

EL TRATAMIENTO REGULATORIO SOBRE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN EN URUGUAY (2005-2015)

Federico Beltramelli.

Facultad de Información y Comunicación, Universidad de la República, Montevideo (Udelar)

federico.beltramelli@fic.edu.uy

Eduardo Alonso Bentos

Facultad de Información y Comunicación, Universidad de la República, Montevideo (Udelar).

eduardo.alonso@fic.edu.uy

Recibido: 6 de agosto de 2018

Aceptado: 16 de noviembre de 2018

Resumen

En este artículo se presenta el caso uruguayo en relación con la aplicación de políticas públicas de comunicación y telecomunicaciones en los dos primeros gobiernos del Frente Amplio en Uruguay, entre los años 2005-2010 y 2010-2014.

Se asume que este decenio fue el más activo en la productividad legal en materia de servicios de comunicación audiovisual, lo que no implica que esto se haya traducido en cambios significativos en el ecosistema de medios del país. Debemos consignar que en este periodo se procesó la mayor transición tecnológica en las denominadas tecnologías convergentes, procediéndose a la instalación de la TV Digital y la implantación de un ambicioso programa de tendido de fibra óptica en el hogar por parte de la empresa de telecomunicaciones estatal.

La proactividad en materia regulatoria para los servicios de comunicación audiovisuales contrasta con la casi nula producción en materia convergente en un país que cuenta con un capital singular a escala regional, como es contar con la mayor empresa de telecomunicaciones en manos del Estado uruguayo.

Palabras clave: políticas en servicios de comunicación audiovisual, Uruguay, actores, convergencia.

REGULATORY TREATMENT ON COMMUNICATION SERVICES IN URUGUAY (2005-2015)

Abstract

This article presents the Uruguayan case in relation to the application of public communication and telecommunications policies in the first two governments of Frente Amplio in Uruguay, between 2005-2010 and 2010-2014.

It is assumed that this decade was the most active in legal productivity in terms of audiovisual communication services, which does not imply that this has resulted in significant changes in the media ecosystem in this country. We must record that in this period the largest technological transition in the so-called convergent technologies was processed, proceeding to the installation of Digital TV and the implementation of an ambitious program of policy of laying of optical fiber to the home by the company of state telecommunications.

Proactivity in regulatory matters for audiovisual communication services contrasts with the almost zero convergent production in a country that has a unique capital at a regional level, such as having the largest telecommunications company in the hands of the Uruguayan State.

Keywords: policies audiovisual communication services, Uruguay, actors, convergence.

Introducción¹

El desarrollo de las nuevas tecnologías en información y comunicación ha conmovido prácticamente todos los campos de acción que se reconocen en la esfera pública. Tanto por su intensidad como por su vertiginosidad, estas tecnologías modifican comportamientos sociales en las formas más diversas, desafiando las culturas políticas, económicas y sociales vigentes hasta su violenta irrupción. Este fenómeno tiene matices y particularidades parroquiales que inciden en la implementación de políticas públicas, como la cultura política, los usos y creencias que varían entre las sociedades y el tipo de Estado adoptado. Su análisis adquiere complejidad en una época donde los resortes políticos tradicionales ya no son tan vigorosos como en el pasado, con estados menos poderosos, una sociedad civil más plural y dinámicas económicas con alto grado de hibridez.

En atención a lo anterior, podemos observar que las políticas públicas son pasibles de ser impactadas por la evolución de los procesos de incorporación tecnológica y que esto a su vez puede afectar las estructuras axiológicas de la sociedad. Desde el punto de vista de la economía, los procesos de convergencia atraen mercados y escenarios sociales que se caracterizan por su diversidad y complejidad. Los modelos de negocios se entrelazan y la competencia deja de estar asociada a competidores dentro de una misma arena con sus reglas de juego establecidas y conocidas por todos, para intercalarse en la competencia entre arenas diversas. Por lo tanto, no es posible comprender cabalmente los impactos en una actividad específica sin presentar una visión holística que reconozca los que se generan o generaron en otras actividades.

¹Los aportes vertidos en este artículo recogen pasajes inéditos de las tesis doctorales de ambos autores.

