstáculo.

Este organismo honorario, sin apoyo administrativo, sin recursos económicos propios, con una integración debilitada por la ausencia de ciertas representaciones —nobleza obliga, esto implicaría en ese aspecto una autocrítica de nuestro organismo— se fue debilitando durante estos años, fue perdiendo el entusiasmo que tenía al principio,

observa el representante de la Udelar. El cambio de gobierno determinó la rotación de algunos representantes, y con ello, cierta renovación en el empuje y motivación; pero la falta de recursos sigue siendo clave para que ese componente humano se materialice en acciones eficaces.

La normativa establece claramente la competencia del CHARC en el anuncio público de las audiencias, con el apoyo administrativo de la Ursec. Pero este apoyo es limitado. Tomemos por caso la cuestión de los viáticos (transporte, estadía). Inicialmente, la Ursec se hacía cargo puntualmente de estos gastos. Actualmente, de hecho, parte importante del apoyo logístico ha pasado a la esfera de Dinatel, dependencia del MIEM. Si las cosas funcionaran tal como lo establece el texto legal, la Ursec debería ocuparse de la organización de las audiencias públicas previstas por Dinatel y cubrir la logística necesaria en todos

los aspectos. Otra cosa preocupante es el modo en que se anuncian las audiencias, la difusión pública de las mismas. En muchos casos, los propios integrantes del CHARC han recibido testimonios de la escasa o tardía difusión (la misma se debería hacer por los medios del lugar y con suficiente antelación). Esto constituye una clara manifestación de las falencias antedichas.

La normativa establece claramente la competencia del CHARC en el anuncio público de las audiencias, con el apoyo administrativo de la Ursec. Pero este último es virtualmente inexistente. Así, no cuentan en ningún caso con funcionarios de esta dependencia; asimismo, Ursec se había hecho cargo puntualmente de los viáticos —vehículo, gastos de estadía— pero ha dejado de hacerlo. De hecho, este apoyo logístico ha pasado a la esfera del MIEM (Dinatel más exactamente). Si las cosas funcionaran tal como lo establece el texto legal, la Ursec debería ocuparse de la organización del listado de audiencias públicas provisto por Dinatel, y convocar al CHARC cada vez. Pero es claro que nada de esto ocurre: «si nosotros no hacemos nada, todo queda quieto; lo que hacemos, es porque lo hacemos con ganas, a pulmón y con dificultades», manifiesta Óscar Orcajo.

Los miembros del CHARC descartan enfáticamente la hipótesis de la existencia de voluntad política tras todas estas renuencias u omisiones estatales; toda vez que se dirigieron a las autoridades, fueron recibidos con muestras de comprensión y aún con manifestaciones entusiastas en relación con su labor. Sin embargo, se tiene la impresión de que hay heterogeneidad al interior del partido de gobierno, en lo que hace al interés o valor de las radios comunitarias para la participación social y la vida democrática. Esto explicaría la singular importancia que han tenido ciertas individualidades en el proceso de definiciones que culminó en el texto legal, en la puesta en marcha de su aplicación, y luego, en la adjudicación de frecuencias. Es el caso de quien fue titular del MIEM en los años 2008-2009, inmediatamente luego de discutido y aprobado el texto legal: «Daniel Martínez tenía más claro todo esto, pero luego se fue del ministerio, y como senador no sé qué fuerza tiene para poner en la agenda estos temas», expresa Prats.

A lo antedicho debe agregarse el activismo de Andebu, que cuenta sin duda con un considerable poder de *lobby*. En palabras de Prats, la gremial «logra vencer a cualquiera que llega al gobierno, de que deje las aguas quietas». Durante el proceso de discusión y posterior aprobación de la LRC, sus posturas iniciales contrarias a la noción misma de radios comunitarias habían sido derrotadas. La existencia de un abanico de radioemisoras que cuentan hoy con un reconocimiento jurídico-político y social sin precedentes, constituye una realidad incontestable. Ante ello, los actuales titulares de la vieja asociación de *broadcasters* actúan con inteligencia y con mucha perseverancia, buscando reducir a su mínima expresión los eventuales perjuicios que esta nueva realidad pueda acarrear a sus asociados.

En contrapartida, no se percibe una voluntad política clara por parte del PE en dirección a la democratización de los medios de comunicación y hacia una

mayor pluralidad de los mismos, como sucede en Argentina. «Una mejor legislación no alcanza por sí misma, se necesita una voluntad firme que dé continuidad a una política», expresa Prats. A ello deben agregarse las declaraciones del presidente de la República afirmando que los canales de TV abierta existentes son suficientes dada la pequeña escala del país, y que el día que llegara a sus manos una ley de medios, la tiraría a la papelera.<sup>22</sup>

Está claro que no compete al consejo honorario asegurar el cumplimiento de lo acordado por parte de las radios autorizadas. Sin embargo, dadas las condiciones frágiles y precarias en que trabaja el CHARC, sus integrantes se preguntan respecto del futuro inmediato: ¿qué hará el Estado para velar por el cumplimiento de la normativa vigente por parte de las radios comunitarias autorizadas? Prima entre los miembros del CHARC la sensación de orfandad político-administrativa en que discurre su tarea. Las circunstancias de su desempeño, vuelven difícilmente imaginable un cambio de rumbo radical; por el contrario, todo indica que —si todo sigue igual— difícilmente tenga lugar un genuino seguimiento de las radios comunitarias. En este sentido, son muy significativos los casos de irregularidades notorias en que ya están incurriendo actualmente algunas radioemisoras autorizadas. Y tal vez más sintomático aún: estos casos salen a luz pública por razones meramente circunstanciales, ya no como resultado de un monitoreo que parece bastante precario. Veamos un ejemplo.

Uni Radio es una emisora de baja potencia otorgada a la Universidad de la República; cuenta con un equipo de diez vatios y treinta metros de altura de antena. Sus titulares solicitaron al PE un incremento de su alcance por medio del aumento en la altura de antena; esta se instalaría sobre el Hospital de Clínicas, acercándose así a los cien metros. Pero para que esto fuera posible, tres radios comunitarias autorizadas debían correrse del punto del dial en que emitían: dos de ellas desde idéntica frecuencia, y una tercera muy contigua en el dial. En cierto momento, llamó la atención de Uni Radio la aparición de una interferencia importante. Pudieron saber que una de las dos radios que compartía la frecuencia, cuya sede física autorizada está en Pajas Blancas, se habría trasladado a un lugar más céntrico de la ciudad. Todo indica que en su nueva ubicación física, aumentaron su potencia o elevaron la antena; de lo contrario, no podría explicarse esta ‘invasión’. Notemos que obrando de esta forma, los responsables del emprendimiento originariamente radicado en Pajas Blancas, cometían al menos dos infracciones a la normativa vigente.<sup>23</sup> Intimidada por Ursec, o tal vez por decisión propia, la referida emisora salió de la frecuencia de Uni Radio en los primeros días de abril de 2012. No se dispone de información respecto de los parámetros de potencia del transmisor y altura de antena en su nuevo destino en el dial.

---

22 Ver entre otros *El País Digital* 7/12/2010, en <<http://informeuruguay.blogspot.es/1291695020/>>.

23 Recuérdese que se han establecido topes de treinta vatios y treinta metros de antena, y que la asignación de frecuencias es georreferencial: se trata de una autorización para emitir desde cierto lugar físico preciso.

Desde la perspectiva jurídica, se entiende que la nueva normativa sobre radiodifusión comunitaria materializa un *aggiornamento* que el Estado uruguayo se debía a sí mismo. Significativamente, muchos emprendimientos radiofónicos estuvieron ambientados en el amplio movimiento social que acompañó y aceleró el fin de la dictadura. Se entiende la radioemisión comunitaria como un espacio de libre expresión ciudadana. Su legitimidad reposa sobre la noción ‘iusnaturalista’ de la preexistencia de derechos inherentes a la condición humana; en nuestra Constitución, el art. 72 le da sustento. En coherencia con esta filosofía, el Estado debe limitarse a administrar el espectro radioeléctrico y a velar por el libre ejercicio del derecho de acceso al mismo. Sin embargo, algunos afirman que el Estado debería intervenir activamente en políticas de preservación de las radios comunitarias, en su condición de espacios democráticos.

La ley aprobada en 2008, está inspirada en el Pacto de San José de Costa Rica. El texto establece claramente tres tipos de intereses que coluden con la noción de radioemisora comunitaria: político-partidarios, religiosos y comerciales. Por otra parte, la implementación de la ley puso de relieve las debilidades de la intervención del Estado: la mayor responsabilidad recayó sobre el trabajo honorario de un pequeño grupo de personas. Sería equivocado ver aquí una señal de desinterés oficial por el tema; los juristas entienden que la orfandad institucional en que se desempeñó el CHARC, lejos de ser excepcional, constituye una característica del Estado uruguayo. El caso es que la tibia ejecutividad —y aún la renuencia— de órganos como la Ursec, junto a la ausencia de toda financiación para la tarea del consejo asesor, pueden convertir en letra muerta la voluntad reguladora.

Entre las radioemisoras comunitarias ha primado desde siempre el interés por lograr amparo legal a su actividad. Una ley que las reconociera, pondría punto final a la larga noche de semiclandestinidad; estas radios se verían así finalmente liberadas del estigma de «pirata». Pero esta voluntad manifiestamente favorable a la ley, no debe ocultar la existencia de una relación contradictoria con el tema. Hasta el momento, el Estado era más bien sinónimo de amenaza de persecución, que podía ir hasta la clausura y confiscación de equipos; con la aprobación de la ley, se trocaba en eventual garantía para el desempeño de una actividad que había crecido en los bordes del sistema. En contrapartida, la nueva situación impondrá desafíos inéditos para quienes se encontraban más próximos del voluntariado y la militancia social, que del desempeño estrictamente profesional.

La conquista de derechos, aparece nítidamente acompañada por la aceptación de obligaciones. El reconocimiento por parte del «sistema», conlleva nuevas responsabilidades y vuelve imperativas las ya existentes. La profesionalización los desafía a superar la impronta artesanal-familiar, a velar por la calidad de las condiciones técnicas de emisión, a invertir en formación, a cuidar la programación, a desarrollar estrategias de conquista de la audiencia, a dedicar más tiempo y energías a los problemas de financiación. Nada de esto es completamente

nuevo; pero en las condiciones de virtual ilegalidad, los estímulos para el cambio eran más laxos. De la mano con lo antedicho, se teme por una excesiva renuencia del Estado a respaldar este proceso de actualización. Ello bien podría producir efectos contrarios al buscado: la quiebra de emisoras de localidades pequeñas, donde la publicidad se ve reducida a expresiones mínimas.

Las gremiales de radios comerciales se opusieron siempre a la proliferación de emisoras ilegales que generaban interferencias con transmisores no homologados y sin filtros adecuados, en ausencia de controles estatales realmente efectivos. Pero ante todo, mal podía justificarse un estatuto diferencial para actividades radiales muy similares a las de las emisoras comerciales. Las ‘comunitarias’ no tienen la exclusividad en el plano de funciones sociales cabalmente cumplidas por las radios ya instaladas. Estas radios ‘piratas’ contrataban publicidad, sin realizar los aportes legales obligatorios para todo emprendimiento comercial. Las gremiales no podían convalidar emisoras técnicamente inseguras y aun peligrosas, de dudoso estatuto comunitario, autoexcluidas de toda obligación legal e impositiva, y en clara competencia desleal con las radios autorizadas. Hoy, más de trescientas radios deberían ser clausuradas; las gremiales no creen que dejen de emitir voluntariamente.

La ley aprobada contiene una serie de principios compartibles. Pero ha tenido un efecto perverso, no buscado por nadie: durante el extenso período de discusión de la misma y aún luego de aprobada, continuaron apareciendo radios ilegales, animadas por la expectativa de una pronta autorización. El principio de la libertad de expresión, aplicable a ciertos servicios de comunicación, no debió incluirse en una ley de radiodifusión, abocada a la regulación de aspectos técnicos. Es este un argumento falaz para justificar la existencia de las radios comunitarias: estos fines sociales ya son cabalmente cumplidos por las radios comerciales. Pero aún en el plano técnico, el texto no asegura un control adecuado de la modulación, no establece homologación alguna de equipos, no define un tope en la potencia, no estipula sanciones a la emisión ilegal.

Desde esferas de gobierno, la aprobación de la ley es considerada un hito histórico. El texto establece que «el espectro radioeléctrico es un patrimonio de toda la humanidad», y que el Estado debe velar por «el acceso equitativo a la frecuencia de toda la sociedad uruguaya». Esta filosofía erosiona un reinado oligopólico casi centenario, que negaba la noción misma de radio comunitaria. La ley pone fin a la discrecionalidad, establece derechos y obligaciones, promueve la participación ciudadana en la asignación de frecuencias. La convalidación legal consolida una aceptación social preexistente de las radios comunitarias.

Ambas gremiales comerciales intentaron impedir la legalización con todos los medios a su alcance. Andebu aducía que las «radios ilegales» no aportaban nada nuevo a las existentes. Rami se sentía lesionada en su sustentabilidad, dada una competencia ‘desleal’ por audiencias exiguas. Para los promotores de la ley, las radios comunitarias debían verse como un servicio específico y diferencial que prestaban a la comunidad. Perdida la batalla por el desconocimiento, ambas

gremiales pugnaron por reducir tamaño, alcance y financiación de las radios comunitarias. Finalmente se logró la aceptación de un sistema de radiodifusión tripartito: el sector comercial, el público-estatal y el comunitario. El gobierno se empeña en evitar tanto un exceso de tutela de Estado como una actitud prescindente igualmente dañina. A la vez, se percibe que ciertas limitaciones estructurales solo son modificables a largo plazo: estrechez presupuestal e infraestructural que reduce la eficacia, exigua capacidad de contralor que obliga a actuar a contragolpe, etcétera. Se tiende a operar sobre la urgencia, aun a conciencia de las debilidades que esto conlleva y de las resistencias que genera.

