

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

**FACULTAD DE PERIODISMO Y COMUNICACIÓN SOCIAL**

**DOCTORADO EN COMUNICACIÓN**



Trabajo de tesis realizado como requisito para optar al título de

DOCTOR EN COMUNICACIÓN

Título del trabajo:

**Políticas públicas y convergencia infocomunicacional en Uruguay:  
regulaciones e institucionalidad en los gobiernos del Frente Amplio en  
Uruguay (2005-2014)**

Autor: Federico BELTRAMELLI

Directora: Dra. Daniela MONJE

Codirector: Dr. Gerardo CAETANO



## **Agradecimientos**

En continuidad con mi trabajo de tesis de maestría, esta investigación me acompañó durante no menos de cinco años, conformando una parte ineludible para mi formación.

Debo reconocer que este trabajo no hubiera sido posible sin la presencia de mis colegas del equipo de investigación en el marco del Programa de Desarrollo de la Información y Comunicación, donde hemos realizado un seguimiento de algunos de los temas que involucra esta investigación. Es así que expreso mi sincero reconocimiento a Eduardo Alonso, Pablo Irigoín, Jaen Motta, Juan Meyer, Luis Delio y Gianela Turnes, con quienes hemos transitado estos años de reflexión y estudio.

Quiero agradecer a mi directora, Daniela Monje, por su calidad académica y calidez humana en este camino; sin su paciente y riguroso trabajo de seguimiento y crítica no hubiera sido posible llevarlo adelante.

Mi agradecimiento para mi codirector, Gerardo Caetano, quien supo sostenerme e impulsarme en muchos momentos.

Especialmente agradezco a los revisores del proyecto inicial, Martín Becerra y Natalia Aruguete, por su ajustada revisión y críticas.

Deseo además reconocer el espacio abierto, crítico y amistoso de la FPyC, donde encontré siempre una excelente disposición; agradezco a todos en el nombre de Pablo Bilyk. En La Plata no puedo dejar de expresar mi mayor gratitud a Andrés López, Sebastián Novomisky y a su amistad, tanto como a Loretta, Cris, Luis y al otro Andrés, y a tantos otros.

En mi Facultad, quiero expresamente agradecer a Marita Urquhart, quien me ayudó a transitar entre mi ejercicio en la dirección del Instituto de Comunicación y la escritura de esta tesis, tarea que no fue sencilla, por cierto. También a Virginia Bertolotti, Ana Soto y Gabriel Kaplún, por su apoyo constante en momentos de dudas.

Manifiestamente quiero expresar mi agradecimiento a Lisa, por su presencia desde que ingresé a mis estudios de licenciatura y por la amistad que nos une.

A Luis, Daniel, Santiago y Juan, quienes estuvieron presentes en mi ausencia en la docencia compartida. Por su amistad indeleble.

Quiero expresar mi reconocimiento a la tarea de Damián Weisz y su apoyo en el momento final de este trabajo.

Por último, a Donatella y Lucio, a quienes les quité muchos fines de semana en este tiempo; les prometo recuperarlo.

A mis padres, por ayudarme a comprender —como dijo algún maestro uruguayo— que la educación es el camino y la recompensa.

## Índice general

<b>Introducción.....</b>	<b>15</b>
Estancos y desafiados .....	16
Giro de época.....	18
El Frente Amplio en el progresismo latinoamericano .....	21
Periodización propuesta.....	23
Referencia a los capítulos .....	25
<b>Problema de investigación .....</b>	<b>27</b>
Presentación del problema .....	27
Hipótesis de trabajo.....	29
Hacia algunas preguntas de investigación .....	29
<b>Objeto de estudio y objetivos.....</b>	<b>32</b>
Objeto de esta tesis.....	32
Objetivo general.....	34
Objetivos específicos .....	34
Importancia y justificación de la tesis.....	35
<b>Capítulo I. Fundamentos teórico-conceptuales .....</b>	<b>36</b>
1.1 Contingencia convergente.....	36
El entusiasmo tecnológico y su respuesta.....	39
La interdependencia económica, tecnológica y regulatoria .....	40
Una perspectiva crítica de la sociedad de la información.....	46
1.2 Las instituciones.....	53
Las instituciones consideradas .....	55
Los actores y las redes: lo relacional, potenciado.....	57
La perspectiva de las capacidades institucionales .....	59
1.3 La política, la economía, la comunicación.....	64
Situados: el enfoque de la Economía Política de la Comunicación.....	65
EPCC en la arena cercana.....	70
Enfoques y desafíos actuales para las EPCC.....	72
Los EPCC y las políticas de comunicación: el Estado en zona de políticas.....	74
Políticas y regulaciones públicas en comunicación.....	78
El marco de los derechos y las políticas de comunicación .....	81
Marco de derechos a nivel internacional .....	82
Desplazamientos y evoluciones.....	85
Los años ochenta y noventa en el escenario latinoamericano: el Estado en cuestión.....	86
Cambio de escenario .....	88
Regulación en comunicación: una herramienta política .....	91
Niveles de elaboración de las políticas de medios y lógicas subyacentes .....	92
Hacia una definición de políticas públicas .....	96