Este escenario tensa las herramientas tradicionales que la comunidad académica y política tenía disponibles hasta hace poco para el diseño, análisis e implementación de las políticas públicas. Los gobiernos y los estados no tienen capacidades para enfrentar todos los aspectos que involucran a una política relacionada con problemas multicausales.

Las políticas públicas en la encrucijada convergente

Partimos de considerar que los procesos de convergencia afectan la aplicación de políticas públicas sectoriales en sus esferas culturales, económicas, de distribución y consumo, ya sean tomados como procesos de regulación o re-regulación. La transnacionalización de la industria de la información y de contenidos, sumada al crecimiento del consumo de bienes culturales y de sus canales de circulación son dimensiones de análisis en la realidad actual (Albornoz, 2011; Bustamante, 2003; Becerra, 2003; Wolton, 2003; Sierra, 2011; Mattelart, 2005). Los marcos regulatorios de los servicios tradicionales son cuestionados por nuevas estrategias de servicios y consumos.

Podemos asumir la existencia de lógicas subyacentes en la aplicación de soluciones tecnológicas, tanto como en la aplicación de marcos regulatorios, que conforman un *blending* complejo entre políticas públicas, paradigmas de funcionamiento, actores comerciales privados y públicos intervinientes, donde todos empujan los límites y las definiciones de alcance (Freedman, 2006; Garnham, 2000).

Identificamos como política pública a:

(...) una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subirats, *et. al.*, 2008, p. 36)

En nuestra concepción de políticas públicas, también intervienen acciones *por omisión*, o como lo expresan Oszlak y O'Donnell (2007), en tanto:

(...) conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. (Oszlak y O'Donnell, 2007, p. 565)

La relevancia asignada por estos y otros autores (Bustamante, 2003; Califano, 2015) al concepto de políticas por omisión, puede ser entendido como aquello que se excluye del campo de aplicación o tratamiento regulatorio, tanto como a indefiniciones en el *frame* de la política. Esto último abre una campana de duda respecto a la racionalidad

teleológica de los tomadores de decisión al momento de formular políticas, a la vez que agrega una nueva alerta sobre posibles casos de captura del regulador o del tomador de decisiones por actores interesados.

Esta clasificación entre políticas sustantivas o políticas por omisión admite la necesidad de trabajar con el mayor cuidado posible en la interpretación de cada caso. En el marco de una mayor complejidad, dada por los esquemas convergentes, en el terreno tecnológico, comercial e industrial, el manejo interpretativo de posibles externalidades agrega mayor pudor al análisis.

El caso uruguayo.² La izquierda en el gobierno y las políticas públicas en información y comunicación: luces y sombras

El Uruguay de los años 2005 a 2015 ofrece una interesante perspectiva para interpretar la acción de un partido de izquierda (Frente Amplio) en relación con las políticas públicas en Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA), en un marco dinámico y acelerado en lo que se refiere a aspectos tecnológicos a escala mundial, relacionados con los procesos de digitalización y la masificación de Internet.

La acumulación crítica en materia de SCA con la que el Frente Amplio llegó al gobierno elevaba la expectativa de poder aplicar políticas audaces, a la vez que abría un abanico de desafíos y tensiones en el escenario de las industrias involucradas y sobre el sistema mediático antecedente.

Si bien se puede afirmar que los dos primeros gobiernos del Frente Amplio conformaron un espacio fértil para la academia en relación con su producción legislativa en materia de SCA y Telecomunicaciones, también se debe admitir la lectura que señala una estructura de oportunidades perdidas en relación con un posible tratamiento regulatorio convergente.

Algunas investigaciones vienen dando cuenta de este conjunto dinámico de fenómenos, tanto en el entorno latinoamericano como a nivel global, de lo que implica considerar un campo activo en la intersección de los estudios sobre las tecnologías aplicadas a la comunicación y el modo en que estos cambios vienen asociados con respuestas regulatorias mediante una matriz de políticas públicas sectoriales (Castells, 2000; Becerra, 2000, 2015; Bustamante, 2003; Monje, 2013; Bizberge, 2012).