La oposición reconoce la relevancia de la radiodifusión comunitaria, así como la necesidad de darle consagración legislativa. Sin embargo, no acompañó el texto de Ley en virtud de tres discrepancias centrales:

1. el texto otorga frecuencias y potencias en forma indiscriminada, en tanto que la minoría parlamentaria entiende que estas radios deberían operar en FM, con baja potencia y con cobertura restringida;
2. la ley habilita que dichas emisoras vendan publicidad, lo que desvirtúa su condición de asociaciones civiles sin fines de lucro;
3. el denominado Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria tiene cometidos que podrían invadir las facultades y atribuciones de la Ursec, lo que debilita las responsabilidades de administración.

La oposición entiende que la ley debería proteger y afirmar la autoridad exclusiva de la Ursec. Por otra parte, la creación del CHARC contribuirá a concentrar el control de las decisiones en el PE en cuanto al otorgamiento o revocación de ondas radioeléctricas. Por lo demás, tampoco están de acuerdo con la convocatoria a una audiencia pública para la adjudicación del espacio radioeléctrico, en lugar de la habitual licitación general. Asimismo, la Ursec no ha reaccionado ante decenas de denuncias de radios comerciales. Una vez aprobada, la ley no se ha aplicado con la debida ponderación: numerosas radios no comunitarias siguen operando sin tropiezos, y otras que sí lo son, fueron inhabilitadas por meras razones formales. Asimismo, las radios evangélicas deberían ser contempladas dentro de las radios comunitarias en sentido amplio. A despecho de estos señalamientos, algunos voceros opositores reconocen que tenían una mayor discrecionalidad de la administración, y que ciertas supuestas radios comunitarias funcionarían en la práctica como emprendimientos comerciales con alcance nacional, extremo que no se ha verificado.

La constitución del CHARC supuso el primer paso en la aplicación de la ley. El consejo honorario debía integrarse con representantes del MEC, Poder Legislativo, universidades privadas, Ielsur, APU, Amarc, Ecos, Udelar y del MIEM (este último fue designado presidente del organismo). Solo los cinco últimos mantuvieron una presencia activa y estable desde su integración hasta el presente.

La condición honoraria de la tarea realizada, fue percibida como el principal escollo al correcto desempeño del trabajo encomendado: la evaluación de una

importante cantidad de proyectos de radioemisoras. Ello determinó una tónica ‘militante’ en la labor realizada por un pequeño núcleo de voluntarios convencidos. La infraestructura disponible se limitaba a un lugar de reunión, un estante con llave, una computadora y un teléfono. La carencia de apoyo administrativo y de viáticos, entorpeció la tarea. Esta debió limitarse al estudio de carpetas entre cuatro paredes, sin posibilidades de contrastación con la realidad humana y material de cada uno de los proyectos postulados. Aun en caso de haber contado con financiación, la tarea hubiera sido titánica: cinco personas debían ocuparse de 412 proyectos diseminados por todo el territorio nacional. Aun así, el cuidado y ponderación que caracterizó al desempeño del CHARC, fue reconocido por todos los actores sociales involucrados en la ley. Algo más de trescientas postulaciones debieron ser rechazadas. Los miembros del consejo asesor están persuadidos que, dadas las circunstancias, debieron producirse muchos errores, tanto entre las radioemisoras aceptadas como entre las rechazadas. Una distancia demasiado grande entre los papeles y la realidad, amenaza con el desprestigio de la ley.

Agreguemos un dato nada menor: el responsable de Uni Radio es también representante de la Universidad de la República ante el CHARC. No es aventurado suponer que, sin esta doble investidura casual, dichas irregularidades no estarían en conocimiento del consejo honorario.

Así como este caso, se han detectado radios no autorizadas con mucha potencia de emisión, que contratan publicidad y emiten sin ser perturbadas. «El dial es un caos, las radios hacen lo que quieren: aumentan la potencia, cambian las especificaciones técnicas, hay radios que son cerradas y a los pocos días ya están emitiendo de nuevo», sintetiza Orcajo. La mayor preocupación de los miembros del CHARC, en este sentido, reside en que este se encuentra literalmente impedido de seguir cualquier curso de acción en relación con estas irregularidades.

La ley estipula que pasados diez años del usufructo del espacio radioeléctrico, deberá establecerse si hubo cumplimiento de los compromisos asumidos por las radios autorizadas. De aquí a entonces, ¿quién y cómo verificará el cumplimiento de la normativa sobre potencia de emisión, sobre modalidades de intervención comunitaria en la programación de estas radios, sobre participación de la comunidad en la gestión de las mismas? La Ursec ha recibido denuncias de incumplimientos, y en algunos casos, este organismo se ha limitado a trasladarlas al CHARC. Pero, como quedó dicho, este no tiene competencia jurídico-legal, condiciones administrativas ni disponibilidades logísticas para proceder como órgano de contralor. En otros términos —y sin que pueda hablarse de una voluntad expresa en este sentido— el Estado deriva estos reclamos hacia una vía muerta.

La convocatoria dirigida a las radios comunitarias para que estas presentaran un expediente al CHARC, estuvo a cargo de la Ursec. Se esperaba un centenar de postulantes, tal vez un poco más. La realidad superó ampliamente estas

previsiones, que se vieron cuadruplicadas. «Hicimos un trabajo minucioso pero muy caótico; no fue un trabajo verdaderamente profesional, porque no había condiciones para hacerlo», sigue otro entrevistado. El principal obstáculo, consistió sin duda en la imposibilidad de desplazarse sobre el terreno para poder cotejar los expedientes con la realidad de las radios postulantes. El consejo honorario trabajó exclusivamente en base a papeles, obligado a tomar por bueno lo que estos consignaban. Pero aun en caso de contar con viáticos para desplazamientos, la tarea hubiera sido muy ardua: cinco personas debían ocuparse de 412 proyectos diseminados por todo el territorio nacional.

Por si esto fuera poco, los miembros del CHARC sabían que no eran estas todas las radios efectivamente existentes. Muchas habían declinado su presentación por discrepancias con la propia existencia de una ley reguladora, y otras tantas, porque la formulación adecuada de un proyecto se constituyó en escollo que no supieron superar. Así y todo, era evidente que el consejo solo podía atenerse a las carpetas que tenía entre manos. De estas, totalizaron algo más de trescientas las postulaciones rechazadas en aplicación de los criterios de aceptabilidad previamente definidos: a las radios comerciales encubiertas, las radios religiosas y los emprendimientos individuales, se sumó cierta cantidad de postulaciones formalmente insuficientes o inadecuadas.

Primó entre los miembros del CHARC la sensación de que, dadas las condiciones en que se desempeñaron, debieron producirse numerosos errores: tanto en la aceptación de radios que no son comunitarias pero cuya propuesta en el papel resultó convincente, como en el rechazo de otras que cumplían con los requisitos pero que no supieron o no pudieron plasmar adecuadamente su realidad en el proyecto presentado. «El CHARC piensa que ahora, con las audiencias públicas, puede evitarse este tipo de errores: habrá un cara a cara con los solicitantes, que permitirá evaluar mejor si realmente hay detrás un proyecto comunitario, si no es comercial o religioso, etcétera».

La falta de recursos determina también la imposibilidad de establecer seguimientos continuos a la operativa de las radios evaluadas. Así por ejemplo, nada garantiza que un proyecto aprobado por el CHARC, derive en la práctica hacia modalidades espurias de radiotransmisión, abandonando su carácter comunitario. La imposibilidad efectiva de asegurar una evaluación continua, empuja a un tipo de actuación de contragolpe: por ejemplo, en reacción a eventuales denuncias. «Aun así —discurre un entrevistado— tampoco tendríamos cómo instrumentar un procedimiento de estudio de esas denuncias.»

El riesgo que se entrevé en el CHARC, es que de este modo se termine desprestigiando la ley, dada una excesiva distancia entre la norma escrita y la realidad. Las atribuciones asignadas por ley al consejo asesor, sobrepasan ampliamente su capacidad real para hacerse cargo de ellas de modo responsable y eficiente.

Otra debilidad importante radica en las características de la Ursec, organismo pesado y por momentos inoperante; buena parte de la plantilla de

funcionarios —unos cien en total— es heredada de administraciones anteriores. Dicho personal no parece estar preparado para incorporar los cambios administrativos y políticos producidos en la radiodifusión uruguaya. Esto traba, obviamente, su capacidad de respuesta. En suma, se entiende que la adecuada aplicación de la ley reposa excesivamente sobre circunstancias relativamente frágiles o cambiantes: el compromiso personal de los integrantes más activos del CHARC, el profesionalismo que exhiben algunos integrantes de Ursec, y la excepcional gravitación que en todo el tema ha tenido el actual director de Dinatel.



## La implementación de la ley

FRANÇOIS GRAÑA

El CHARC constituye una pieza clave en la aplicación de la LRC. Tal como se desprende de exposiciones precedentes, su principal función estriba en la evaluación de proyectos de radioemisoras comunitarias con vistas a la adjudicación de frecuencias. Esta adjudicación asume tres modalidades:

1. En un primer momento se procedió a la regularización de las radios que ya estaban en el aire; el CHARC debía encargarse de evaluar el grado de ajuste a la normativa que presentaban estas emisoras.
2. A iniciativa del gobierno, se realizaron llamados públicos para la provisión de servicios de radiodifusión comunitaria en diferentes zonas del país.
3. El gobierno está obligado a implementar un llamado público toda vez que surjan iniciativas locales de grupos o asociaciones civiles, en pro de la creación de nuevas radios comunitarias.

La primera modalidad de adjudicación ha quedado atrás, y al presente, la aplicación de la ley se encuentra en la segunda fase de llamados públicos que se realizan a lo largo y a lo ancho del territorio nacional.

La normativa establece el carácter asesor de las actuaciones del CHARC: este no decide por sí mismo las adjudicaciones de frecuencias, sino que lo hace el gobierno, a la vista de los informes elaborados por el consejo honorario. En la práctica, y dado que el CHARC es el único ámbito donde se someten a estudio todas las propuestas, el gobierno se ha limitado a convalidar sus sugerencias.

La opinión del CHARC es preceptiva aunque no vinculante. Es decir, el consejo debe opinar en cada caso, pero el gobierno no está obligado a tener en cuenta esa opinión. En los hechos, hasta el momento, la situación ha sido casi a la inversa: es el CHARC quien «decide» qué emisoras son adjudicadas y cuáles no, en tanto es el único organismo que ha estudiado todos los casos, y el gobierno se ha limitado a convalidar sus decisiones (Kaplún, 2012: 4).

Por otra parte, tanto las propias radioemisoras como la sociedad civil y el medio académico especializado han venido desempeñando un rol protagónico en todo este proceso de aplicación y supervisión de las nuevas regulaciones legales. Si sumamos a esto el débil o nulo involucramiento de los representantes gubernamentales asignados al CHARC, nos encontramos de hecho ante una virtual gestión social del espectro radioeléctrico.

Tal como ha podido constatar en desarrollos precedentes, la labor del CHARC ha sido muy vasta y compleja. Luego de la aprobación de la ley, la Ursec había convocado a un registro de las emisoras que se encontraban transmitiendo, y que estuvieran interesadas en regularizar su situación, de cara a la normativa emergente del texto legal. Se presentaron 412 radioemisoras a este mal llamado ‘censo’. El análisis de la profusa documentación aportada por estos aspirantes a la regularización, insumió mucho tiempo por parte de los miembros del consejo honorario comprometidos con la tarea. Los expedientes a examen exhibían situaciones y grados de complejidad muy variables; estos incluían información sobre el grupo de personas que sustentaba la postulación, una descripción de su propuesta comunicacional, antecedentes de su labor radial, así como cartas de organizaciones locales y de personas que dieran cuenta de su nexos con la comunidad.

No es difícil imaginar las dificultades que presentó el trabajo de análisis de esta documentación. Pero es evidente que este procedimiento —u otro análogo— era incontorneable para la ponderación del carácter comunitario de cada una de estas propuestas. Así por ejemplo, debía sopesarse cuidadosamente el valor testimonial de documentos muy abigarrados: la nota de una comisión barrial que decía haber sido invitada con frecuencia a la radio, el sindicato que agradecía el apoyo recibido durante un conflicto laboral, un grupo de estudiantes de comunicación que relataba la experiencia de la producción de un programa radial, la asociación de jubilados que expresaba su apoyo entusiasta a la emisora por su buena disposición para vehicular la comunicación con los vecinos, etcétera (ver Kaplún, 2012).

En contrapartida, el CHARC solo contaba con papeles para esta evaluación. Dado el carácter honorario de la tarea, el volumen de expedientes y la inexistencia de recursos, debía descartarse de plano la visita a una emisora o la toma de contacto con los vecinos.

En contadas oportunidades, los interesados se presentaron en persona ante el CHARC para ser escuchados. La interacción cara a cara y el diálogo así habilitado, aportaban elementos de juicio adicionales para una cabal comprensión de la propuesta, y hasta podían llegar a ser definitivos. Pero aún en estos casos, los miembros del consejo honorario solo tenían la palabra de los interesados; ante la imposibilidad de desplazarse dada la carencia de un sistema apropiado de viáticos, no había modo de constatar directamente sus dichos por medio del contacto directo con los actores locales. En ocasiones, los integrantes del CHARC pudieron constatar que habían sido engañados en su buena fe: por caso, emisoras comerciales camufladas bajo una apariencia comunitaria, actividades radiales inexistentes, testimonios fraguados.

La ley señala a texto expreso que las emisoras de carácter declaradamente religioso o confesional no pueden aspirar al estatuto de radio comunitaria. A despecho de esta disposición, un centenar de radioemisoras evangélicas se presentó al registro para aspirar a este amparo legal. Aducían, claro está, su vocación

de servicio social y su condición evidente de emprendimiento sin fines de lucro. Significativamente, cierto grupo de vecinos de una ciudad del interior había recurrido a una iglesia a los solos efectos de presentarse al registro bajo una personería jurídica; asimismo, declaraban no guardar relación privilegiada ni compromiso alguno con dicha entidad religiosa. Es esta una manifestación más de las complejidades de la tarea a cargo del CHARC, erizada de situaciones contingentes, engañosas, ambiguas o escasamente documentadas.