Punto de partida: un modelo tradicional de políticas públicas .....	96
Hacia un modelo de análisis sustantivo .....	97
Dimensiones de las políticas públicas sustantivas.....	98
<b>Capítulo II. Estrategia metodológica.....</b>	<b>102</b>
2.1 Dimensiones de partida para el análisis .....	102
2.2 Perspectiva metodológica de referencia: estudio de caso .....	102
2.2.1 Un caso intrínseco .....	104
Justificación del recorte temporal.....	106
Relevamiento y sistematización de antecedentes .....	107
2.3 Matriz de análisis de políticas.....	108
Actores de una política pública .....	110
Los actores de la escena regulatoria uruguaya .....	111
Actores públicos en la encrucijada .....	113
Actores privados entre la oportunidad y la afección.....	120
Grupos objetivos: la realidad a transformar.....	121
Beneficiarios finales y una ventana de oportunidades.....	123
Los terceros no excluidos .....	125
Los organismos internacionales.....	127
El análisis de los recursos en una política .....	130
2.4 Identificación por hitos .....	131
2.5 Definición de dimensiones.....	132
2.6 Operacionalización y definición de variables .....	133
<b>Capítulo III. Desarrollo de la institucionalidad regulatoria en Uruguay.....</b>	<b>137</b>
3.1 Los organismos reguladores y su evolución .....	138
3.2 La institucionalidad por agencia .....	138
3.2.1 Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC): competencias, atribuciones y su evolución.....	138
Primer período: competencias de la DNC.....	138
3.2.2 Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC).....	142
La URSEC en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010): hacia una política sectorial.....	145
La URSEC en el segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2014): competencias técnicas de la URSEC.....	146
Definición política ajustada al Poder Ejecutivo en el período 2010-2014.....	147
3.2.3 Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL): una redefinición progresista .....	151
3.2.4 Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) .....	156
Decreto de creación de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) .....	157
3.3 Entre superposiciones y avocaciones.....	160
<b>Capítulo IV. Normativa sectorial por período de gobierno (1973-2015).....</b>	<b>168</b>
4.1 Normativa previa a la fecha de reapertura democrática.....	169
4.2 Gobierno de Julio María Sanguinetti (1985-1990) .....	171