Asumimos que los regímenes de competencia en el sector de SCA y Telecomunicaciones han cambiado por la vía de integraciones comerciales y productivas; y esto ha determinado un alto grado de hibridez en relación con los rubros que involucran. El nuevo paisaje que se abre con los procesos de convergencia tecnológica en la industria infocomunicacional no solo desafía a los estados, sino también a configuraciones comerciales locales que, por la vía de comportamientos asociados con el *statu quo* reinante, ven cuestionados sus modelos productivos y de negocios (Wohlers, 2008; Castells, 2000; Mosco, 2006, 2011; McChesney, 2004).

² Al final del artículo se agrega como anexo un cuadro evolutivo de la principal normativa por periodos de gobierno en la era reciente.

Regulación uruguaya en los Servicios de Comunicación Audiovisual en el primer decenio progresista

Al inicio de las gestiones del Frente Amplio la estructura de medios en Uruguay se encontraba dominada por el sector privado y evidenciaba altos índices de concentración (Buquet y Lanza, 2011). Los medios públicos resultaban testimoniales, con una débil demarcación institucional y con baja penetración en la audiencia. Las telecomunicaciones era operadas bajo un régimen cuasi monopólico por la estatal Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL),³ salvo en el mercado de las tecnologías de conectividad móvil (telefonía celular o móvil) donde también la empresa estatal llevaba la delantera en un régimen de competencia con las internacionales Telefónica y Claro.

Uruguay, a pesar de su limitada escala económica y del hecho de mantenerse como un país tomador de tecnología y contenidos, se inscribía junto con los países que Murillo Ramos (citado por Carboni y Mastrini, 2012: 27) identifica como parte de un laboratorio de ideas, principios y directrices de política pública.

De alguna forma este país acompañó, tardíamente, la lógica regional con formulaciones legales y cambios regulatorios de cuño progresista. El caso uruguayo puede arrojar algunas notas singulares en el entorno regional, debido a que, si bien acompañó el proceso “a contramano” (Becerra, 2014) de América Latina⁴ al incrementar su vocación regulatoria, lo hizo bajo un formato de baja intensidad, con poca exposición mediática y con baja participación ciudadana en la discusión pública. Desde el gobierno el comportamiento resultó por momentos paradójico, cuando no errático, especialmente si consideramos que la fuerza política en ejercicio del gobierno se definía en el entorno político de izquierda. El debate académico resultó tímido y asociado a sectores de la sociedad civil; la exposición y reconocimiento sobre el tema en la opinión pública fue escaso y la cobertura mediática, pobre, como era de esperar dada la conformación de intereses de quienes detentaban las licencias de los SCA hasta ese momento (Beltramelli, 2018).

La productividad legislativa en relación con los SCA en Uruguay tuvo su centralidad en las leyes de Radiodifusión Comunitaria (LRC) N°18.232, de 2008, y la ley N°19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) de 2014.

Sobre la LRC N°18.232 debemos consignar que se partió de la consideración de la existencia de un sector constatable (el comunitario) que lograba transmitir en radio en la frecuencia de FM utilizando de forma no regulada el espectro. Esta fue la piedra de

³La Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), es la empresa estatal de telecomunicaciones en Uruguay. Fungió como reguladora parcial de las telecomunicaciones y es la empresa de mayor facturación en el país en su rubro y una de las mayores, tomando en cuenta a otros rubros comerciales.

⁴Como lo expresa Martín Becerra (2014, p. 74), “América Latina ofrece, pues, un laboratorio ineludible para las políticas de la comunicación, en el que la importación de tecnologías y sus usos diversos se combinan con nuevas regulaciones, de carácter inédito por su apertura a la participación de nuevos actores sociales, y con la alteración de los códigos de intervención gubernamental en la esfera pública”. Uruguay no fue la excepción y esta investigación pretende agrupar en un relato denso los principales cambios y contramarchas, de un país donde el Estado aún detenta un margen de autonomía política, entre otras cosas debido a que cuenta en su haber con empresas públicas saneadas y con servicios eficientes.

toque para el reconocimiento de un problema público multicausal que dejó en evidencia un sistema regulatorio precario, disgregado, poco eficiente y adepto a una cultura institucional de fiscalización técnica bajo criterios represivos y que dio cuenta de un déficit tanto de procedimientos como de diseño institucional (Prats, 2013; Kaplún, 2006, 2011).