En ciertas oportunidades, la documentación presentada contenía errores u omisiones, o bien generaba dudas. En dichos casos, el CHARC se vio llevado a solicitar ampliación a los titulares de los proyectos en cuestión. Amarc y Ecos, sendas entidades que agrupan un buen número de radios comunitarias, contaban con representación en el consejo honorario. Esta circunstancia contribuyó no poco a la legitimación de la labor de evaluación de los proyectos, que en un contexto como el descrito, la hacía particularmente bienvenida.

Finalmente, una vez desbrozado el camino con los elementos de juicio disponibles —a menudo escasos, como queda dicho— el consejo honorario procedió a decidir caso por caso. A sabiendas de que podían cometerse errores e injusticias, debieron ser descartadas las emisoras consideradas religiosas o comerciales, así como aquéllas que respondían a iniciativas individuales o que no exhibían una clara vinculación con la comunidad local.

En octubre de 2008, al límite de la expiración del plazo legal y luego de varios meses de intenso trabajo, el CHARC recomendó la regularización de 38 radioemisoras que a su criterio cumplían con los requerimientos legales. Casi dos años más tarde, el consejo honorario elevaba otros 54 proyectos de radios comunitarias para su autorización. El gobierno convalidó dichas recomendaciones, al tiempo que establecía especificaciones técnicas destinadas a acotar el radio de cobertura de las emisoras comunitarias. Esta decisión estuvo animada por el propósito evidente de minimizar el conflicto con las radios comerciales. En la gran mayoría de los casos, las radios comunitarias están autorizadas a emitir con treinta vatios de potencia y treinta metros de antena, con una cobertura óptima de 1500 m y una calidad aceptable entre 5 y 10 km; el margen de incertidumbre está dado por la doble determinación de la ubicación del emisor, y las eventuales interferencias que pueden opacar la señal.

En su gran mayoría, las radioemisoras comunitarias son barriales o están instaladas en ciudades pequeñas, por lo que estas limitaciones no afectaban mayormente sus intereses de difusión. Este acotamiento en los alcances de la emisión puede tornarse problemático allí donde la radioemisora es comunitaria aunque no necesariamente local: por caso, los proyectos radiales de organizaciones sindicales o estudiantiles que están presentes en todo el territorio nacional.

Más adelante, la Ursec convino en levantar estas limitaciones para casos como los de emisoras instaladas en zona rural, donde se requiere una mayor cobertura y a la vez las posibles interferencias no constituyen un problema. Esta excepción se ha hecho igualmente extensiva a casos de radios situadas en la

frontera, aunque por razones exactamente opuestas: sufren la interferencia provocada por emisoras del país vecino.

Por otra parte, en zona metropolitana —donde se concentra la mitad de la población del país— el espectro radioeléctrico se encuentra saturado de emisoras comerciales. Aquí, las frecuencias asignadas a radios comunitarias se ubicaron en los intersticios todavía existentes en distintos puntos del mapa urbano. Nótese que el total de frecuencias asignadas se encuentra muy por debajo del tercio del espectro reservado por la LRC para la radioemisión comunitaria. El estudio técnico desarrollado por José Acuña en esta misma publicación, muestra la imposibilidad de cumplir con dicho tercio del espectro total para las radios comunitarias, a menos que se procediera a la reasignación de frecuencias actualmente usufructuadas por el sector comercial. Esto explicaría —al menos en parte— la demora en iniciar el nuevo llamado a interesados en zona metropolitana, en aplicación de la LRC.

Debe agregarse que, estrictamente, la primera fase de asignación de frecuencias iniciada antes de la aprobación de la LRC no está aún concluida. Se ha procedido a cerrar gradualmente este proceso, al tiempo que se ha inaugurado la fase siguiente de la aplicación de la ley, que involucra llamados a nuevos postulantes en localidades del interior del país. Cada vez, se anuncian los nuevos permisarios de frecuencias así como las condiciones completas o compartidas de usufructo, se ordena el cierre de las emisoras que no han quedado incluidas y se habilita un llamado a una nueva frecuencia para radioemisión comunitaria en dicha localidad.

En esta nueva fase de asignación de frecuencias se procede de la siguiente manera. Representantes del gobierno y del CHARC realizan una convocatoria pública informativa, donde se explican los términos del llamado, se anuncia que quienes se presentaron y quedaron fuera en la primera asignación de frecuencia, pueden volver a postular. Se hace saber a estos últimos que deberán introducir las modificaciones pertinentes en su proyecto, procurando enmendar precisamente aquellas omisiones o insuficiencias que fueron inhabilitantes la primera vez.

El gobierno ha dispuesto la asignación de una única frecuencia comunitaria por cada localidad en la que se hace un nuevo llamado. Puede verse aquí la manifestación de un problema aún irresuelto. Es claro que, si se procediera a ocupar efectivamente el tercio del espectro radioeléctrico, estallarían fuertes conflictos con las radios comerciales, muy especialmente con las que han venido ocupando un punto en el dial desde hace varias décadas:

En principio, a propuesta del gobierno, los llamados se limitan a una nueva frecuencia comunitaria por localidad. Se produce aquí una nueva tensión, porque si bien se está lejos de cumplir con la reserva del tercio de frecuencias en la banda de FM previsto por la ley, si se lo utilizara totalmente podrían producirse conflictos no solo con las comerciales instaladas sino también con los posibles proyectos futuros, que ya no

encontrarían espacio, al menos mientras estas adjudicaciones estén vigentes (Kaplún, 2012: 6).

En este nuevo contexto de aplicación de la LRC, corresponde consignar la aparición de un actor estatal, si no nuevo, al menos novedoso: el MEC, investido por la ley con la tarea de promoción de la radiodifusión comunitaria. Los Centros MEC, extensa red de dependencias ministeriales diseminadas por todo el territorio nacional, podrían hacer suya la organización —al menos parcial— de la instalación de frecuencias compartidas por grupos de personas que no se encuentran en condiciones de gestionar por sí solas una radioemisora. En este sentido, se vislumbra la posibilidad de que los Centros MEC funcionen como instancias de asesoramiento a interesados en la elaboración de propuestas de emisoras comunitarias. Ambas funciones, muy importantes por cierto dada la cobertura nacional de estos centros, se presentan todavía embrionarias; el tiempo dirá si se profundiza y consolida este rumbo tan prometedor para el futuro de la radioemisión comunitaria.

Corresponde señalar la participación directa en este proceso, del propio equipo de investigadores a cargo del proyecto *Los medios comunitarios en el nuevo contexto regulatorio*, del que forma parte el presente libro en tanto avance de primeros resultados. En julio de 2011, el equipo diseñó e implementó un taller dirigido a los coordinadores de los Centros MEC. Se realizó en Montevideo, y contó con la presencia interesada y activa de funcionarios de estos centros, provenientes de todos los rincones del país.

En cuanto a la labor del CHARC, la misma no termina aquí: se espera que este desempeñe funciones posteriores de supervisión de la actividad de las emisoras. Esto no hace solo a la preservación del carácter comunitario de su desempeño, sino también al efectivo cumplimiento del proyecto comunicacional comprometido y que les valió la asignación de una frecuencia. ¿Cómo instrumentar todo esto, habida cuenta de las debilidades estructurales del CHARC? Una alternativa que sopesan sus integrantes, consiste en la réplica a nivel local del propio consejo asesor: la conformación de ‘Charquitos’ —así los han llamado— que viabilicen este trabajo de supervisión, virtualmente imposible de realizar a distancia, sin encuentros cara a cara con los titulares de las radios comunitarias.

Recordemos que la LRC regula también la creación de canales de TV comunitarios. Por decreto de mayo de 2012, quedó establecida la reserva de un tercio de los canales de UHF —TV digital— para proyectos comunitarios. El asesoramiento al gobierno para la asignación de señales de TV digital también estará a cargo del CHARC. Podrán adjudicarse hasta siete canales en zona metropolitana, y otros tres en cada localidad del interior del país; los llamados se abrirán a fines del corriente año. Salvando experiencias pequeñas y fugaces, no hay en nuestro medio antecedente alguno de proyecto de TV comunitaria; esto hace pensar en un proceso considerablemente más parsimonioso que el de la adjudicación de señales de FM. No debe descartarse sin embargo, la emergencia de propuestas

por parte de ciertas organizaciones sociales que ya se están planteando asumir este desafío.

El lector habrá podido constatar en los apartados dedicados al CHARC en este libro, la engorrosa labor de revisión de expedientes acometida por sus miembros desde el inicio de sus actividades. Al presente, los llamados realizados en distintos puntos del país requieren que alguno de estos «funcionarios» no remunerados se traslade al menos dos veces a cada una de las localidades en que tienen lugar. Tal como ha sido consignado, el CHARC carece de los mínimos recursos que requiere el normal desempeño de las tareas que se le ha asignado por ley, su labor no cuenta con funcionarios ni infraestructura ni apoyo administrativo de ninguna especie. La normativa establece que estos apoyos deberían ser suministrados por la Ursec. Hasta el presente, la asistencia material al trabajo del CHARC se ha limitado a la provisión de transporte para traslados al interior y viáticos mínimos, cuya obtención no ha sido tarea fácil. Huelga agregar que, en tales circunstancias, el desempeño intachable del consejo asesor reposa casi por entero sobre el compromiso personal y la voluntad política desplegada por sus miembros.

A continuación, nos detendremos en una consideración más detallada de la puesta en práctica de las audiencias públicas, cuya importancia de cara a la aplicación de la LCR es capital. Comencemos por recordar que el modo de asignación de frecuencias fue un punto clave en las discusiones que ambientaron el proyecto de ley. «En el proceso de asignación de frecuencias, se buscaban mecanismos de transparencia y de participación ciudadana en todo el proceso de selección», relata Martín Prats, presidente del CHARC. En esa lógica, se acordó la constitución de una instancia ciudadana abierta llamada «audiencia pública», a la que se convocaría ampliamente a todos los involucrados o interesados.

El propósito central de esta instancia consiste en que la ciudadanía discuta, se informe y participe efectivamente en la dinámica de asignación de frecuencias a entidades comunitarias. Subsidiariamente, las audiencias generan —o pueden hacerlo— más elementos de juicio disponibles para el proceso de selección a cargo del CHARC: encontrarse cara a cara con los proponentes, auscultar la inserción social de sus propuestas, etcétera.

La figura de la audiencia pública no es novedosa; se inspira en iniciativas legales medioambientales que eclosionaron desde fines de los ochenta en Europa. Bajo el nombre de ‘conferencias de consenso’ en los Países Bajos y en Alemania, ‘conferencias ciudadanas’ en Francia y ‘publiforums’ en Suiza, estas instancias de debate ciudadano involucran tanto a especialistas como a profanos, y se ocupan de problemas tales como el tratamiento de los residuos nucleares, el trasplante de órganos, la proliferación de los Organismos Genéticamente Modificados (OGM) o la quema de basura. Así abordados, estos asuntos dejan de ser meramente ‘técnicos’ para volverse motivo de preocupación y opinión tanto para legos como para portavoces de las más diversas áreas del saber especializado, las ONG y los vecinos que se sienten implicados: «con voces cada

vez más audibles, la ciudadanía directamente involucrada en estos problemas manifiesta preocupación, reclama información adecuada, exige participación en las decisiones» (Graña, 2005: 132).

Ya las primeras experiencias de audiencias públicas ponían de relieve su importancia crucial para una ponderación realista de los proyectos de radio comunitaria presentados por escrito al CHARC. Dadas las condiciones de trabajo y la precariedad de recursos de que dispone el consejo honorario, no hay modo de certificar la veracidad de las presentaciones escritas; esta ponderación reposa casi exclusivamente sobre la confianza.

Estrictamente, y salvo alguna excepción, las audiencias han convocado a los directamente interesados, acompañados en ciertos casos por algunas organizaciones sociales involucradas en el proyecto. Así por ejemplo, en la audiencia realizada en Solís de Mataojo solo se presentaron los titulares del proyecto radicado en el lugar, junto al Alcalde de la localidad. «Era una única propuesta, y no muy buena que digamos, pero nos pareció interesante e informamos favorablemente», relata Prats. Dadas las circunstancias, los miembros del CHARC dedicaron un rato a explicar qué se entendía por servicio comunitario; el encuentro discurrió de manera muy distendida, sin fricciones ni desentendimientos de ningún tipo. En cambio, en la audiencia de Minas —donde asistieron unas 15 a 20 personas— se presentaron tres propuestas; había pocas diferencias sustantivas entre las mismas, lo que no impidió que se manifestara cierta competencia entre ellas. Por lo demás, no se constituyó un debate propiamente tal en torno a las radios comunitarias, su interés local, sus posibles contenidos.

Vale la pena detenerse un instante en la audiencia realizada en Sarandí del Yí. Allí también se presentaron tres propuestas, y si bien el ambiente no era particularmente competitivo, los integrantes del CHARC pudieron ponderar quiénes habían preparado mejor que los demás sus respectivos proyectos. Se explicó a los presentes que, si bien el llamado culminaría con la selección de una única propuesta, se sugería fuertemente que el proyecto seleccionado diera participación a los demás interesados en hacer radio comunitaria, que ninguna organización social quedara fuera del emprendimiento. En esta localidad, la mejor propuesta fue también la mejor presentada a viva voz en el curso de la audiencia; notoriamente, sus autores contaban con experiencia de trabajo con organizaciones locales. Ello puede explicar —al menos en parte— su mayor solvencia y claridad propositivas. Esta audiencia contó con otra circunstancia favorable al clima de debate: la participación de unas ochenta a cien personas integrantes de la comunidad local, ajenas —en principio— a los proyectos presentados. «Es precisamente la razón de ser de las audiencias: que la propia comunidad local opine sobre las propuestas presentadas», agrega Martín Prats.

El caso de la audiencia de Durazno exhibió otra particularidad: si bien se presentó una única propuesta de radio comunitaria, estuvo respaldada por representantes de diversas instituciones allí presentes: trabajadores ladrilleros, funcionarios del Centro MEC y del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU)

locales, una organización de defensa de los derechos de las mujeres, entre otras. Manifestaron que estaban de acuerdo con el proyecto presentado, que lo veían útil para la comunidad y que ellos participarían del mismo.

