



Introducción

Los medios de Uruguay han estado históricamente dominados por el sector privado, de modo que se concentran en pocas manos y son unas pocas empresas las que controlan la televisión, la radio y la prensa escrita. Esta situación ha implicado algunas restricciones en el acceso a la información y el ejercicio de los derechos de comunicación, ya que ha sido difícil que los actores sociales, políticos y culturales transmitan información, ideas y producciones.

Sin embargo, hay que decir que desde el fin de la dictadura militar (1973-1985), el país goza de un nivel relativamente alto de libertad de expresión. También es uno de los países con mayor acceso a internet de América Latina –lo que genera nuevas posibilidades fuera del dominio de los medios masivos y tradicionales de comunicación– aunque todavía hay mucho para hacer en comparación con otras regiones del mundo.

El actual gobierno (2005-2010) ha promovido nuevas políticas y leyes en el área de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que tienen impacto sobre los derechos de la ciudadanía de acceder a información en línea, y sobre el derecho a la comunicación en general. Pero aún es muy pronto para evaluar los cambios.

Ambiente político

El actual gobierno no ha implementado aún políticas relevantes en relación a la concentración de la propiedad de los medios privados. Sin embargo, ha estimulado la presencia de otros actores, fortaleciendo los medios públicos (del Estado) y empezando a legalizar los medios comunitarios.

ANTEL, la empresa estatal de telecomunicaciones, ha implementado desde 2005 una política que apunta a incrementar el acceso a la banda ancha, reducir el costo de las conexiones hogareñas e instalar conexiones Wi-Fi en instituciones educativas y algunos espacios públicos. En 2008, 22% de la población tenía conexión a internet desde su hogar y se calcula que 39% de los uruguayos/as son usuarios/as de internet, incluso quienes se conectan desde instituciones de acceso público y cibercafés.¹

La política pública más visible orientada a incrementar el acceso a las TIC ha sido el Plan Ceibal,² versión local de la iniciativa Un computador por niño/a. La implementación de este plan comenzó en 2007 en las escuelas públicas de la capital, Montevideo. Se espera su implementación en todas

las escuelas públicas de Montevideo para fines de 2009. Además de distribuir computadores portátiles, el plan prevé la capacitación de estudiantes y docentes, así como la creación de contenidos educativos.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ha desarrollado políticas para fomentar el acceso a la información en línea y la producción de contenidos locales. Esto incluyó la instalación de 50 Centros MEC³ en pequeñas ciudades que ofrecen internet gratis, programas de capacitación y apoyo a la producción de contenidos creativos.

En 2006, se creó la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)⁴ con el fin de modernizar la administración pública mediante el uso de TIC.

Ambiente legislativo

Hace poco se aprobaron varias leyes relativas a la información y la comunicación, como la Ley de Radiodifusión Comunitaria (2007), la Ley de Cine y Audiovisual (2008) y reformas a la Ley de Prensa. Entre estas novedades, tres tienen impacto directo o indirecto sobre el acceso a la información en línea.

AGESIC, creada por ley en 2005 y oficialmente instituida en 2006, tiene la misión de promover buenas prácticas estatales en relación a las TIC y prevé la modernización y transparencia de la administración pública. La agencia desarrolló también la Agenda Digital 2008-2010, que incluye metas relativas a la igualdad social en el uso de TIC y la generación de contenidos educativos. AGESIC propuso leyes a este respecto y también es responsable de la implementación de las leyes que se mencionan a continuación.⁵

La Ley sobre protección de datos personales y Habeas Data (2008)⁶ gobierna todas las bases de datos públicas y privadas que contienen información personal y que deben estar registradas. Se introdujeron restricciones sobre el uso de información personal con fines comerciales, incluyendo los datos sobre salud y preferencias políticas. También se pusieron en marcha nuevas maneras de exigir la eliminación de datos personales, así como de la información sobre cómo se obtuvieron.

La Ley de Acceso a la Información Pública (2008)⁷ establece el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas de

3 www.mec.gub.uy/centrosmec

4 www.agesic.gub.uy

5 AGESIC (2008) Agenda digital Uruguay 2008-2010. www.agesic.gub.uy/Sitio/agenda-digital-uruguay.asp; AGESIC (2009) Segundo taller de seguimiento de la Agenda Digital Uruguay. www.agesic.gub.uy/Sitio/descargas/seguimiento_adu.pdf

6 Ley de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data (2008). www.agesic.gub.uy/Sitio/normativa-y-estandares.asp

7 Ley de Acceso a la Información Pública (2008). www.agesic.gub.uy/Sitio/normativa-y-estandares.asp

1 Grupo Radar (2009) *El perfil del internauta uruguayo. Sexta edición, 2008*. www.gruporadar.com.uy

2 Un *ceibal* es un monte de *ceibos*, el árbol nacional de Uruguay, y también el acrónimo de "Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea".

acceder a la información generada por las instituciones públicas. Todas las instituciones públicas tienen la obligación de contar con un sitio web donde publicar sus datos relevantes, incluyendo las licitaciones del gobierno y detalles sobre los salarios oficiales.