La LSCA Nº19.307 contiene 13 títulos y 202 artículos y avanza sobre el alcance jurídico y territorial de dicha regulación, amplía la base de derecho y –por primera vez en la historia el derecho positivo del Uruguay– compendia un cuerpo normativo sobre distintas dimensiones que afectan a la regulación de Servicios de Comunicación Audiovisual en Uruguay. En su articulado prevé la creación y el rediseño de la institucionalidad, como el establecimiento de cánones y plazos por el uso de licencias, además de establecer la creación de fondos de promoción y pantalla para la producción nacional. Plantea un ajuste a la normativa internacional, siguiendo criterios establecidos en acuerdos y convenciones suscritas por Uruguay, con pautas referidas al pluralismo y la diversidad bajo recomendaciones de organismos internacionales en la materia (Unesco, 2008 y la CIDDHH, 2009, citados en Kaplún, 2016). Incorpora, además, un conjunto de procedimientos establecidos en decretos para la administración del espectro y la asignación de frecuencias, donde se consagran procedimientos y estándares para la reserva de espectro por sectores (comunitario, público y comercial), y se establecen plazos de uso de frecuencias y contraprestaciones para el Estado, a los efectos de promover la industria nacional de contenidos. Es una ley que sintetiza anteriores cuerpos normativos, como la ley de Radiodifusión Comunitaria, y decretos del Poder Ejecutivo, incorporando criterios y, parcialmente, procedimientos establecidos en ellos. Al cierre de este artículo la ley continuaba sin ser reglamentada para su aplicación.

Los dos primeros gobiernos del FA conformaron un proceso de definiciones sobre el campo de los SCA y las Telecomunicaciones. A partir de lógicas de negociación por momentos explícitas y por otros no evidentes con actores privados, estatales y políticos, se fueron alcanzando avances en materia regulatoria, superadores de un marco previo definido mayormente por decretos, que adolecía de una definición programática tanto en lo legal como en el diseño institucional. En Uruguay, no se generó un espacio de confrontación pública al momento de instalarse la agenda de nuevas regulaciones para los SCA. La tramitación fue gradual y el Estado articuló modalidades consultivas en relación con las futuras regulaciones, sin descuidar una lógica de tramitación acordada con actores vernáculos (Schuliaquer, 2016). Esto último guarda extrema coherencia con una lógica de ir paso a paso y con negociaciones puntuales, que fue la tónica de la tramitación política uruguaya. En el terreno de las reformas en los gobiernos del FA, todo fue llevado –como algunos definieron– bajo el “discreto encanto del gradualismo” (Mancebo y Bentancur, 2010).

Como se ha descrito más arriba, Uruguay manifiesta una división tácita entre los Servicios de Comunicación Audiovisual –mayoritariamente operados por privados, bajo un esquema asociado con un régimen altamente concentrado– y las telecomunicaciones, operadas bajo un cuasi monopolio en el acceso a Internet (a nivel de conectividad por hogar) de la empresa estatal ANTEL. Tanto por la vía de la capacidad propositiva del último decenio para regulaciones de SCA, como por la vía de políticas “no escritas” se puede inferir un tratamiento bajo una doble agenda o doble escena (Beltramelli y Kaplún, 2017), donde por un lado se avanzó en reformas legales de carácter positivo, mientras que por el otro se introdujeron cambios de carácter fáctico en relación con la

introducción de tecnología (fibra óptica al hogar en manos de la empresa estatal en carácter de cuasi exclusividad).

En el primer gobierno del Frente Amplio de Uruguay (2005-2010) no se constata la formulación de un marco regulatorio para los Servicios de Comunicación Audiovisual y las telecomunicaciones, más bien nos encontramos con un espacio opaco entre las políticas públicas (medidas en términos de acciones puntuales y no bajo una formulación de orden sustantivo) y una institucionalidad heredada, con incipientes modificaciones y ajustes. La sistematización del derecho positivo vigente para los SCA y las telecomunicaciones de este primer período deja como saldo una continuidad inercial en el tratamiento regulatorio, mediante correcciones y ajustes estocásticos y parciales por la vía de decretos presidenciales, con algunas notas salientes en algunos aspectos, como la ley de Radiodifusión Comunitaria. Podemos afirmar que no se logró superar un nivel de primeros y disgregados intentos de un ordenamiento singular para los SCA y las telecomunicaciones. La actividad regulatoria fue no convergente en el tratamiento sectorial, salvo por algunos intentos sobre el final del período. Esto último se puede relacionar con un espacio consolidado a partir de la tradicional separación estanca entre los sectores de los SCA y las telecomunicaciones. Ambos sectores desarrollaron desde su nacimiento lógicas de acción independientes, a partir de tecnologías –hasta ese momento– no concurrentes, con modelos de negocios no litigantes y pautas de negociación con el Estado que facilitaban la perpetuación de su *statu quo*. En el primer gobierno del FA, si bien los ingredientes para inquietar tanto a los reguladores como a los operadores estaban, las urgencias socioeconómicas eran otras, Uruguay se encontraba en pleno ajuste y recuperación post-crisis de finales del siglo XX.