En el caso de Minas —como en otros— los miembros del CHARC hubieran esperado una mayor participación de vecinos y de entidades locales que hicieran oír su voz, que compartieran sus expectativas y sus apreciaciones sobre la eventual instalación de una radio comunitaria en el lugar. Es que las radios constituyen —o se espera que lo hagan— expresiones de la comunidad a la que se deben; de ahí la singular importancia de asegurar la participación de voceros locales en estas instancias. ¿De qué depende la instalación ‘exitosa’ de un ámbito genuino de audiencia pública? Sin duda, de muchos factores. Pero los integrantes del consejo honorario perciben que la mayor debilidad estriba en la escasa difusión previa de estas instancias. En ciertos casos, no hubo convocatoria alguna hasta la víspera de la fecha fijada para el encuentro; esto habla a las claras, de una preparación que aún no se comparece con las propias expectativas y propósitos establecidos en el texto legal.

«Si la comunidad no va a las audiencias, ¿qué es lo que está pasando, que a la comunidad no le interesa el tema?», expresa Prats en tono retórico. La pregunta denota una preocupación que comparten los miembros del CHARC, y que seguramente no tiene una única respuesta. Siempre que tuvo lugar cierta participación ciudadana —como en Durazno o Sarandí del Yi— los miembros del consejo honorario se quedaron sin saber a ciencia cierta a qué atribuirlo. Sospechan sin embargo, que el principal factor convocante lo constituyen los propios responsables de los proyectos presentados. Es probable que, en términos muy generales, la mayor o menor participación de vecinos se asocie al grado de arraigo social de la propuesta radial, a la organicidad de los vínculos locales de sus impulsores.

Más allá de sus limitaciones, ¿puede afirmarse que las audiencias públicas cumplen con su cometido? En concreto, ¿estas instancias aportan al CHARC elementos de juicio significativos para evaluar la calidad de las propuestas presentadas? Sus integrantes entienden que sí, al menos para la mayor parte de los casos. Así por ejemplo, de las tres propuestas presentadas en Minas, dos de ellas parecían muy similares en los papeles, o en todo caso, difíciles de discernir con claridad. La audiencia permitió vislumbrar que una de ellas gozaba de un mayor respaldo social en su condición de vocera del sindicato municipal del lugar, en tanto que la otra respondía a la iniciativa de un pequeño núcleo de personas con conocimientos técnicos de radio pero sin mayor arraigo comunitario.

A continuación, relataremos el desarrollo de algunas audiencias públicas de manera algo más detallada. Nos hemos servido de las relatorías realizadas por el equipo de investigación, así como de un texto reciente de Gabriel Kaplún (2012) que analiza esta dinámica.

La audiencia pública de Melo tuvo lugar en el Club Unión de esta ciudad, el 3 de marzo de 2012. El CHARC estuvo representado por Edison Lanza (APU),

Heber Morena (Amarc) y Óscar Orcajo (Udelar); cuando se dio comienzo formal al evento, se encontraban presentes ochenta personas en la sala.

Los miembros de organizaciones postulantes a la frecuencia fueron instados a realizar una breve exposición de sus respectivos proyectos, a los que debían seguir opiniones y apreciaciones de los presentes.

La Asociación Civil Raíces (ACR) comenzó anunciando que su proyecto incluye el trabajo con los barrios y respectivas comisiones de la periferia norte. Preguntados por el CHARC sobre la modalidad de gestión de la radio y sobre su programación, los voceros de la ACR respondieron que habían sometido una propuesta a su comisión directiva y que se encontraba en estudio.

El Centro de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) de Barrio Castaño, que constituye un colectivo de 25 personas, anunció que llevaron adelante una campaña de recolección de ropa y numerosas acciones puntuales.

La Asociación Civil Colectivo Comunitario La Bruja anunció que su propósito consiste en partir al rescate de la historia de los barrios; nombraron luego a los 30 avales de entidades sociales que participaron de la iniciativa, y que se encontraban presentes en la propia audiencia. Preguntados acerca del modelo de participación, expresaron que pondrían espacios semanales a disposición de los sindicatos y organizaciones sociales. Respecto de la participación efectiva en el proyecto comunitario, informaron de la realización de asambleas trimestrales con amplia convocatoria a las audiencias y a las organizaciones. En dichas asambleas se eligen dos delegados para integrar una mesa ejecutiva de la radio comunitaria. Informan que recurrirán a la venta de publicidad para el servicio, y que su programación, aunque diversa, es ante todo apegada a lo local; si bien los grandes temas no quedarán fuera, se procurará un enfoque alternativo de los mismos. A través de La Bruja, la ciudad Melo tendrá su primer Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), y se pudo traer el programa *Uruguay Trabaja*.

Los delegados de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) informaron que se les había abierto desde el comienzo el espacio para participar. Asimismo, los usuarios de la salud cuentan con un espacio gratuito para informar. El Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA) expresó que apoya a La Bruja en virtud de su cercanía y solidaridad con los sectores populares.

La Asociación Civil Iglesia Asamblea de Dios Misionera informó que pretende brindar un servicio sin fines de lucro, con vistas a la promoción de los derechos humanos, la libertad y el pluralismo. La radio estaría dirigida a toda la población, y su programación estaría concebida con una visión laica. Se trataría, ante todo, de abrir espacio a todos los sectores de la población, lo que queda manifiesto en la índole de una programación que se propone abarcar: deporte, música, entretenimiento, clasificados, combate a las drogas, alcoholismo y temas agropecuarios. La sede física es la propia Iglesia Asamblea de Dios Misionera. En cuanto a los mecanismos de participación efectiva, se proponen

brindar espacios a todas las organizaciones que así lo deseen. En lo que hace al proselitismo religioso, entienden que este se encuentra abierto a la comunidad, y que la propia Iglesia tendrá algún espacio en la radioemisión.

La Asociación Civil América Latina trabaja desde 1986 en radios comerciales; esta vez, se han propuesto crear una asociación civil para seguir colaborando con su comunidad. Subsidiariamente, ven el proyecto como una eventual fuente laboral para técnicos y comunicadores del departamento. Esperan una participación seria y transparente de los miembros de la comunidad.

Finalmente, la Iglesia Evangélica de Dios Padre y del Espíritu Santo, también convocada para esta audiencia, no se hizo presente. Se dio lugar luego a intervenciones del público.

Un pastor de una iglesia evangelista se queja porque la radio comunitaria cristiana está excluida por la ley en función de su carácter de proselitismo religioso. Silvia Techera, periodista e integrante de la APU, expresa que es esta una jornada histórica para la radiodifusión de Melo. Un oyente expresó que quisiera transmitir el género *rock*, ya que no se escucha tanto en las radios comerciales.

Representantes del sindicato de maestros allí presentes, manifestaron que trabajan en un programa que ha sido elegido por padres de escolares, y que apunta a temas referidos a la primera infancia. Asimismo, han trabajado con la radio La Bruja, que significó su primera experiencia de acceso amplio a los medios de comunicación. «Nos dimos cuenta que la radio sí era escuchada», comentan.

Otros reiteran su aval a La Bruja por su compromiso con el trabajo social. El equipo técnico de la salud de un centro de rehabilitación psicosocial, también manifiesta a viva voz su sostén al colectivo La Bruja. El SUNCA hace lo propio, recordando que esta fue la primera radio de Melo en transmitir un 1.º de Mayo entero.

Luego de la audiencia, los delegados del CHARC acordaron la siguiente evaluación:

- La audiencia pública cumplió con el cometido de habilitar un espacio de participación amplio. Allí, los colectivos que aspiran a una frecuencia expusieron sus proyectos y el público manifestó sus opiniones. En cuanto a la evaluación de los mismos, se entendió que de los cuatro presentados, solo La Bruja y Raíces cumplen con las condiciones que establece la ley para acceder a una frecuencia; asimismo, se concluye que el primero de ellos es el más completo y sólido.
- El proyecto La Bruja cuenta con una gran cantidad de avales de las organizaciones sociales y las distintas comunidades de Melo, tiene un plan de trabajo para incorporar a distintos actores sociales, ofrece en forma explícita mecanismos para habilitar la participación social en la gestión de la radio y propone una programación acorde con las exigencias de la Ley 18.232.

- En cuanto al proyecto Raíces, si bien cuenta con avales sociales, no explicita la forma de incorporar a los actores sociales a la gestión de la radio y su programación aparece menos desarrollada.
- Respecto del proyecto de la Asociación Civil América Latina, el CHARC consideró que, habiendo partido de una iniciativa comercial, está menos desarrollado que los anteriores y no muestra avales sociales ni un plan de trabajo con la comunidad.
- El proyecto de la Asociación Iglesia Evangelista de Dios está centrado en la actividad religiosa (la propia Iglesia Evangelista), y no presenta otros avales de la sociedad. Asimismo, sus portadores reconocen explícitamente que la gestión de la emisora dependerá de los directivos de dicha Iglesia y no de un trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil. Se adelanta que la Iglesia tendrá sus espacios en la radio, por lo que se presume que puede llegar a ser un espacio de proselitismo religioso, expresamente prohibido por la normativa legal.
- Por lo antedicho, el consejo honorario convino en proponer al PE la asignación de la frecuencia en la ciudad de Melo al Colectivo Comunitario La Bruja, dado que presenta las mejores condiciones para emitir y gestionar una radio comunitaria en esta ciudad.

La audiencia pública de Río Branco se realizó el 3 de marzo en la Casa de la Cultura de esta ciudad. El CHARC estuvo representado por Edison Lanza (APU), Heber Morena (Amarc) y Óscar Orcajo (Udelar). Se dio inicio a la audiencia a las 10:30 horas, con cuarenta personas en la sala. Se invitó a las organizaciones concursantes a que hicieran una breve exposición de su proyecto, luego de lo cual los integrantes del consejo honorario les formularían preguntas y, finalmente, todos los concurrentes serían invitados a compartir sus opiniones. La localidad cuenta con la emisora comunitaria Radio Cielo FM 93.7, que se había presentado al censo y fue autorizada en 2008.

Luis Alvariza, vocero del proyecto Motoclub Frontera, comenzó diciendo que trabajan en el deporte del motociclismo, y que en estos últimos años, han ampliado el foco de atención incorporando el problema del uso de las motos por parte de los jóvenes. Entienden además, que es este un tema apropiado para acercarse a la juventud; actualmente, están muy involucrados en campañas de prevención de accidentes. En este sentido, la radio les permitiría difundir conocimientos e informaciones, y atraer a especialistas en prevención de accidentes de tránsito. Tienen contactos con personas que practican deportes de alto riesgo tales como la motonáutica y otros. Si accedieran a la autorización para su proyecto radial, se centrarían fuertemente en la tarea de comunicación e información, que es en definitiva el objetivo declarado del emprendimiento. Aseguran, finalmente, que cuentan con personas capacitadas en aspectos técnicos: cuentan con experiencia de trabajo en motociclismo en el contexto del complejo deportivo, han trabajado en el problema del uso adecuado de la moto en la vía pública.

Otro integrante del proyecto Motoclub Frontera abunda en sus características. Se trata de poner al alcance de la comunidad un servicio democrático, que difunda la cultura y el idioma nacionales, que brinde un espacio de participación ciudadana amplia donde todas las fuerzas vivas locales encuentren su lugar. Pasará música variada, flashes informativos e información deportiva, organizará paneles con invitados, difundirá estudios amateurs, realizará campañas de concientización para que el motociclismo se realice en recintos adecuados. Los gestores del proyecto comparten también su interés en apoyar al campo, sus actividades y sus pobladores; en caso de ser autorizados a emitir, se instalarán en zona rural.

Los titulares del proyecto Robert Miguez Asociación Civil Vanguardia de Jubilados y Pensionistas expresan su voluntad de trabajar con amplitud. Estarán dirigidos al pueblo en general, y más particularmente, a quienes necesiten una mano. La programación se elaborará pensando en la participación de la gente, con espacios para los artistas de nuestro medio, así como también espacios informativos.

Escuchadas ambas postulaciones, los integrantes del CHARC preguntan cómo se asegurará la participación ciudadana en la gestión de la radio. Los titulares de Motoclub manifiestan que su comisión directiva recibiría proyectos para ser evaluados y autorizados en conjunto con los interesados. Robert Miguez también hace saber que estarán al frente de la dirección de la radio y de la programación, para asegurarse que esta sea realizada acorde a lo que la gente solicite. Son continuadores de la Radio Natural, emisora comunitaria no autorizada, que estaba instalada en una zona carenciada de la ciudad.

Desde el público, se expresa que ambas iniciativas son buenas, que en uno u otro caso existe buena relación con la ciudadanía y trabajan con la gente. Un profesor de educación física manifiesta también que cualquiera de las dos radios han trabajado con la comunidad, realizando una gran labor. Alguien que se expresó a nombre de la liga de fútbol, manifestó: «cuando precisamos dar un mensaje, ambas radios colaboraron»; en el mismo sentido se expresaron integrantes de la Casa de Ancianos allí presentes.

La alcaldesa expresa que había numerosa competencia ilegal proveniente de muchas radios piratas, al punto que llegó a poner en riesgo a la emisora Mauá (radio comercial que protestaba por la competencia desleal representada por las radios no autorizadas). Otro participante que se dijo identificado con FM Natural, expresó que sus micrófonos han estado abiertos para todos, y que sería importante que esta radio siga estando presente. Reconoció la existencia de un muy buen diálogo con cualquiera de las dos emisoras. Una persona que dijo ser ama de casa, se pronunció a favor de FM Natural. Alguien del Club de Niños de Río Branco expresó que se hacen eventos a nivel del INAU que FM Natural promociona y abre sus puertas a la participación y difusión.