4.3 Gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y el primer impulso desregulador.....	171
4.3.1 Impronta desreguladora y privatizadora: el <i>affaire</i> de la ley n.º 16.211.....	171
4.4 Segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995-2000).....	175
4.5 Gobierno del Dr. Jorge Batlle (2000-2005) y el segundo intento desregulador.....	176
4.6 Gobierno del Dr. Tabaré Vázquez (2005–2010).....	179
4.7 Gobierno de José Mujica (2010-2015).....	183
Conclusiones: entre cambios normativos en lo sectorial.....	185
<b>Capítulo V. Políticas en Servicios de Comunicación Audiovisual en la era progresista uruguaya .....</b>	<b>191</b>
5.1 Movimientos en el tablero.....	191
Cambios y continuidades en los gobiernos del Frente Amplio (2005-2010 y 2010-2015).....	195
<b>Los gobiernos del Frente Amplio y los cambios regulatorios: cambios entre idas y vueltas.....</b>	<b>196</b>
5.2 Parte I: gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010): primer movimiento.....	196
5.2.1 Ley de Radiodifusión Comunitaria (LRC): primer hito regulatorio.....	197
5.2.1.1 Posicionamiento frente a la LRC.....	200
5.2.1.2 Definición de hipótesis causal en LRC.....	202
5.2.1.3 Dimensión de delimitación ( <i>frame</i> ) y alcance de la política.....	203
Eje diseño institucional y regulatorio.....	204
Eje procedimientos de otorgamiento de licencias y/o frecuencias.....	205
Eje concentración/promoción diversidad.....	207
Dimensión tratamiento convergente o no convergente.....	208
Conclusiones: la LRC como proceso, ciclo y desarrollo de la tramitación política.....	208
5.2.2 Primer interregno: el decreto 374/008 y el ajuste en los procedimientos de asignación de licencias.....	215
5.2.3 Segundo interregno: elección de la norma de TV digital abierta en Uruguay.....	217
5.2.4 Tercer interregno: el plan Cardales.....	220
5.3 Parte II: gobierno de José Mujica (2010-2015).....	226
5.3.1 Consejo Técnico Consultivo (CTC): segundo hito regulatorio.....	229
Definición del <i>frame</i> para la discusión en el CTC.....	230
Actores y cronología de la discusión del Consejo Técnico Consultivo (CTC).....	232
Acuerdos alcanzados con relación a una futura ley sobre SCA.....	234
CTC con referencia al diseño institucional y regulatorio.....	234
CTC y los procedimientos de otorgamiento de licencias y/o frecuencias.....	235
CTC con referencia a concentración/diversidad.....	236
El CTC y la convergencia.....	237
El impulso y su freno: los actores en disputa en el CTC.....	237
Conclusiones y análisis por dimensiones de lo alcanzado en el Consejo Técnico Consultivo (CTC).....	245
5.3.2 <i>In medias res</i> : fibra óptica para todos.....	250
5.3.3 Exordio mercosuriano: cambio de la norma de TV digital.....	253
5.3.4 Cuarto interregno: asignación de TV digital en Uruguay.....	254

Términos de referencia .....	256
Reserva de espectro para TV digital en Uruguay .....	257
Asignación de TV digital en Uruguay .....	257
La hamacada secuencia en la asignación de la TV digital en Uruguay .....	260
Decretos complementarios 436/012 y 437/012 .....	263
437/012 .....	263
436/012 .....	265
La ciudadanía frente a la TV digital .....	268
Llamados a interesados para la TV digital en Uruguay .....	270
Apertura a los llamados para asignación de TV digital comercial en Montevideo.....	271
Suspensión del llamado a TV digital comercial .....	272
Reapertura de los llamados para asignación de TV digital comercial en Montevideo .....	273
Apertura de los llamados para asignación de TV digital para el sector comunitario en Montevideo	274
Apertura de los llamados para asignación de TV digital para el sector público en Montevideo .....	275
Llamados en el interior de Uruguay .....	276
Asignaciones en los sectores y zonas de la TV digital en Uruguay.....	277
TVD pública Montevideo .....	277
TVD pública interior.....	278
TVD comunitaria Montevideo .....	278
TVD comercial Montevideo.....	279
<b>5.3.5 Ley n.º 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual: tercer hito regulatorio.....</b>	<b>281</b>
Preámbulo a la ley sobre SCA .....	281
Introducción al contenido de la ley sobre SCA.....	284
Definición de actores de proyecto de ley sobre SCA.....	285
Actores públicos de la ley sobre SCA.....	286
Actores privados de la ley sobre SCA.....	288
Organismos internacionales.....	291
Una actualización regulatoria tan necesaria como tardía.....	291
Las dimensiones de alcance regulatorio de la ley sobre SCA.....	295
Los actores frente al proyecto de ley sobre SCA .....	305
Las razones institucionales y políticas puestas en cuestión: lo público .....	305
Hacia una estructura de oportunidades .....	310
La mejor ley es la que no existe .....	311
Los organismos internacionales y la ampliación del marco de derechos .....	314
Los terceros incluidos.....	316
Resumen de enfoques sobre la hipótesis causal del proyecto de ley sobre SCA .....	317
Los actores en relación con las dimensiones de alcance regulatorio de ley sobre SCA.....	320
Eje diseño institucional y competencias regulatorias .....	320
Eje procedimientos de otorgamiento de licencias y/o frecuencias .....	324
Eje concentración/diversidad.....	326
Eje tratamiento regulatorio proconvergente o no convergente .....	330

Conclusiones: la ley de SCA como proceso, ciclo y desarrollo de la tramitación política.....	332
<b>Capítulo VI. Conclusiones .....</b>	<b>341</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>348</b>