En el segundo gobierno del FA (2010-2014), bajo la presidencia de José Mujica, el sistema de medios y de telecomunicaciones de Uruguay fue interpelado fuertemente por la irrupción de algunas tecnologías convergentes como la TV digital y la ampliación de la transmisión de información vía banda ancha.⁵ Ambos desafíos tecnológicos precipitaron algunos debates sobre el sistema nacional de comunicación audiovisual y el servicio de telecomunicaciones en Uruguay, además de establecer un foco de atención sobre los movimientos del Estado uruguayo en algunas esferas estratégicas.

La atención estuvo puesta en la institucionalidad estatal prevista para regular, administrar y asegurar los servicios que estas tecnologías conllevan y en los agentes comerciales, tanto estatales (ANTEL) como privados, encargados de ejercer los distintos modelos de negocios y modelos productivos.

Nunca como hasta ese momento la tecnología introdujo poderosas razones de agenda en ambos sectores. Los movimientos generados por estas nuevas posibilidades tecnológicas evidenciaban la necesidad de redefinir aspectos regulatorios al interior de los SCA y las telecomunicaciones. Se hizo evidente la posibilidad de abrir espacios a nuevos jugadores. Esto resultó claro a nivel de la TV digital, a partir de la optimización

⁵El término *banda ancha* normalmente refiere al acceso a Internet de alta velocidad. La Comisión Federal de Comunicaciones (FCC por sus siglas en inglés) define al servicio de banda ancha como la transmisión de datos a una velocidad mayor de 200 kilobits por segundo (Kbps) en por lo menos una dirección: transmisión de bajada (de Internet a la computadora del usuario) o de subida (de la computadora del usuario a Internet). Fuente: http://transition.fcc.gov/cgb/broadband_spanish.html (acceso 02 de octubre de 2018)

del uso del espectro por el proceso de digitalización. Además, a partir de estas nuevas condiciones en el uso y gestión del espectro, se abrió el debate sobre la necesidad de ampliar el espacio a los sectores públicos estatal y comunitario.

También en el sector de las telecomunicaciones –por la vía de corrimientos y ajustes en el espectro radioeléctrico uruguayo– se vislumbraba un campo competitivo en el acceso a datos móviles, debido a su crecimiento de margen de espectro.

Hay base empírica para afirmar que en Uruguay, en los dos períodos de gobierno (2005-2015) y en continuidad con los gobiernos nacionales anteriores, se mantuvo una división de tratamiento entre los Servicios de Comunicación Audiovisual – mayoritariamente operados por privados, bajo un esquema asociado con un régimen altamente concentrado– y las telecomunicaciones, operadas bajo un régimen cuasi monopólico por la empresa estatal ANTEL en la transmisión de datos por fibra y red de telefonía fija. Del análisis del caso quizás resulte más adecuado hablar de desarrollo de políticas gubernamentales, como lo plantea Gustavo Gómez, ya que estas evidencian relaciones más acotadas en el tiempo y casi coincidentes con los períodos de los distintos ejecutivos (cfr. Gómez, 2011: 27).