Finalmente, miembros del CHARC expresaron sus deseos de que ambas propuestas, igualmente buenas y ajustadas a gran parte de las condiciones, pudieran

trabajar juntas. Se trata de dos proyectos perfectamente compatibles que cuentan con 24 horas diarias de emisión para distribuirse. Debería buscarse una fórmula legal que facilite la convivencia y la cooperación, en lugar de competir y excluirse mutuamente.

A continuación, damos cuenta de las conclusiones de la delegación del consejo honorario.

Ambas propuestas exhiben apoyo de vecinos, aunque los mecanismos de participación de la comunidad y los planes de servicio a la misma no están muy precisados. Una vez estudiados los expedientes, escuchado y preguntado a los proponentes y vecinos presentes en la audiencia pública, el CHARC inclina su decisión a favor de la Asociación Civil Vanguardia de Jubilados y Pensionistas, que aparece como más abarcativa en cuanto a temáticas para la programación así como en la posible presencia de organizaciones vecinales en su programación. Por lo antedicho, el consejo honorario sugiere al Poder Ejecutivo el otorgamiento de la frecuencia a la Asociación Civil Vanguardia de Jubilados y Pensionistas.

La audiencia pública realizada en la Ciudad de Treinta y Tres se desarrolló en el Salón Azul de la Casa de la Cultura de la Intendencia Departamental. El CHARC estuvo representado por su presidente Martín Prats, María Alejandra Perlini (MEC) y Alfredo Bouissa (Udelar). El evento se inició a las 14 horas con 56 personas presentes.

Se comenzó por instar a los representantes de los proyectos de radios comunitarias, a exponer en unos quince minutos las características de sus propuestas. Luego, se daría la palabra a los presentes que quisieran compartir sus apreciaciones.

La Asociación Ciudadana por los Derechos Civiles se constituyó formalmente en Montevideo hace cuatro años, y luego se acercó a Treinta y Tres; también tiene actividades en los departamentos de Maldonado y de Durazno. Participaron igualmente del grupo pro-Acceso a la Información Pública. Originalmente, su actividad se centró en la capacitación a los vecinos. Priorizan el trabajo en red, constituyen espacios para la reflexión y la formación teórica y práctica; un ejemplo de su tarea, es la edición de un libro sobre la elaboración de proyectos sociales. En cuanto al proyecto de emisora, piensan implementar la participación de los vecinos de dos formas: voluntaria, tanto de personas como de asociaciones; y promocionada por la radio, buscando integrar a todos los actores de la sociedad, convocándolos a intervenir en las distintas temáticas a tratar. Buscan promover la conciencia ciudadana por medio de procesos grupales y participativos, orientados a la generación de experiencias con criterios de desarrollo sustentable.

Manifestaron su apoyo numerosos concurrentes. El presidente de la seccional local de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU), destaca el pluralismo político del grupo promotor así como el trabajo de sus miembros con diferentes organizaciones sociales en el terreno. Ruben, extrabajador de radios comerciales por 35 años, también trabajó en Utopía 100.1 FM; apoya a esta

asociación, y destaca la necesidad de tomar las decisiones de manera colectiva. Afirma que le gustaría que los dos proyectos se pudieran emitir. Jorge, joven, es afín a este proyecto y destaca que busca la pluralidad.

La Asociación Socio-Cultural Comunitaria Utopía es de reciente constitución; su antecedente lo constituye un grupo de personas que sostuvo la radioemisora Utopía 100.1 FM entre 2007 y 2010. Se proponen difundir actividades comunitarias y participativas, y acercar a la comunidad el conocimiento de un mundo globalizado. Quieren fomentar la participación en la programación de sectores habitualmente marginados; la pluralidad de opiniones y la promoción de los derechos humanos constituyen, en este sentido, sus principales preocupaciones. Remarcan la experiencia en transmisiones comunitarias, por parte del grupo de personas que sustenta la iniciativa; asimismo, destacan el contenido de la programación como un problema al que dedicarán especial atención. Proyectan la realización de programas diarios de debate, ciclos de divulgación, análisis económicos e históricos, ciclos de filosofía. También habilitarán espacios radiales para los sindicatos de la zona. Señalan experiencias de trabajo en conjunto con la radio universitaria Uni Radio. Afirman tener proyectos para viabilizar la participación ciudadana en la emisora, a través de la incorporación gradual de organizaciones sociales y de la incorporación de nuevos asociados a la entidad. La programación de la emisora se definirá en asambleas de socios.

A la exposición le siguieron numerosas manifestaciones de apoyo por parte de los concurrentes; comenzaremos por quienes se expresaron a nombre de entidades colectivas.

- Carlos, edil, empleado en medios de comunicación, señala que debería haber más radios en la localidad y apoya a Utopía por la apertura de micrófonos que postula.
- Enrique representa al SUNCA, y afirma que su organización decidió que les parecía bueno este proyecto; el SUNCA tuvo dos audiciones en el período anterior. También señala que hubiera sido bueno que se autorizaran más radios comunitarias. Denuncia haber recibido presión antes de ingresar a esta sala, por parte de uno de los integrantes del otro proyecto radial que se postula; entiende que tales actitudes son antidemocráticas.
- Marcelo, sindicalista de la Asociación de empleados de Usinas y Teléfonos del Estado (AUTE) y excoordinador del PIT-CNT local, indica la necesidad de ordenar mejor el espectro radioeléctrico, para minimizar el número de propuestas de emisoras viables y útiles para la comunidad, que quedan en el camino. Recuerda que Utopía FM les dio acceso a sus micrófonos durante una campaña de recolección de firmas, y también en circunstancias de la conformación de una cooperativa de taxis.
- Juan, delegado de los trabajadores de la arrocera Saman, afirma que su organización apoya esta iniciativa.

- Un representante de la ONG Pintó Azul, señala que las radios comerciales no difunden el tema del medio ambiente. Apoya a Utopía FM y señala que debería haber más emisoras comunitarias.
- Se registra igualmente el apoyo de alguien que se expresa a nombre de Alcohólicos Anónimos (AA).

Siguieron luego numerosas adhesiones individuales. Eduardo, un psiquiatra que es miembro del proyecto, destaca la aspiración cosmopolita de la radio. María de los Ángeles destaca la importancia de programas que tratarán sobre la violencia doméstica; una vecina oyente de las transmisiones de Utopía FM subraya la existencia de necesidades culturales insatisfechas y afirma que deberían de autorizarse más radios comunitarias en la ciudad; otra mujer expresa que cada uno tiene derecho a realizar sus sueños y que, en ese sentido, la radio es el sueño de sus promotores; una mujer brasileña lee un mensaje de apoyo en portugués; Rodrigo —docente de música y estudiante de comunicación— trabajó en esta radio y manifiesta su solidaridad con ella.

Un ciudadano que no participó del actual proyecto aunque sí de las emisiones de Utopía 100.1 FM, señala la pluralidad del proyecto y el compromiso social del mismo. Manifiesta que la localidad carece de organizaciones participativas así como de debates públicos sobre asuntos de interés colectivo; destaca también la calidad intelectual y la autonomía de pensamiento de los promotores, así como su concepción de radio con identidad propia. Un oyente de Utopía FM señala que la emisora ayudó a su mamá en momentos difíciles.

Iris, integrante del proyecto, destaca la proximidad entre intelectuales y trabajadores de las organizaciones de base que tiene lugar en el grupo. Catalina, docente y psicóloga, señala que sería bueno que pudieran sumarse otros a este proyecto. Elena, profesora de yoga, adhiere al proyecto. Marta, una oyente, lo apoya porque se engancha con los programas. Amaral, médico y ex Intendente departamental, adhiere al proyecto con mucho entusiasmo. Destaca la necesidad de enfocar el tema del aislamiento y la soledad, y postula a Utopía como onda amiga. Cristian, 24 años, dibujante, destaca los programas novedosos y la apertura de la emisora. Verónica, joven, ha tenido programas en Utopía FM.

Otros vecinos se manifestaron por ambos proyectos. Entre ellos, Gretel, que expresa que deberían autorizarse ambos; remarca por otra parte, la necesidad de hablar de violencia doméstica. Yamandú, integrante de la Federación Deportiva, lamenta que el desarrollo de esta audiencia lleve a la competencia entre vecinos. Dice que Utopía FM representa un espacio necesario y que debe permanecer, pero tampoco deja de apoyar al otro proyecto.

El registro de asistentes de Treinta y Tres muestra que casi la mitad de los participantes pertenecía a alguna de las dos propuestas, y que el 90% ya tenía una postura a favor de una de ellas.

Realizado el estudio de ambas propuestas de emisoras comunitarias presentadas para la localidad de Treinta y Tres, y escuchados los proponentes y vecinos presentes en la audiencia pública, el CHARC emitió su conclusión. Como

es sabido, el consejo honorario está obligado a aconsejar al PE la autorización de una única propuesta para la asignación de la única frecuencia disponible. A la vista de la amplitud y variedad de los apoyos ciudadanos manifestados en la audiencia, se entiende que el proyecto denominado Asociación Socio Cultural Comunitaria Utopía cumple con los requisitos necesarios para acceder a la frecuencia de radiodifusión comunitaria destinada a la localidad. En razón de ello, se aconseja al PE la asignación de la frecuencia de radio comunitaria destinada a la ciudad de Treinta y Tres al proyecto antedicho.

La audiencia pública de Vergara, departamento de Treinta y Tres, tuvo lugar en la Casa de la Cultura de la localidad. Contó con la presencia de los siguientes integrantes del CHARC: su presidente Martín Prats, María Alejandra Perlini (MEC) y Alfredo Bouissa (Udelar). El evento se inició a la hora 10, con 86 concurrentes en sala.

Fueron invitados a tomar la palabra los representantes de los proyectos de radios comunitarias postulados, para exponer en unos quince minutos las principales características de sus propuestas. Renglón seguido, se daría la palabra a quienes quisieran intervenir entre los presentes.

La asociación civil Mega FM estuvo representada en la audiencia por cuatro de sus integrantes. Estuvieron en el aire entre 2008 y 2010 en la frecuencia 106.7; algunos llevan puesta una camiseta con dicho número impreso. Se proponen emitir 24 horas los siete días de la semana; cubrirían la localidad, así como también la zona rural aledaña hasta unos 12 km de radio a la redonda. Priorizan los valores éticos por sobre los económicos. La frontera con Brasil se encuentra a 70 km de Vergara, y como es sabido, el país vecino ejerce una importante influencia cultural a través de la radio y la TV. Dada esta circunstancia, los titulares del proyecto están particularmente preocupados por lo que puedan hacer para la valorización de la lengua. Asimismo, buscarán emitir con la mayor calidad técnica posible, poniendo especial cuidado en los aspectos expresivos.

Realizarán un plan de servicios a la comunidad, aunque prevén una planificación anual de la programación, en régimen de asamblea abierta; se proponen también una instancia regular de rendición de cuentas. El funcionamiento periódico se regirá igualmente por asamblea abierta. Mencionan su interés en integrarse a las asociaciones de radios comunitarias. Están dispuestos a cubrir en su programación todas las temáticas, y manifiestan su voluntad de integrar a las entidades y personas que trabajan en cada uno de ellas. Por lo demás, planean instrumentar la participación comunitaria por vía de buzones de opinión, reuniones barriales, integración de nuevos locutores, y una página web ya disponible.

La asociación civil Una mano por una sonrisa, que parte la emisora 103.3 Vergara FM como antecedente, permaneció en el aire durante siete años. Su principal vocero, Marcial Beltrán, manifiesta que cuenta con 22 años de experiencia en radio. La emisora participó del censo realizado en 2008. Expresa que no tuvo antecedentes de clausura, y señala que la otra emisora postulante fue oficialmente clausurada, a pesar de lo cual siguió al aire. Prevé una programación

orientada a la comunidad, apoyándose en grupos locales. Otro vocero del proyecto señala que tiene casi treinta años de experiencia radial. Manifiesta que ha oído decir que el resultado de la presente audiencia está definido. Menciona un plan de servicios a la comunidad que han elaborado, da lectura a una enumeración de campañas de diverso tipo en que se involucró la emisora. El mecanismo de participación ciudadana que piensan desarrollar, es una asamblea popular anual para presentar un balance de la gestión y recibir propuestas de programación. Postulan la defensa de la soberanía, la cultura y los intereses de la ciudad. Piensan en la radio como una fuente de trabajo digna, y como un medio de prensa plural sin fines económicos.

En esta audiencia, integrantes del equipo de investigación realizaron un trabajo de observación y registro de la dinámica desplegada en el encuentro. También hicieron circular una hoja para registrar datos básicos de las personas que acudieron, estuvieron presentes unas cien personas. Surge del examen de la información escrita recogida, que más de la mitad tenía posición tomada a favor de Mega FM, y 32 de estas se definieron como integrantes de la propia radioemisora. Otras 23 se manifestaron partidarias de que la frecuencia fuera asignada al proyecto Una mano por una sonrisa; casi la mitad de estas, participa directamente en dicho proyecto. El registro de las observaciones señala, en suma, que «[...] la gran mayoría de los participantes ya tienen postura previa y casi la mitad son, además, integrantes de los proyectos». Un pequeño número se identifica como miembro de otras organizaciones: entre ellos, algunos sindicalistas docentes y arroceros, algunos ediles y concejales. Unos pocos se identifican simplemente como dirigentes políticos (ediles, concejales), alguna ONG local. Varios dicen ser simplemente ‘ciudadano’, ‘estudiante’, ‘trabajador’.

El trabajo de observación da lugar a una apreciación sobre la estructura socioespacial adoptada ‘espontáneamente’ por los participantes, cargada de implicancias en lo que hace al verdadero sentido de estas audiencias públicas. Se lee en las anotaciones de dicha labor:

Todos los asistentes, incluidos los representantes de cada propuesta, se quedan en la platea. No pasan adelante a presentarla; todos se dirigen a la mesa y no al resto de los asistentes. Esto, sumado a la forma en que se desarrolla la audiencia y las características de los participantes, consolida la idea de que de lo que se trata es de exponer ante el CHARC para intentar convencerlo y no tanto de exponer ante la ciudadanía y someterse a sus preguntas y opiniones.