## Índice de cuadros

Cuadro 1: Capacidades institucionales.....	61
Cuadro 2: Intereses predominantes en la formulación de políticas de comunicación.....	92
Cuadro 3: Partes constitutivas en la formulación de políticas públicas .....	130
Cuadro 4: Matriz de análisis centrada en actores.....	135
Cuadro 5: Competencias de la DNC resumidas (leyes n.ºs 15.671 y 16.211).....	141
Cuadro 6: Resumen de competencias y atribuciones de la URSEC.....	147
Cuadro 7: Resumen de competencias y atribuciones de la DINATEL .....	153
Cuadro 8: Resumen de competencias y atribuciones de ANTEL otorgadas por ley n.º 14.235.....	158
Cuadro 9: Resumen de principales leyes y decretos por período de gobierno .....	189
Cuadro 10: Síntesis de alcance regulatorio de la LRC .....	211
Cuadro 11: Asignación de frecuencias radiales después de aplicada la LRC.....	215
Cuadro 12: Síntesis por alcance regulatorio de la ley sobre SCA .....	297

## Índice de figuras

Figura 1: Organigrama de la URSEC .....	150
Figura 2: Flujo de relacionamiento institucional de URSEC .....	150
Figura 3: Organigrama institucional de la DINATEL.....	154
Figura 4: Flujo de relacionamiento institucional de DINATEL.....	156
Figura 5: Organigrama institucional de la ANTEL .....	160
Figura 6: Flujo de asignación de frecuencias en la LRC .....	206
Figura 7: Cantidad de televisores en el hogar .....	268
Figura 8: Reconocimiento de la definición sobre tvda.....	269
Figura 9: ¿Tiene televisión por abonados?.....	270

## Anexos y apéndices

Anexo 1: Ley n.º 14.670
Anexo 2: Decreto n.º 734/1978
Anexo 3: Ley n.º 16.211
Anexo 4: Decreto n.º 114/003
Anexo 5: Decreto n.º 115/003
Anexo 6: Ley n.º 18.232
Anexo 7: Decreto n.º 374/008

Anexo 8: Decreto n.º 153/012

Anexo 9: Decreto n.º 437/012

Anexo 10: Decreto n.º 436/012

Apéndice 1: Adjudicación TV digital interior

## **Resumen**

En esta investigación se analizan los dos primeros gobiernos del Frente Amplio en Uruguay, entre los años 2005-2010 y 2010-2014, en relación con las políticas públicas en materia de Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA) y telecomunicaciones.

Uruguay como país no ha estado exento de cambios tecnológicos en el campo de los SCA y las telecomunicaciones. En ese sentido, consignamos que ha procesado la transición a la televisión digital y ha impulsado una agresiva política de conectividad a través del tendido de fibra óptica al hogar por parte de su empresa pública de telecomunicaciones, ANTEL.

En el período comprendido por esta investigación se llevó adelante una nutrida agenda de cambios regulatorios en materia de SCA, al momento de mantener casi intocada su estructura regulatoria en materia de telecomunicaciones.

A pesar de estos cambios regulatorios y de la irrupción de nuevas posibilidades tecnológicas, la estructura de mercados y servicios en el campo de los SCA y las telecomunicaciones no ha variado sustancialmente, manteniéndose un mercado concentrado en el negocio de la televisión comercial abierta y por abonados, mientras que en el campo de las telecomunicaciones se mantienen tres operadores en régimen de competencia en el mercado de la telefonía móvil y un cuasi monopolio en la conectividad por fibra óptica por parte de la empresa estatal ANTEL.

Esta investigación da cuenta que esta transición tecnológica se procesó a caballo de los dos gobiernos iniciales de la coalición de izquierda Frente Amplio (2005-2010; 2010-2015) e instaló en la agenda pública la discusión sobre la conveniencia de una nueva regulación que asegurase una mejor administración de los recursos en el marco de las denominadas tecnologías convergentes.

La productividad legislativa y regulatoria en relación con los SCA en Uruguay tuvo sus hitos principales en la aprobación de la ley de Radiodifusión Comunitaria en el primer período de gobierno y la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en el segundo. En el caso de las telecomunicaciones, en cambio, no hubo casi ninguna modificación sustancial en materia regulatoria y de gestión.