Pasados los dos gobiernos iniciales del Frente Amplio (2005-2010 y 2010-2015) la estructura de medios y la de telecomunicaciones resultante no sufrieron mayores cambios en el período analizado, lo que deja como resultado un proyecto de ley omnicompreensivo (Ley 19.307 de SCA) que no regula casi ningún aspecto de las telecomunicaciones. En este recorrido se pueden identificar algunas políticas desarrolladas en el mercado de la conectividad de datos (a cargo de la estatal ANTEL en lo que refiere al tendido de fibra óptica al hogar) que tienen impacto en la conformación de la dieta audiovisual e informativa en el Uruguay. El avance cualitativo de este proceso fue el ingreso de un nuevo marco de derechos al sistema legal uruguayo en relación con los SCA, con ajuste a la normativa internacional, que modernizó y agrupó en una ley única lo que se encontraba disperso y sin fuerza de ley (Beltramelli, 2018).

En este mismo marco temporal los cambios tecnológicos en el campo de los SCA y las telecomunicaciones fueron intensos y los de la mayor envergadura en la historia del país, y promovieron la necesidad de tomar decisiones y arbitrar soluciones que involucraban a actores hasta ese momento tratados de forma estanca y costumbrista. De modo que la irrupción tecnológica de la Televisión Digital Terrestre (TDT) o la conectividad de datos a través de fibra óptica al hogar o la conectividad móvil, generó fuertes movimientos en algunos actores institucionales y de la órbita comercial. Por primera vez, después de la TV por abonados, el panorama podía cambiar y los actores lo sabían.

Conclusiones: Uruguay y el cambio mesocrático

Un relacionamiento entre el Estado y los actores sectoriales, que podríamos caracterizar como sincrético, admite múltiples combinaciones posibles. De manera que debemos considerar como posibilidad el surgimiento de diseños regulatorios no explícitos, que suelen acompañarse por procesos de *path dependence* tomados en relación con trayectorias de desempeño histórico de los actores, hasta políticas racionalmente definidas bajo un sustento argumental. A partir de este marco situacional, se evidencia un *blending* complejo (para el análisis) entre políticas públicas explícitas, paradigmas e

inercias de funcionamiento en la relación entre el Estado y los actores privados y públicos intervinientes (Freedman, 2006; Garnham, 2000), así como la incidencia de los partidos políticos en sus propuestas programáticas.

El Frente Amplio llegaba al gobierno con un legado histórico asociado con una posición crítica frente a la escena mediática. Las circunstancias históricas le aseguraban tener que enfrentarse a inminentes cambios tecnológicos, lo que imponía la necesidad de dar respuestas en formatos de políticas públicas sectoriales al entramado económico, cultural y político de los SCA y las telecomunicaciones.

De este modo, el Estado uruguayo volvía a ser convocado como representante del interés público frente a nuevas políticas de comunicación; la novedad era que lo debía procesar bajo los gobiernos del FA. En Uruguay se constata el mantenimiento de una división estanca entre los SCA y las telecomunicaciones. El campo de los SCA se configura a partir de un sector privado de radiodifusión, altamente concentrado en la televisión abierta comercial, y con un amplio desarrollo a escala nacional a través de la televisión por abonados. Cuenta con un sistema público de medios, que nunca logró configurar una competencia significativa al sector comercial.

En el campo de las telecomunicaciones, no sin sortear intentos privatizadores, debemos ubicar a un actor central y estratégico como ANTEL, una empresa estatal uruguaya con el monopolio de la telefonía fija, la fibra óptica al hogar y líder en el mercado de la telefonía celular, donde se encuentra en régimen de competencia con las internacionales Movistar y Claro.

Este panorama en Uruguay, dado por una división dicotómica entre los SCA y las telecomunicaciones, estuvo acompañado por una trayectoria regulatoria que respetó este tácito “acuerdo de partes”, sin cruzar la línea y manteniendo barreras altas de ingreso tanto a un sistema como al otro.

La estructura comercial y de negocios en Uruguay se resolvió por un pacto de no agresión entre operadores nacionales en SCA comercial y las telecomunicaciones a cargo de ANTEL. El ingreso de operadores internacionales al mercado de la telefonía móvil tampoco logró horadar el pacto “criollo” entre el sistema de medios y las telecomunicaciones. Esta empresa de capitales estatales fue el emblema nacional en la defensa contra las privatizaciones de la década del noventa, durante la cual, a partir de un referéndum revocatorio, se eliminó la posibilidad de enajenación del patrimonio nacional uruguayo.