Es este un aspecto particularmente significativo del desarrollo de la audiencia. La modalidad de interacción aquí descrita, no favorece la discusión y participación ciudadana como fin en sí. Los integrantes del CHARC, sentados ante una mesa instalada sobre una tarima, se encuentran al frente del público y algo más elevados. Se sugiere así un tribunal al que se debe convencer, y no un moderador de intercambios horizontales. Se trata sin duda de un efecto no buscado, que no resulta de un plan intencional. A las intervenciones de quienes exponen su

proyecto de radio, le siguen ‘aplausos de la platea’, que contrastan con la actitud seria y continentada de quienes, visiblemente, respaldan la otra propuesta. En el caso de la presentación del proyecto Mega FM, la dinámica de *lobby* o grupo de simpatizantes se ve realizada por el comportamiento de quien aparece a las claras como un referente central del mismo:

[...] es quien toma el micrófono inalámbrico y se lo va a llevando a la gente que interviene. De hecho parece dirigir la escena, con buen ritmo, dando entrada a cada uno, haciendo un gesto para sugerir a uno u otro que intervenga, etcétera. Hay una señora que durante toda la audiencia se paraba con frecuencia, aplaudía y gritaba con fuerza ante cada intervención favorable a la radio.

Esta escena se desarrolla durante casi una hora. Durante ese lapso, numerosas personas aportan testimonios entusiastas conducentes a realzar las virtudes comunitarias de la emisora. Toman la palabra músicos lugareños, sindicalistas arroceros de la zona, una docente jubilada, un periodista, un historiador local, ediles de diferentes partidos. Interviene una mujer que se sintió apoyada durante su embarazo, un señor mayor que agradece la oportunidad para personas de todas las edades, una joven que encontró allí un espacio para conducir un programa juvenil. Una persona agradece los avisos necrológicos gratuitos, otra, la publicidad gratuita para cierto emprendimiento familiar, etc. Una persona que ofrece un terreno donde instalar la emisora, recibe aplausos del público simpatizante del proyecto en cuestión.

Finalizada esta ronda, hacen su presentación los que propugnan el otro proyecto; durante la exposición, simpatizantes de Mega FM comienzan a retirarse de sala. Los propulsores de Una mano por una sonrisa relatan su colaboración con fiestas y campañas, destacan donaciones de ropa que han implementado, dan cuenta de una intervención activa en los problemas generados por el tránsito pesado para la ciudad, dejan entrever que su plan de servicios a la comunidad es una realidad, y no solo una proyección de futuro como en el caso de la otra propuesta. Otros presentes manifiestan su simpatía por este proyecto: entre otros, un edil y la alcaldesa de la localidad, un antiguo trabajador de la radio, un habitante de un barrio humilde, un ciudadano que señala la necesidad de una emisora de puertas abiertas, un enfermero que realza la experiencia de 8 años de la radio, un comerciante con experiencia en la radio.

Otras intervenciones son más explícitas en la comparación crítica: «Cada uno sabe cuál es la radio de puertas abiertas, que ha hecho más por Vergara por más tiempo, que ha entregado ropa y calzado». Surgen también acusaciones contra la cabeza más visible del otro proyecto: «yo estuve con todos los medios, pero este es un proyecto muy lindo, muy abierto. Si gana el otro, que cumpla lo que dijo. Seremos tarados pero tenemos buena memoria». Un edil de Treinta y Tres dice: «lo que ofrecen lo hicieron, y nunca se pidió ninguna colaboración, como Mega me la pidió. Hasta el saludo me retiraron luego». Cuando finaliza

esta ronda de manifestaciones favorables a dicho proyecto, buena parte del público se ha retirado.

El registro de observaciones da cuenta de un clima fuertemente competitivo, por momentos tenso y caldeado: «[...] un niño llora mientras ella habla, y el grupo de responsables de la radio pone mala cara, sugiriendo un boicot porque nadie lo hace callar». El observador —que se ha presentado como integrante del equipo de investigación— describe como sigue una escena en la que cierto titular de uno de los proyectos se dirige a él:

[...] se queja por lo bajo y mirándome a mí: «Están ocupando tiempo nuestro», refiriéndose a las últimas intervenciones (y ratificando el esquema de la audiencia que parece haberse instalado tácitamente, con tiempos para cada propuesta y cada ‘hinchada’, donde el debate no tendría lugar).

Sobre el final del encuentro, un vocero del CHARC anuncia que ambos proyectos son valiosos, pero que forzosamente deberán elegir a uno de estos. Agrega luego: «Vamos a elegir una mirando que abra a toda la comunidad su propuesta, y a la que gane desde ya la invitamos a abrir espacio a la otra. Esperamos que superen las rispideces, para que la radio sea de todos y no de un solo sector. El control de la comunidad será importante para vigilar que se cumpla lo que se propuso». El consejo honorario parece desempeñar de este modo un rol de arbitraje. Este rol complementa y confirma ‘objetivamente’ —sin que nadie se lo proponga— una relación entre examinadores que tienen la última palabra, y postulantes que se esfuerzan en convencerlos.

Estudiados los expedientes y escuchados los proponentes y vecinos que intervinieron en la audiencia pública, los integrantes del CHARC entendieron que ambos proyectos cumplen con los requisitos necesarios para acceder a la frecuencia de radiodifusión comunitaria destinada a la localidad. Sin embargo, la norma les impone seleccionar un único proyecto para la sola frecuencia disponible. Dada esta circunstancia, el consejo honorario se inclina por el proyecto presentado por la asociación civil Mega FM, en virtud de la amplitud y variedad de los apoyos ciudadanos manifestados en la audiencia, por lo que aconsejará al PE para su asignación.



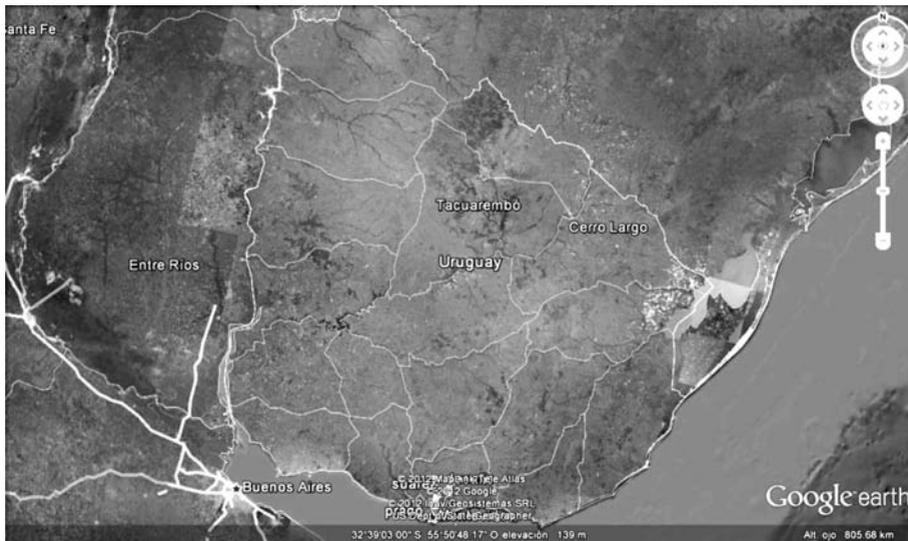
## Espectro radioeléctrico y medios comunitarios: cobertura, disponibilidad y digitilización

JOSÉ ACUÑA

### Cobertura actual de radios comunitarias

En las siguientes figuras se presentan en círculos rojos los contornos protegidos de  $80 \text{ dB}\mu\text{V}/\text{m}$ .

Figura 1. Uruguay completo



*Fuente:* elaboración propia con base en imagen obtenida de Google Earth

Figura 2. Zona sur



Fuente: elaboración propia con base en imagen obtenida de Google Earth

Figura 3. Montevideo



Fuente: elaboración propia con base en imagen obtenida de Google Earth

## Radio de exclusión de Montevideo

Este estudio se propone mostrar el radio en el cual no puede instalarse ninguna otra emisora, dada cierta potencia desde la que se parte. Si tomamos como radio de exclusión la distancia de 2,5 km, supongamos una distancia cocanal entre 200 y 400 kHz. En la siguiente tabla se muestra la distancia que deben respetar las estaciones en función de la diferencia de frecuencia y de la potencia de la estación transmisora existente.

Potencia inter-ferente kW	Cobertura km	Cocanal				200 kHz				400 kHz			
		10	1	0,1	0,01	10	1	0,1	0,01	10	1	0,1	0,01
10	2,5,2	1,52,7	141,7	135,5	131,9	59,6	48,6	42,4	38,8	33,2	22,2	16	12,4
1	14,2	106,5	95,5	89,3	85,7	45,5	34,5	28,3	24,7	29,6	18,6	12,4	8,8
0,1	8	7,5,8	64,8	58,6	55	36,6	25,6	19,4	15,8	27,7	16,7	10,5	6,9
0,01	4,4	5,6,2	45,2	39	35,4	31,5	20,5	14,3	10,7	26,7	15,7	9,5	5,9

Puede verse en esta tabla que, aun si se redujeran a 100 W las potencias de las estaciones, estas impedirían la instalación de otra de su misma frecuencia a 58,6 km de distancia, dos canales a 200 kHz de separación a 19,4 km de distancia y dos a 400 kHz a 10,5 km de distancia. Esto dificulta considerablemente la instalación de estaciones adicionales. Asimismo, dichas estaciones no tendrían una cobertura total en la zona metropolitana ya que solo cuentan con 8 km de radio protegido.

## Análisis de disponibilidad de espectro para estaciones comunitarias

En el espectro de FM hay 102 canales distribuidos entre 87,5 y 107,9 MHz. La ley establece que se debería disponer de un tercio para estaciones comunitarias, es decir,  $102/3 = 34$  canales. Al presente, habría 15 canales en la zona metropolitana de Montevideo, única en la que no se cumpliría la disponibilidad del tercio (faltarían otros 19 canales).

La distancia de reutilización cae fuera de los límites de Montevideo. Una posible solución consistiría en pasar a explotación comunitaria, canales que hoy están asignados a explotación comercial. Para liberar 16 canales en la zona metropolitana de Montevideo y Ciudad de la Costa, se precisarían eliminar 4 autorizaciones de entre las actuales estaciones comerciales.

Otra alternativa consiste en permitir una excepción al contorno protegido de 400 kHz. Esto permitiría agregar unas veinte estaciones comunitarias de 30 m/30 W en la zona metropolitana. Por lo tanto, con tres estaciones comerciales menos se podría alcanzar el tercio.

Si la estación a incorporar es de 1 kw, hay dos opciones. La primera, considerando la excepción en 400 kHz:

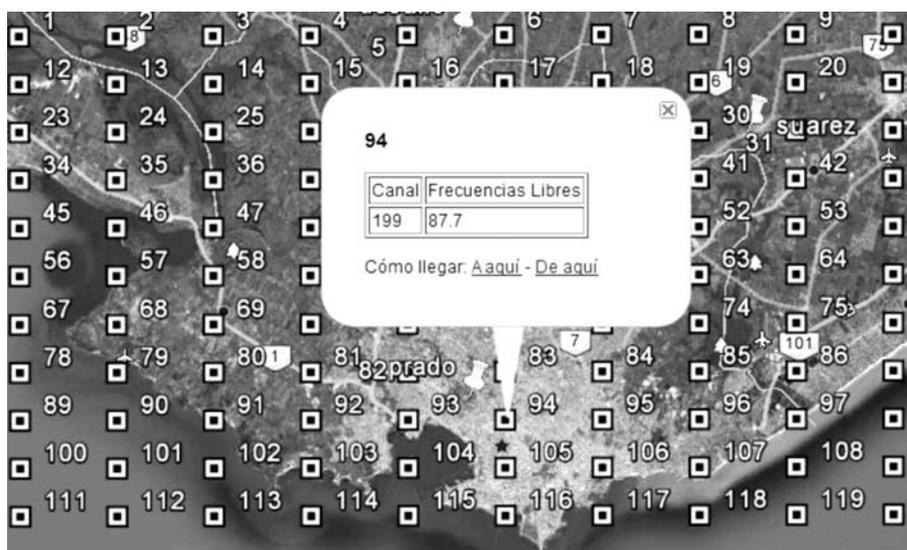
Figura 4



*Fuente:* elaboración propia sobre mapas de Google Earth y datos de la Ursec, procesados con un *software* desarrollado especialmente para esta investigación por Elisa Gómez (IIE, Facultad de Ingeniería, Udelar)

La segunda, sin considerar la excepción de 400 kHz:

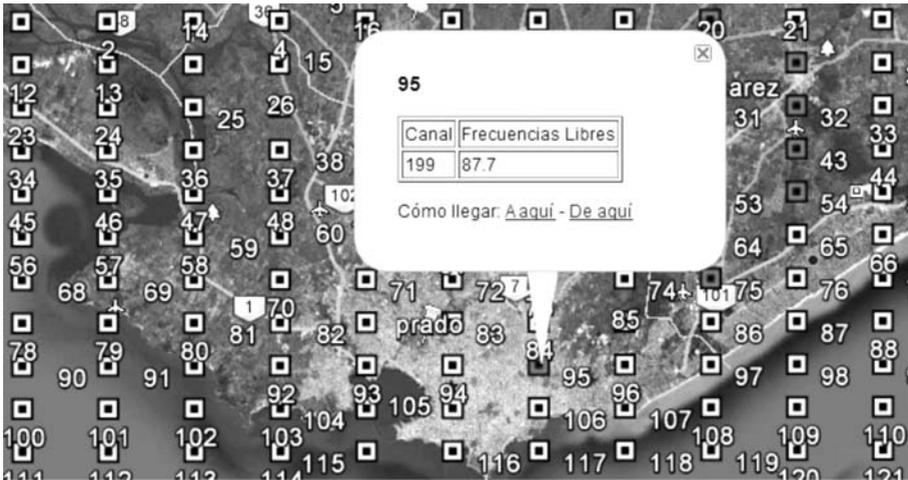
Figura 5



*Fuente:* elaboración propia sobre mapas de Google Earth y datos de la Ursec, procesados con un *software* desarrollado especialmente para esta investigación por Elisa Gómez (IIE, Facultad de Ingeniería, Udelar)