Acceso a la información en escuelas y desde el Estado

Entre las nuevas políticas y leyes formuladas, hay dos que merecen la mayor atención: el Plan Ceibal y la Ley de Acceso Público a la Información.

El Plan Ceibal fue puesto en marcha por la presidencia y recibió apoyo de todos los partidos políticos. El impacto de entregar un computador a cada niño/a y docente, comenzando por quienes viven en la pobreza, se convirtió en una política social incuestionable dirigida a reducir la brecha digital y promover una “revolución en la educación”.

Sin embargo, el Plan Ceibal ha recibido críticas, sobre todo desde el sector de la educación. Diversos actores del sector educativo critican el hecho de no haber sido consultados y no haber participado en el desarrollo del plan. También se ha dicho que desatiende aspectos pedagógicos y que los programas de capacitación del cuerpo docente no alcanzan. Los costos financieros han sido criticados también y la preocupación es que la iniciativa no sea sustentable en el mediano plazo (debido en parte a la necesidad de reparación y mantenimiento de los computadores). El acceso a internet fuera de las escuelas aún no ha sido resuelto en forma satisfactoria.

A modo de respuesta, otros y otras han dicho que los laptops en sí mismos no cambian la educación –sino que más bien “cambian la marcha” en el salón de clase, diversificando las fuentes de conocimiento. Los niños y niñas se apropian rápidamente de estas tecnologías, aprovechan su potencial de expresión, y les enseñan a sus enseñantes y padres y madres a usarlas. Por eso, la alta inversión vale la pena, contraargumentan defensores/as de la iniciativa. Y, según ellos/as, los problemas técnicos se van resolviendo durante la implementación.

En definitiva, la amplia legitimidad social y política que se ganó el Plan Ceibal debería facilitar su sustentabilidad financiera y una atención adecuada de los problemas técnicos. Los problemas pedagógicos requieren una atención específica y experta. El principio de esto es la creación del sitio web Ceibal,⁸ que ofrece materiales y recursos educativos.

La Ley de Acceso a la Información Pública fue elaborada inicialmente por un grupo de trabajo constituido por organizaciones sociales y académicas: periodistas, comunicadores/as, archivistas, etc. La ley sitúa a Uruguay en una buena posición en relación a las normas internacionales, convirtiéndolo en uno de los pocos países de América Latina que cuenta con una ley de este tipo. El principal objetivo es la transparencia de la administración pública y facilita el derecho individual y colectivo de acceso a la información

pública. Al fomentar la responsabilidad pública, contribuye en la lucha contra la corrupción e incrementa la participación social en asuntos públicos.

Una Unidad de Acceso a la información trabaja en AGESIC para implementar la ley. Tiene un Consejo Asesor que incluye representantes de la sociedad civil.

El principio de transparencia es una meta que se busca cumplir en forma proactiva. Todas las instituciones públicas tienen la obligación de incluir información clave en sus sitios web. Esto incluye la estructura y funciones de la institución, presupuesto y balances, salarios de los funcionarios y funcionarias, licitaciones y contrataciones (especificando quién las ganó), estadísticas relevantes de interés general y mecanismos de participación ciudadana, incluido dónde pedir más información. Se les concedió a las instituciones públicas un año para cumplir con todos los requisitos (hasta el 17 de octubre de 2009).

La ley habilita a cualquier ciudadano/a a pedir más información sobre cualquier tema que esté dentro del dominio de una institución pública. Las personas que solicitan la información deben brindar su contacto personal y cualquier otra información que sirva para cumplir con su solicitud de información. El costo de reproducción de la información solicitada (fotocopias, etc) queda a cargo de la persona que solicita la información.

Hay excepciones a la ley, como la información relativa a la seguridad pública o la protegida por el derecho a la privacidad. Estas excepciones le deben ser aclaradas por escrito a la persona que solicita información. No se puede considerar información reservada o confidencial aquella que tiene que ver con violaciones de derechos humanos.

La persona que solicita información no necesita explicar sus motivos. Algunos abogados/as sostienen que esto conlleva el riesgo de tener que enfrentarse a una enorme cantidad de solicitudes injustificadas que no se podrían atender.⁹ Pero hasta ahora, este no parece ser el caso.

También es notable que, si bien las instituciones tienen la obligación de ofrecer información en un sitio web, las solicitudes solo se pueden enviar por escrito (es decir, cartas). Es probable que esto sea el resultado de los problemas que plantea la seguridad en línea, incluyendo la firma electrónica, además de una cultura que no tiene confianza en el uso de las telecomunicaciones.