Este derrotero histórico, junto con un eficiente programa de desarrollo tecnológico, le permitió a ANTEL ocupar un lugar de prestigio social y político, que se sostiene además por un margen de autonomía de gestión importante, ejercido de forma compacta a través de sus cuadros gerenciales, sus directorios (en donde se integró muchas veces a integrantes del arco opositor) y su sindicato.

De algún modo se planteó un debate de impactos reducidos en el terreno de los SCA, con acuerdos y certezas para los actores privados nacionales sostenedores del *statu quo*, al momento que se mantuvo la discrecionalidad de acción para ANTEL en el terreno de las telecomunicaciones, a través de un marco regulatorio añejo pero que brinda posibilidades mediante una relación endogámica entre dicha empresa y el Estado uruguayo.

La consolidación de ANTEL en el mercado de la fibra óptica al hogar, así como otros desarrollos estratégicos, pauta una agenda robusta asumida en defensa de una demarcación estratégica, que apuesta por desarrollos y acceso a través de otras tecnologías al universo infocomunicacional.

Como resultado de este pacto de no agresión, las barreras entre ambos sectores permanecen intactas. La tramitación a favor de los sectores nacionales, tanto públicos como privados, resultó evidente en ambos gobiernos del FA, y la acción de veto por parte de actores preponderantes mantuvo la situación inalterada en la demarcación sectorial, con el inédito agregado de un cuerpo de derechos y procedimientos en materia de SCA que pueden modificar las reglas de juego cuando comience a implementarse la ley de SCA.

Se evidencia la existencia de una doble agenda: una explícita referida a los SCA, con la participación de actores directamente implicados, con propuestas y acciones políticas definidas y llevadas adelante; y otra no explícita en materia de telecomunicaciones, en donde ANTEL mantiene un lugar central, asociado con su trayectoria y liderazgo comercial y como socio estratégico del Estado uruguayo.

Anexo

Resumen de principales leyes y decretos sobre SCA por período de gobierno en la era reciente

Períodos de gobierno	Principales leyes con referencia a SCA y TELCO
Período anterior a la democracia (hasta 1985)	Leyes por su orden de aparición en el derecho positivo uruguayo: 5.356, 8.557, 8.767, 8.780, 8.983, 14.235, 14.442, 14.670, 14.705, 15.262, 15.604, 15.671.
Gobierno de Julio María Sanguinetti (1985-1990)	Leyes: 16.099, 16.154.
Gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1995)	Leyes: 16.154, 16.166, 16.170, 16.196, 16.211, 16.226, 16.229, 16.303, 16.478, 16.596, 16.642, 16.679.
Segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995-2000)	Leyes: 16.736, 16.753, 16.778, 16.828, 16.906, 16.967, 17.053, 17.071, 17.098, 17.243.
Gobierno del Dr. Jorge Batlle (2000-2005)	Leyes: 17.292, 17.296, 17.453, 17.502, 17.517, 17.524, 17.547, 17.556, 17.598, 17.669, 17.678, 17.805, 17.820, 17.849.
Gobierno del Dr. Tabaré Vázquez (2005-2010)	Leyes: 17.909, 17.930, 18.046, 18.077, 18.084, 18.120, 18.159, 18.172, 18.232, 18.295, 18.831, 18.362, 18.383, 18.421, 18.496, 18.501, 18.515.
Gobierno de José Mujica	Ley 19.307

(2010-2015)

Fuente: Elaboración propia en base a Irigoín, Meyer, Delio Machado (2012).