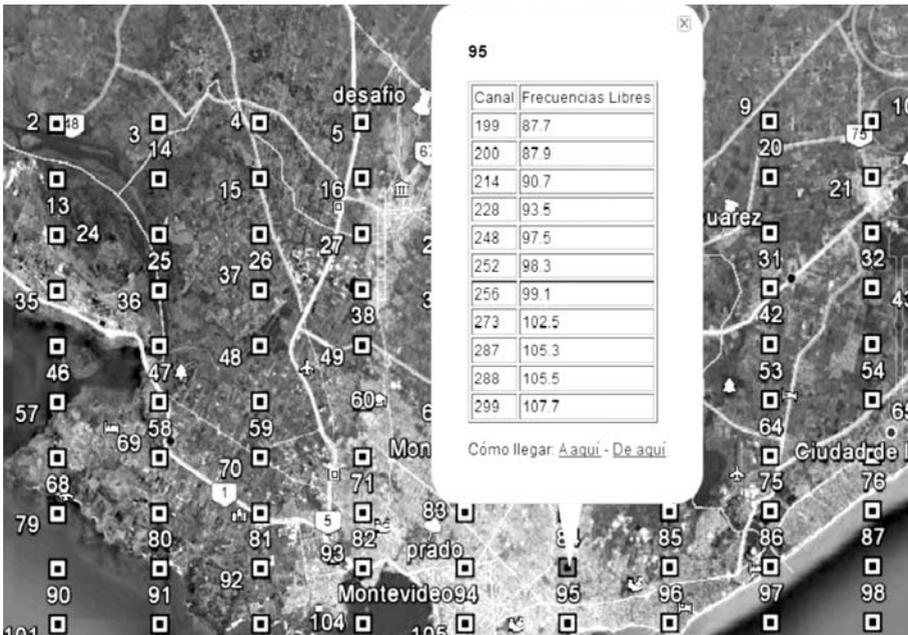
En cambio, si la estación es de 30 W/ 30 m, sin excepción de 400 kHz:  
30 W/ 30 m, con excepción de 400 kHz:

Figura 6



*Fuente:* elaboración propia sobre mapas de Google Earth y datos de la Ursec, procesados con un *software* desarrollado especialmente para esta investigación por Elisa Gómez (IIE, Facultad de Ingeniería, Udelar)

Figura 7



*Fuente:* elaboración propia sobre mapas de Google Earth y datos de la Ursec, procesados con un *software* desarrollado especialmente para esta investigación por Elisa Gómez (IIE, Facultad de Ingeniería, Udelar)

## Digital Audio Broadcasting

La Digital Audio Broadcasting (DAB) (Radiodifusión de Audio Digital)<sup>24</sup> es también conocida por Sistema Eureka 147, nombre tomado del consorcio que desarrolló este estándar. Podemos considerar este sistema como el avance más importante en tecnología de radioemisión desde la introducción de la radio FM estéreo.

La DAB proporciona radiodifusión digital multiservicio de gran calidad y de manera eficiente para receptores móviles, portátiles y fijos, usando únicamente una antena no direccional. Puede funcionar en cualquier frecuencia entre 30 MHz y 3 GHz para receptores móviles, aunque es más alta para el caso de la antena fija. Puede usarse asimismo en redes terrestres, por satélite, híbridas (satélite con complemento terrestre) y para difusión por cable.

El sistema DAB está pensado para un empleo flexible. Permite acomodar diferentes velocidades de transmisión, y multiplexar digitalmente muchos tipos de fuentes y canales con diferentes opciones de codificación de los programas, de los datos asociados a estos y de servicios de datos adicionales.

En un multicine, el espectador puede elegir entre varias películas. De manera análoga, podemos ‘entrar’ en un múltiplex DAB y seleccionar varios programas de audio o servicios de datos. Esto, porque el sistema permite multiplexarlos constituyendo un bloque de 1,5 Mbit/s emitido como un único conjunto; se obtiene así la misma área de servicio para todos.

### Ventajas del DAB

Enumeramos renglón seguido, las principales ventajas que ofrece DAB respecto de la radiodifusión tradicional.

- Eficiencia en la utilización del espectro y de la potencia. Esto se consigue intercalando señales de varios programas, gracias al empleo de una tecnología especial que posibilita la reutilización de frecuencia (*Single Frequency Network*, SFN). Esto permite una extensión prácticamente ilimitada de las redes de difusión, gracias a transmisores adicionales que llevan a cabo la misma multiplexación en la misma frecuencia. Se emplea un único bloque para una red internacional, nacional, regional o local, con transmisores de baja potencia.
- Mejoras en la recepción. La información transmitida se reparte tanto en el dominio del tiempo como en el de la frecuencia. De esta manera, tanto los efectos de la distorsión del canal como la atenuación pueden ser eliminadas de la señal recibida en el receptor. Esto, incluso cuando se opera en condiciones de fuerte propagación multitrayecto (por caso, la reflexión en edificios y montañas). Para lograr esto, se codifican y se multiplexan las señales en OFDM (*Orthogonal Frequency División Multiplexing*), con lo que se distribuye la información entre un elevado

---

<sup>24</sup> Fuente: <<http://tecnicaudiovisual.kinoki.org/radio/dab.htm>>.

número de frecuencias. El sistema se vale de dos técnicas para proteger la señal de errores de transmisión, denominadas UEP y EEP respectivamente (*Unequal/Equal Error Protection*). La primera es la preferible, dado que ofrece una mayor protección para los datos más críticos.

- Calidad de sonido. Gracias al «layer II del estándar MPEG Audio» (también conocido como Musicam), se puede lograr una calidad equivalente a la de un CD. Este sistema aprovecha el efecto de enmascaramiento que se produce debido a las características psicoacústicas del oído humano. Este no es capaz de percibir todos los sonidos presentes en un momento dado, por lo que no es necesario transmitir los sonidos inaudibles. De esta forma eliminamos la información redundante. Típicamente el múltiplex contiene seis programas de audio estéreo de gran calidad (192 kbps) usando el estándar MPEG-1 Audio, además de servicios adicionales. Flexibilidad. Los servicios pueden estructurarse y configurarse dinámicamente. Por ejemplo, en medio de un programa donde se debate o dialoga, una radioemisora puede emitir usando una velocidad baja (con 64 o 96 kbps es suficiente). Ocupa así un ancho de banda pequeño, mientras que a otras horas puede emitir audio estéreo con velocidades mayores (128 o 192 kbps), y por lo tanto con más ancho de banda.
- Servicios de datos. Junto a la señal de audio se transmiten otras informaciones:
  - Canal de información. Transporta la configuración del múltiplex, información de los servicios, fecha y hora, información del tráfico, avisos de emergencia, etcétera.
  - Datos asociados al programa (PAD). Se dedican a la información directamente relacionada con los programas de audio: títulos musicales, autor, texto de las canciones en varios idiomas. La capacidad del PAD es ajustable (mínimo de 667 bit/s con MPEG-1 o 333 bit/s con MPEG-2).
  - Servicios adicionales. Por ejemplo, el envío de imágenes y textos a tableros de anuncios electrónicos, incluso video. Puede ofrecer Acceso Condicional (CA) para servicios de pago aunque la administración específica del suscriptor no forma parte del estándar DAB.

## Presente y futuro de DAB

El sistema DAB supone una auténtica revolución respecto a la tradicional radiodifusión analógica. Esta nunca llegaría a ofrecer ventajas similares a las del sistema DAB. En contrapartida, este sistema supone un gran cambio tecnológico que requiere infraestructuras, *software*, preparación técnica. Esta circunstancia conspira contra su implantación a nivel mundial, o al menos, la enlentece. Quizá el mayor problema resida en la falta de apoyo de la NAB (Asociación Nacional de Emisores de Estados Unidos). Esta aduce —entre otras razones— la falta de

espacio radioeléctrico. El eventual respaldo de Estados Unidos a este sistema se constituiría en principal garantía de futuro.

El Reino Unido fue el primer país en poner en pie emisiones regulares de radio digital. Poco a poco, los demás países europeos fueron apoyando este sistema; prácticamente en la mayoría de ellos se puede recibir DAB, aunque en algunos se encuentra todavía en fase experimental. En julio del año 2000, Suecia era el país con mayor red de transmisión DAB llegando a cubrir el 85% de la población. En Bélgica llega al 70%, en Holanda al 50%, y en Noruega al 35%.

Tal como se desprende de lo expuesto, el sistema DAB fue concebido por europeos. Los primeros trabajos sobre el mismo datan de 1981 y surgieron en el Institut für Rindfunktechnik (Alemania). En 1987 tomaba forma el proyecto «Eureka 147»; confluyeron en este numerosas emisoras, centros de investigación, operadores de redes y firmas de electrónica de consumo.

De acuerdo con el estándar europeo, el receptor DAB debería estar en condiciones de trabajar en frecuencias que oscilan entre 174 Mhz y 240 Mhz (en banda III), y entre 1452 Mhz y 1492 Mhz (en banda L). Deberá contar con una salida de audio, y siguiendo diferentes modelos y necesidades, una salida para datos. Deberá ser capaz de detectar el modo de transmisión y conmutar al modo de recepción correspondiente. El codificador utilizará una frecuencia de muestreo de 24 a 48 Khz y tendrá que ser capaz de conmutar entre las distintas tramas de datos cuando sea necesario (según los datos que se quieran recibir o si nos estamos desplazando). Debe ser capaz de decodificar un programa de audio estéreo con una tasa binaria de 256 Kbit/s.

### Problemas para el despliegue de DAB

Las barreras para ingresar en un servicio de DAB son las siguientes:

1. costo de la infraestructura de transmisión;
2. falta de receptores y su costo;
3. desarrollo masivo del servicio FM, con receptores en celulares, casas y autos;
4. canales por internet, que pueden transmitir a celulares
5. capacidad de almacenamiento y reproducción de música de los celulares y de las radios de las casas y autos;
6. capacidad de reproducción de música digital de las TV.

Por lo antedicho, el desarrollo de la radiodifusión comunitaria en base a esta tecnología parece poco probable.

### Software de análisis de viabilidad de FM

La posible localización de nuevas estaciones FM comunitarias 30 m/30 W constituye actualmente un problema que reclama atención urgente. Este problema se ha vuelto crítico luego de la aprobación de la LRC, que asigna a dicha radiodifusión hasta un 30% del espectro total. Las actuales radioemisoras comunitarias están muy por debajo de ese porcentaje. Dada la saturación actual

del espectro radioeléctrico, la disponibilidad efectiva de dicho 30% está lejos de ser automática. Hasta el momento, todo indicaba que ello solo podía lograrse reasignando a las comunitarias algunas frecuencias hoy usufructuadas por radios comerciales. Pero es evidente que esta posible solución sería enérgicamente resistida por los operadores de radios comerciales y las gremiales que los agrupan. De cara a este desafío, los ingenieros José Acuña y Elisa Gómez han desarrollado un *software* que permite facilitar y acelerar el análisis del espectro con vistas a la localización de nuevas estaciones. Asimismo, dicho *software* habilita la visualización gráfica de los resultados de dicho análisis.

La aplicación desarrollada permite determinar la eventual localización de nuevas estaciones de radio FM comunitarias, habida cuenta de la distribución de estaciones FM comerciales y comunitarias en todo el país. En lo fundamental, esta tecnología habilita el análisis de las interferencias generadas por una estación comunitaria genérica (30 m/30 W) hacia todas las demás existentes, y viceversa. Dicho análisis se realiza partiendo de la base de datos de estaciones de FM con que cuenta la Ursec al momento de desarrollar el *software*.

La aplicación provee tres tipos de análisis o resultados:

1. Zonas de posibles uso de frecuencia. Dada una frecuencia, muestra los lugares del país en donde no se podría instalar una nueva estación comunitaria. Los resultados se ven gráficamente.
2. Frecuencias disponibles en un punto geográfico elegido. Genera un listado con las frecuencias libres para utilizar en un punto geográfico elegido por el usuario.
3. Frecuencias disponibles en una zona geográfica elegida. Despliega en un mapa una grilla de puntos generada a partir de la zona elegida por el usuario. Cada punto de la grilla podrá ser verde, amarillo o rojo, indicando respectivamente la disponibilidad total, parcial o nula de frecuencias. En el caso de un punto amarillo, se despliegan aquellas frecuencias que sí están disponibles para utilizar en ese punto.

El *software* fue pensado para proveer la flexibilidad necesaria ante eventuales cambios de algunos parámetros. Por ejemplo: un estudio inicialmente realizado para una estación comunitaria genérica 30 m/30 W, puede ser fácilmente adaptado para una nueva estación comunitaria genérica de 30 m/1000 W.



## Consideraciones finales

La nueva normativa sobre radiodifusión comunitaria, materializa un *aggiornamento* que el Estado uruguayo se debía a sí mismo. Significativamente, muchos emprendimientos radiofónicos estuvieron ambientados en el amplio movimiento social que acompañó y aceleró el fin de la dictadura. Sucede que la radioemisión comunitaria constituye un espacio de libre expresión ciudadana, y así debe entenderse. Su legitimidad reposa sobre la noción ‘iusnaturalista’ de la preexistencia de derechos inherentes a la condición humana; en nuestra Constitución, el art. 72 le da sustento. En congruencia con esta filosofía, el Estado debe limitarse a administrar el espectro radioeléctrico y a velar por el libre ejercicio del derecho de acceso al mismo. Sin embargo, algunos afirman que el Estado debería intervenir activamente en políticas de promoción de las radios comunitarias, dada su condición de espacios democráticos. Es esta una controversia que permanece, y que no admite recetas universales sino un análisis contingente y matizado de cada situación.

El caso concreto que aquí nos ocupa, es el de la LRC. El proyecto se gestó en la sociedad civil, y fue luego tomado por el partido de gobierno, dada su empatía con ciertos enunciados generales, su compromiso con los derechos humanos y con las propias organizaciones que alentaban dicho proyecto (en rigor, el tema estaba presente en su programa de gobierno dado a conocer en la campaña electoral de 2004).