El proceso de discusión y aprobación de este nuevo marco regulatorio mostró algunas particularidades del caso uruguayo, pautado por un mercado acotado y partido entre los SCA y

las telecomunicaciones. En el campo de los SCA se ha ido incrementando la regulación — aunque con rezagos importantes de aplicación— pero esto no ha afectado el dominio del mercado por parte de tres grupos empresariales nacionales, a los que se suman el Grupo Clarín de Argentina y la norteamericana Direct TV.

El desarrollo de una doble escena en Uruguay evidencia la presencia de distintas agendas políticas para encarar los imprescindibles procesos de reforma en un entorno de convergencia.

**Palabras clave:** políticas en servicios de comunicación audiovisual, Uruguay, Frente Amplio.

## **Abstract**

This study analyzes the first two administrations by Frente Amplio in Uruguay (from 2005 to 2010 and from 2010 to 2014) with a focus on public policies on telecommunication and SCA (Audiovisual Communication Services, for its acronym in Spanish).

Uruguay is no stranger to technological change in the fields of audiovisual communication services (SCA) and telecommunication. Along these lines, the country has transitioned to digital television, and it has also promoted a strong policy through which fiber optic connectivity has been made available in citizens' homes by the State Company in charge of telecommunication (ANTEL).

The period under investigation is characterized by a rich agenda of regulatory changes in terms of SCA while —at the same time— it is also characterized by the fact that regulations in telecommunication remained almost untouched.

Despite such regulatory changes —and the introduction of new technologies— the structure of markets and services in the field of SCA and telecommunication has not changed substantially. In fact, the focus of attention of the market is still on open and pay television, while in the field of telecommunication three operators are competing in mobile phone services and a pseudo-monopoly in fiber optic connectivity is held by the state company ANTEL.

The present study shows that this technological transition was carried out in between the first two administrations by Frente Amplio (2005-2010, 2010-2015), triggering a discussion around the need for new regulations to ensure a better management of resources in times of the so-called convergent technology.

Legislative and regulatory activity around SCA in Uruguay has already achieved some milestones, such as the passing of the Law of Community Broadcasting (ley de Radiofusión Comunitaria) and the Law of Audiovisual Communication Services (ley de Servicios de Comunicación Audiovisual), in the first and second administrations of Frente Amplio, respectively. In the field of telecommunication, however, there has not been any substantial change regarding regulation or management.

Both the discussion and the approval of this new regulatory framework showed some peculiarities which are particular to Uruguay; a country governed by a small market and

fragmented by SCA and telecommunications. In the field of SCA, regulations have increased despite some limitations in their enforcement. This, however, has not affected the market, which is still dominated by three domestic business groups, and by other foreign groups: Grupo Clarín (Argentina) and Direct TV (US).

This unfolding “double scene” in Uruguay evinces the co-existence of two different agendas, which aim to face the unavoidable process of reform in an environment of convergence.

**Keywords:** audiovisual communication services, Uruguay, Frente Amplio.

# Introducción

En el marco de la irrupción de tecnologías convergentes en el campo de la comunicación, las políticas implementadas en Uruguay entre los años 2005 y 2014, orientadas a la regulación de los Servicios de Comunicación Audiovisual, tuvieron impactos acotados por las debilidades institucionales con las que contaba el Estado uruguayo en el período analizado.

Esta tesis analiza la trayectoria de la fuerza política Frente Amplio en Uruguay, a la que podemos ubicar en el arco de los gobiernos progresistas latinoamericanos de inicios del siglo XXI (Saintout y Varela, 2013; Badillo, 2015; Gómez, 2011). Atiende a una periodización que coincide en el marco regional con la aplicación de políticas nacionales de comunicación (Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Venezuela).<sup>1</sup>

En esta investigación se sistematizan las contingencias regulatorias para los Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA) y Telecomunicaciones procesadas en Uruguay, en los dos primeros gobiernos del Frente Amplio entre los años 2005 y 2014.

Reconocemos como antecedentes a otros valiosos estudios anteriores llevados adelante por investigadores nacionales y regionales, y consideramos que haber desarrollado un relato explicativo-interpretativo del caso uruguayo, y en particular sobre una década inédita de cambios en la regulación sobre los SCA, configura un aporte para el campo de los estudios sobre política de comunicación de los estados nacionales.

Desde la perspectiva asumida en esta investigación, la producción de políticas públicas en comunicación para el período estudiado debe ser leído como un producto histórico de orden nacional, pero con proyección e inscripción regional.