Bibliografía

- Albornoz, L. (2011). *Poder, Medios y Cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la Comunicación*. Buenos Aires: Paidós.
- Alonso, E., Beltramelli, F., Caetano, G., Delio, L., Irigoín, P., Meyer, J; Osorio, F. (2010). *Uruguay 2010. Telecomunicaciones: entre la innovación y el acceso*. Montevideo: IX Jornadas de Investigación de la FCS.
- Beltramelli, F. (2018). *Políticas públicas y convergencia infocomunicacional en Uruguay: regulaciones e institucionalidad en los gobiernos del Frente Amplio (2005-2014)*. La Plata: UNLP.
- Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia*. Buenos Aires: Paidós.
- _____ (2014). Medios de comunicación: América Latina a contramano. *Nueva Sociedad*, 61-74.
- _____ (2003). *Sociedad de la información: proyecto, convergencia, divergencia*. Bogotá: Norma.
- Beltramelli, F. y Kaplún, G. (2017). *Políticas de comunicación en Uruguay: el país de la doble escena*. Cartagena: IAMCR.
- Bentancur, N; Mancebo, M. E. (2010). El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda. En Narbondo, Pedro y Mancebo, Esther (comp.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Bizberge, A. (2012). *El impacto de Internet en los modelos de negocio de la industria televisiva en América Latina. Un estudio de la convergencia tecnológica en cinco grupos multimedia*. Buenos Aires: UNQ.
- Buquet, G., y Lanza, E. (2011). La televisión privada comercial en Uruguay. Caracterización de la concentración de la propiedad, las audiencias y la facturación. *Análisis y Propuestas. FES Comunicación*, 1-40.
- Bustamante, E. et al. (2003). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación*. Barcelona: Gedisa.
- Califano, B. (2015). Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación. *Austral Comunicación*, 4 (2), 283-318.
- Carboni, O. y Mastrini, G. (compiladores) (2012). *Siete debates nacionales en políticas de comunicación. Actores, convergencia y tecnología*. Quilmes: UNQ.
- Castells, Manuel, (2000). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red* (vol. 1). Madrid: Alianza.
- Delio Machado, L. (2010). *Aspectos Jurídicos de las Telecomunicaciones Nacionales (Uruguay)*. Montevideo: PRODIC.

- Freedman, D. (2006). Las dinámicas de poder en la elaboración de políticas de medios en la actualidad. *Culture & Society* N°6, 28.
- Garnham, N. (2000). *Emancipation, The media, and Modernity Arguments about the media and social theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Gómez, G. (2011). Gobiernos progresistas y políticas públicas de comunicación: una aproximación regional para provocar la reflexión. *Progresismo y políticas de comunicación* (FES, 15-32). Argentina.
- Kaplún, G. (2016). The regulatory framework of the uruguayan media system: strengths and weaknesses of the reform process. *IAMCR-Leicester-Law Section* (p. 18). Leicester.
- _____ (2011). Participación social y políticas de comunicación: experiencias innovadoras. *Conferencia anual de la IAMCR*. Estambul.
- _____ (2006). Políticas de comunicación: cambios y resistencias. *XII Encuentro Latinoamericano de Facultades de Comunicación Social*. FELAFACS. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Mattelart, A. (2005). *Diversidad cultural y mundialización*. Barcelona. Paidós.
- McChesney, R. (2004). *The problem of Media*. Nueva York: MonthlyPress.
- Monje, D. (2013). *Políticas del audiovisual en el marco de la integración regional mercosureña. Período 1991-2007*. Tesis Doctoral. Depósito realizado en el Servicio de Difusión de la Creación Intelectual (SeDiCI) Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de la Plata. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10915/26307>.
- Mosco, V. (2006). La Economía Política de la Comunicación: una actualización diez años después. *CIC Cuadernos de Información Y Comunicación*, 11, 57-79.
- _____ (2011). La economía política de la comunicación: una tradición viva. En Albornoz, L. (Comp.) *Poder, Medios, Cultura. una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Paidós.
- Oslak, O. y O'Donnell, G. (2007a). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C. (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- _____ (2007b). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C. (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación
- Prats, M. (2013). Análisis del texto legal. En Acuña, J., Graña, F., Ponce, M. y Prats, M. *Medios Comunitarios el fin de una larga noche*. Montevideo: CSIC.
- Schuliaquer, I. (2016). ¿Quién domina la escena? La relación entre los gobiernos del Frente Amplio y las empresas mediáticas en Uruguay (2005-2015). En *Titulares, Hashtags y Videojuegos*. Buenos Aires: Manantial.

- Sierra, F. (2011). *Consumo cultural y poder mediático*. En Albornoz, L (comp.) *Poder, Medios, Cultura. una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Paidós.
- Subirats, J; Knoepfel, P; Larrue, L; Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Wohlers, M. (2008). *Convergencia tecnológica y agenda regulatoria de las telecomunicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Wolton, D. (2003). *L'autre mondialisation*. Paris: Flammarion.