Una vez presentada la solicitud, ésta debe ser respondida de inmediato, si es posible, o dentro de un plazo de veinte días. La falta de respuesta se puede extender por otros 20 días, pero las razones se deben ser justificadas por escrito. De todos modos, las instituciones no están cumpliendo con los plazos. Una de las dificultades surge de la falta de organización de documentos y archivos. Por este motivo las instituciones cuentan con dos años¹⁰ para cumplir con los

9 Flores, R. (2009) Análisis de la Ley N° 18381 de Acceso a la Información Pública, *Revista Electrónica Informática Jurídica*, N° 2. www.informatica-juridica.com/revista

10 La fecha límite del 17 de octubre de 2009 se aplica solamente a la colocación de información en los sitios web de las instituciones públicas.

requisitos de la ley. Durante este período no habrá castigos si las respuestas a los pedidos no cumplen los plazos. En este sentido, con anterioridad se aprobó la Ley de Archivos, con el fin de profesionalizar y regular el área.

Las dificultades prácticas relacionadas con la información desorganizada, tardanzas o fallas en la respuesta a solicitudes durante los primeros meses de implementación de la Ley pueden ser atribuidas a la cultura del secreto que ha sido histórica en el país. Esto incluye a funcionarios/as públicos/as que no aceptan que ofrecer información a la ciudadanía es parte de su trabajo. Para esto se necesita educación y capacitación.

Nuevas tendencias y desafíos

- El Plan Ceibal extiende el acceso a los derechos de información hacia la próxima generación. Pero todavía queda mucho por hacer y resolver en cuanto al potencial que ofrece la computación en el área de la producción de conocimiento en forma colaborativa y la promoción de la expresión y creatividad de los y las estudiantes. Si el computador se usa solo para acceder a la información –copiar y pegar y no mucho más– el riesgo es que se perpetúe el actual modelo de educación, que incluye el aprendizaje pasivo, enfocado en la transmisión del conocimiento aunque la principal fuente de información ya no sean los y las docentes.¹¹
- Revertir la cultura del secreto en las instituciones estatales es uno de los desafíos claves. La Ley de Acceso a la información pública no será eficiente mientras no cambie la cultura. A la vez, hay que profesionalizar la organización de archivos. Otro desafío es alentar a la ciudadanía a utilizar este recurso para participar en los asuntos públicos.
- El gobierno uruguayo decidió adoptar en 2007 la norma europea para la televisión digital terrestre. Pero no se tomaron resoluciones en relación al marco de asignación de señales digitales. El tema sigue pendiente, igual que sigue sin resolverse la instalación de un laboratorio de aplicaciones interactivas en TV digital, que podría promover el crecimiento de la industria uruguayana de software.¹²
- Parece necesario crear un nuevo marco legal de comunicaciones basado en la convergencia tecnológica, ya que es cada vez más difícil establecer una separación entre los medios tradicionales (radio, periódicos, televisión) y los nuevos medios. Entre 2005 y 2008, se pospusieron algunas decisiones sobre los servicios triples. En 2009 se hicieron algunos avances, pero sin adoptar criterios claros y sin promover el debate público.

Pasos a dar

- Se necesitan acciones más fuertes para promover la participación ciudadana en el diálogo sobre las políticas de información y comunicación.
- Es necesario llevar a cabo una reorganización institucional para permitir un desarrollo coordinado de políticas de información y comunicación que incluyan a los medios tradicionales, las telecomunicaciones, internet, la TV digital, etc.
- Es necesario apoyar el desarrollo de contenidos digitales locales de buena calidad, además de estrategias para promover el uso activo de las TIC por parte de las personas y las comunidades, que no deberían ser solo consumidores/as de información.
- Se necesita un programa sistemático de investigación para analizar la sociedad de la información, el uso y la producción de contenidos locales, y políticas de información y comunicación que apoyen los tres puntos mencionados antes. ■

Referencias

- AGESIC (2008) Agenda digital Uruguay 2008-2010. www.agesic.gub.uy/Sitio/agenda-digital-uruguay.asp
- AGESIC (2009) Segundo taller de seguimiento de la Agenda Digital Uruguay. www.agesic.gub.uy/Sitio/descargas/seguimiento_adu.pdf
- Flores, R. (2009) Análisis de la Ley Nº 18381 de Acceso a la Información Pública, *Revista Electrónica Informática Jurídica*, Nº 2. www.informatica-juridica.com/revista
- Grupo Radar (2009) *El perfil del internauta uruguayo. Sexta edición, 2008*. www.gruporadar.com.uy
- Kaplún, G. (2006) ¿Democratización electrónica o neautoritarismo pedagógico? *Revista Eptic Online*, VIII (3). www.eptic.com.br
- Kaplún, G. (2008) Uruguay y la televisión digital: decisiones técnicas, (in)decisiones políticas, *Revista Diálogos de la Comunicación*, Nº 77, FELAFACS. www.dialogosfelafacs.net
- Rivoir, A. L. y Ríos, M. (2007) *Libro verde de la SIC en Uruguay*. www.agesic.gub.uy/Sitio/libro-verde.asp

11 Kaplún, G. (2006) ¿Democratización electrónica o neautoritarismo pedagógico? *Revista Eptic Online*, VIII (3). www.eptic.com.br

12 Kaplún, G. (2008) Uruguay y la televisión digital: decisiones técnicas, (in)decisiones políticas, *Revista Diálogos de la Comunicación*, Nº 77, FELAFACS. www.dialogosfelafacs.net