Entre las radioemisoras comunitarias ha primado desde siempre el interés por lograr amparo legal a su actividad. La ley que las reconociera, pondría punto final a la larga noche de semiclandestinidad; estas radios se verían así finalmente liberadas del estigma de ‘pirata’. Esta voluntad manifiestamente favorable a la ley, no impide la existencia de una relación contradictoria con el tema. Hasta el momento, el Estado era más bien sinónimo de amenaza y de persecución, que podía ir hasta la clausura y confiscación de equipos; con la aprobación de la ley, se trocaba en eventual garantía para el desempeño de una actividad que había crecido en los bordes del sistema. Pero la nueva situación también impondrá desafíos inéditos para quienes se encontraban más próximos al voluntariado y la militancia social, que del desempeño estrictamente profesional.

El reconocimiento por parte del ‘sistema’, conlleva para las radioemisoras comunitarias nuevas responsabilidades y vuelve imperativas las ya existentes. La profesionalización desafía a sus titulares, los induce a superar la impronta artesanal-familiar, a velar por la calidad de las condiciones técnicas de emisión, a invertir en formación, a cuidar la programación, a desarrollar estrategias de conquista de la audiencia, a dedicar más tiempo y energías a los problemas de financiación. Nada de esto es completamente nuevo; pero en las condiciones de virtual ilegalidad, los estímulos para el cambio eran más laxos. Al mismo tiempo,

algunos temen por una excesiva renuencia del Estado a respaldar este proceso de actualización. Esta renuencia podría acarrear efectos contrarios al buscado: por caso, la quiebra de emisoras de localidades pequeñas, donde la publicidad se ve reducida a expresiones mínimas.

Las gremiales de radios comerciales se opusieron siempre a la proliferación de emisoras ilegales que generaban interferencias con transmisores no homologados y sin filtros adecuados, en ausencia de controles estatales realmente efectivos. Además, estas radios ‘piratas’ contrataban publicidad, sin realizar los aportes legales obligatorios para todo emprendimiento comercial. ¿Es justo regularizar radioemisoras muy similares a las comerciales, pero sin sus obligaciones?, se preguntaban. Cuestionaban la pretendida exclusividad de las ‘comunitarias’ en funciones sociales que las radios ya instaladas cumplen desde siempre. En suma, estas gremiales no podían convalidar emisoras técnicamente inseguras y aun peligrosas, de dudoso estatuto comunitario, autoexcluidas de toda obligación legal e impositiva, y en clara competencia desleal con las radios autorizadas.

En el capítulo de este libro que analiza el texto legal, se consideran las debilidades que cuatro años de aplicación ponen en evidencia. Se concluye en la necesidad de ajustes destinados a crear una institucionalidad más fuerte. Se entiende, más concretamente, que deberán establecerse verdaderos compromisos entre los organismos públicos especialmente involucrados en la aplicación de la LRC: notoriamente, el MIEM y su dependencia la Ursec, así como el MEC y sus dependencias en todo el territorio nacional, los Centros MEC.

Es preciso pensar propuestas de reformas, tanto en el terreno normativo como en el de las acciones políticas de gobierno. Para ello sería necesario relevar las diferentes soluciones jurídicas ya existentes en nuestra jurisprudencia, a problemas presentados por la articulación y coordinación de distintos organismos públicos, así como por sus relaciones con organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas. En otro orden de cosas, se considera de gran interés la creación de fondos concursables, tanto para proyectos culturales como para equipos técnicos de mayor calidad. Asimismo, deberá discutirse la asignación por ley de publicidad oficial o algunos beneficios de exoneración tributaria.

Entretanto, en medio de marchas y contramarchas, se está procesando un debate político sobre la posibilidad de aprobar una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Numerosas razones —políticas y simbólicas— abogan por la inconveniencia de derogar la LRC como ley, cuyo contenido normativo pasaría entonces a la nueva ley bajo forma de capítulo. Razonablemente, podría sostenerse que la regulación legal de la radiodifusión comunitaria ya quedó establecida, y que de aquí en más, solo se trata de velar por su aplicación cabal. Sin embargo, como queda dicho, se han hecho notar flaquezas en el texto legal. Esto es, la LRC reclama modificaciones. ¿Cuándo proponer la introducción de estas modificaciones, qué es lo que se debe esperar, hay ciertos tiempos o momentos más adecuados que otros...?

Es sabido que toda reforma legal debe afrontar dificultades políticas, aunque obviamente en grados variables. Precisamente por eso, quienes pretendan reformas legales deberán saber aprovechar coyunturas en las que sus temas de interés vuelven a la escena. Es lo que ocurre con la discusión en torno a la nueva ley, los temas de la radiodifusión siguen en la agenda nacional. Es esta una oportunidad inmejorable para incorporar al debate social y a la agenda política, las luces y sombras de cuatro años de aplicación de la LRC.

¿Puede hablarse de alguna debilidad u omisión que destaque por sobre otras? Tal vez la elegida pudiera ser la regulación de los mecanismos de contralor del uso de las frecuencias asignadas. La normativa debe establecer mecanismos adecuados a su función: velar por el cumplimiento de los propósitos comunitarios comprometidos por los titulares de las radioemisoras. Pero este asunto presenta complejidades que no pueden ser subestimadas. Por lo pronto, los contralores no deben entrar en contradicción con el derecho a la libertad de expresión e información. Se plantea así la interrogante: ¿quién decide en cada caso concreto —y con qué criterios lo hace— si se ha entrado en contradicción con unos u otros derechos? La heterogeneidad de situaciones y de enfoques, obliga a contemplar todos los matices, a escuchar todas las voces. La respuesta más adecuada a esta heterogeneidad, por lo tanto, será aquella que garantice la mayor amplitud de representaciones sociales. En ese sentido, se sugiere la exploración e implementación de procesos de supervisión social participativa, así como el diseño de mecanismos regulares de rendición de cuentas del medio hacia la comunidad.

La aplicación de la ley puso de relieve otra falencia crítica: el mayor peso de la labor de implementación recayó sobre el trabajo no remunerado de un pequeño grupo de integrantes del CHARC. La condición honoraria de la tarea realizada, insufló una tónica ‘militante’ a la labor realizada por un pequeño núcleo de voluntarios convencidos. Junto a la carencia de apoyo administrativo y de viáticos, dicha condición fue percibida como el principal escollo al correcto desempeño del trabajo de evaluación de centenares de proyectos de radioemisoras. La infraestructura disponible consistió en un lugar de reunión fuera de los horarios de oficina, un estante con llave, una computadora y un teléfono. En tales condiciones —y salvo alguna excepción— el examen de carpetas entre cuatro paredes no pudo contrastarse con la realidad humana, social y material que sostenía cada uno de los informes en papel.

A contrario de lo que podría esperarse, los dichos de nuestros entrevistados muestran que sería equivocado interpretar este cuadro como una señal de desinterés oficial por el tema; para los miembros del CHARC, la orfandad institucional que signó su desempeño, lejos de ser excepcional, constituye una característica del Estado uruguayo. Sea como sea, el caso es que la tibia ejecutividad —y aún la renuencia— de órganos como la Ursec, junto a la ausencia de toda financiación para la tarea del consejo asesor, pueden convertir en letra muerta la voluntad reguladora.

No puede quedar sin mención un problema espinoso que plantea el cumplimiento de la LCR. El texto legal determina la reserva de un tercio del radioespectro para el sector comunitario; actualmente, la porción que representan las comunitarias en la frecuencia total, es muy inferior. Pero dada la saturación del dial en el área metropolitana, el cabal cumplimiento de la ley obligaría a una redistribución de frecuencias. Para esto, algunas de las frecuencias explotadas por el sector comercial deberían ser reasignadas al comunitario. El lector comprenderá que no hay aquí soluciones fáciles, y que la conflictividad es incontorneable: cualquier paso en dicha dirección generará fuertes resistencias socioeconómicas y políticas.

Nuestro país se muestra como un ejemplo internacional en materia de regulación legal del sector de radiodifusión comunitaria. Se le ha reconocido su respeto por los principios de equidad, transparencia, independencia, diversidad, pluralismo y gestión social. Esta circunstancia debería estimularnos a velar por su real cumplimiento: ¿de qué valdría un texto legal muy ponderado, que luego no se aplicara efectivamente a la realidad social? En este sentido, la experiencia de cuatro años de aplicación de la LRC, demuestra que la normativa legal no basta por sí sola: se requieren compromisos políticos expresos de los organismos estatales involucrados, así como un seguimiento permanente por parte de aquellos actores sociales interesados en su real vigencia. Solo estas acciones podrán garantizar en la práctica el ejercicio de la libertad de expresión, información y comunicación, en condiciones de equidad, pluralidad y diversidad.

# Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta.
- (2000): «El acceso a la información como derecho», en *Igualdad, libertad de expresión en interés público*, Cuadernos de Análisis Jurídico, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, pp. 197-208.
- Amarc (2009): *Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria*, Montevideo, Amarc.
- Bertoni, Eduardo Andrés (2007): *Libertad de expresión el Estado de derecho*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Bidart Campos, Germán (1984): *La interpretación del sistema de derechos humanos*, Buenos Aires, Ediar.
- Carretón, Roberto (2004): «Derechos humanos y políticas públicas», en *Políticas públicas de derechos humanos en el Mercosur. Un compromiso regional*, Montevideo, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2009a): *Agenda de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2009-2011)*, Washington DC, OEA.
- (2009b) *Resumen ejecutivo del marco jurídico interamericano sobre libertad de expresión*, Relatoría para la Libertad de Expresión, Washington DC, OEA.
- (2008) «Relatoría especial para la libertad de expresión», en *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, vol. III, cap. IV, Washington DC, OEA.
- (2002): «El ejercicio de la libertad de expresión por medios de comunicación comunitarios» en *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*
- (1995): Capítulo V: «Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos», en *Informe anual 1994*
- Courtis, Christian (2007): *Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista*, Proyecto de protección de programas sociales, PNUD.
- Easton David (1973): *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Ferrajoli, Luigi (1999): *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- Gómez, Gustavo (2010): «Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y televisión comunitaria», en *Políticas y legislación para la radio local en América Latina*, La Paz, Plural Editores, pp. 45-72
- Ielsur (Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay) (2006): *Estudio sobre armonización legislativa conforme a los tratados de derechos humanos ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculante*, Montevideo, OACDH-PNUD-Ielsur.
- (1998): *Instrumentos Internacionales de derechos humanos*, Montevideo, Ielsur.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Estudios Legales y Sociales (1999): *Educación para la ciudadanía y los derechos humanos*, Buenos Aires, IIDH.
- Graña, François (2011): «Comunicación, interpretación del discurso e interacción social: una discusión metodológica», en Kaplún, Gabriel (org.): *Políticas, discursos y narrativas en comunicación*, Montevideo, Liccom, Udelar, pp. 103-122.
- (2005): «¿Democratizar la democracia? Las nuevas formas del diálogo social», Montevideo, Boletín Cinterfor-OIT, n.º 156, pp. 125-148.

- Kaplún, Gabriel (2012): «Medios comunitarios, legalización y participación ciudadana: avances y debilidades de un proceso en marcha», Durban, Conferencia Anual de la *International Association for Media and Communication Research* (IAMCR), disponible en <www.iamcr2012.ukzn.ac.za>.
- (2011): «Participación social y políticas de comunicación: experiencias innovadoras», Estambul, Conferencia Anual de la *International Association for Media and Communication Research* (IAMCR), disponible en <http://iamcr2011istanbul.com/>.
- (2007) «La comunicación comunitaria en América Latina», en Díaz Nosty, Bernardo (org.): *Tendencias 07. Medios de comunicación. El escenario iberoamericano*. Madrid, Fundación Telefónica.
- Light, Evan (2009): «Projet de thèse - Doctorat en Communication», Québec, UQAM.
- Medina, Cecilia (2004): *Manual de derecho internacional de los derechos humanos para defensores públicos*, Santiago de Chile
- Nino, Carlos Santiago (1993): *La constitución de la democracia deliberativa*, Buenos Aires, Gedisa.
- (1992): *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea.
- Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (2004): *Políticas públicas de derechos humanos en el Mercosur. Un compromiso regional*, Montevideo
- North, Douglas (1998): *Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción*, Buenos Aires, Eudeba
- Pinto, Mónica (2004): «El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos», en Abregú, Martín y Courtis, Christian (comps.): *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, CELS-Editores Del Puerto, pp. 163-171.
- (2004a): *Temas de derechos humanos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 3.<sup>a</sup> reimp.
- Pisarello, Gerardo (2001): «Del estado social legislativo al estado social constitucional. Por una protección compleja de los derechos sociales», en *Isonomía*, n.º 15, octubre, pp. 81-107
- Risso, Martín (2005): *Derecho constitucional*, tomo I, Montevideo, FCU.
- Ruiz de Santiago, Jaime (2004): «Diagnóstico de la realidad de los derechos humanos en América Latina, tendencias y desafíos», en Cançado Trindade, Antonio y Ruiz de Santiago, Jaime: *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*, San José de Costa Rica, Acnur-CIDH, pp. 87-127.
- Scharpf, Fritz (1997): *Games real actors play: actor-centred institutionalism in policy research*, Westview Press.
- Squella, Agustín (2000): *Introducción al Derecho*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile.
- Zubriggen, Cristina (2006): «El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas», *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, vol. 26, n.º 1, pp. 67-83.





**José Acuña** es ingeniero electricista (con orientación en Telecomunicaciones) por la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República (Udelar). Es candidato a doctor por la Universidad de Vigo.

**François Graña** es doctor en Sociología, docente de la Udelar e investigador del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación en Innovación (ANII).

**Matías Ponce** es máster por la Universidad Complutense de Madrid y por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es investigador del SNI de la ANII.

**Martín Prats** es doctor en Derecho y Ciencias Sociales, docente de Historia de las Ideas en la Facultad Derecho, Udelar, y de Derecho, Deontología y Ética en la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación (Liccom) de la Udelar.

ISBN: 978-9974-0-0997-4



9 789974 009974