---

<sup>1</sup> Siguiendo a Santander (2014), podemos identificar en los países de frente progresista o populares latinoamericanos procesos de revisionismo legislativo y regulatorio en materia de SCA. En Argentina, en el año 2009 se votó la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual; en Uruguay, en 2008 con la ley de Radiodifusión Comunitaria como en 2014 con la aprobación de la ley de SCA, se produjeron cambios históricos en la regulación de SCA. En Venezuela, los cambios aparecieron más temprano, con la aprobación en el año 2000 de la ley Orgánica de Telecomunicación, el reglamento de Radiodifusión Sonora y TV Abierta Comunitaria en el año 2002 y, en el año 2005, se aprobaba la ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión. En Bolivia, en el año 2011, se promulgó la ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación y, en Ecuador, en el año 2014, se efectivizó la ley Orgánica de Comunicación. En Brasil, se llevó adelante en 2009 la I Conferencia Nacional de Comunicación (Confecom) y, en 2014, se aprobó el «Marco civil de internet».

De esta forma, el ciclo de reformas que se abría con Venezuela se cerraba con Uruguay con la aprobación de la ley sobre SCA. Algunos autores señalan que estas reformas conformaron un cuerpo de soluciones simultáneas donde, en algunos casos, se evidencian grandes coincidencias programáticas (Becerra, 2015; Santander, 2014).

La construcción del relato en esta investigación se desarrolló a partir de una sistematización de base empírica. El sentido que inspira a esta investigación responde a la necesidad de sistematizar períodos extensos, en donde poder observar trayectorias institucionales, políticas, sectoriales en materia de SCA y telecomunicaciones. La investigación refiere a un estudio de caso, pero pretende inscribirse en el aporte de estudios empíricos de políticas públicas en comunicación desde una perspectiva de estudios asociada a la Economía Política de la Comunicación.

El esfuerzo estuvo puesto en establecer una cronología de actos públicos, en formatos de políticas sectoriales para el período mencionado, intentando dar forma a un arco histórico por demás singular en Uruguay, ya que por primera vez llegaba al poder una fuerza política de izquierda que rompía con ciento cincuenta años de gobiernos tradicionales y bajo un bipartidismo fundacional en el sistema político uruguayo.

A partir de una matriz de análisis que refiere a instituciones, actores y políticas públicas, proponemos un marco de referencia para el estudio de los sistemas de medios y procesos de cambios regulatorios en el Uruguay progresista, que puede contribuir en explicaciones comparadas a partir de la sistematización de políticas públicas sectoriales. Comprendemos, de acuerdo con Califano, que «las relaciones entre política, medios y sociedad se encuentran atravesadas por la regulación del Estado en materia de políticas de comunicación. En este sentido, resulta relevante analizar de qué forma se elaboran estas políticas públicas y cuáles son las dinámicas que intervienen a lo largo de esos procesos» (Califano, 2015: 283). Asimismo, partimos de un acicate epistemológico ambicioso, nos interesa comprender y analizar las decisiones políticas, para lo cual nos planteamos observar los procesos de formulación de las políticas públicas (el *policy making*) de forma situada, incluyendo una definición de actores que entendemos agrega un marco relacional al análisis. Esto naturalmente nos deja frente a debates no saldados sobre las reglas generales de la decisión en política; de todas formas, aceptamos el desafío porque entendemos que agrega variables explicativas para el análisis de políticas públicas en comunicación.

### ***Estancos y desafiados***

Históricamente, en Uruguay se evidencia una división tácita entre los Servicios de Comunicación Audiovisual —mayoritariamente operados por privados, asociado a un régimen altamente concentrado— y el de las telecomunicaciones, operadas bajo un régimen



cuasi monopolístico por la empresa estatal ANTEL,<sup>2</sup> hasta la irrupción de las tecnologías de conectividad móvil (telefonía celular o móvil).

Esta situación se mantuvo en el período de análisis propuesto para esta tesis, siendo desafiado por algunas acciones regulatorias (como la ley de Radiodifusión Comunitaria, el Plan Cardales, el otorgamiento de las licencias de TV digital y la ley 19.307 sobre SCA) o por acciones recusatorias del marco regulatorio por parte de grupos empresariales (declaraciones de nulidad por la vía administrativa). Los movimientos estratégicos mantuvieron una disputa por porciones de mercados nuevos o por el mantenimiento del *statu quo*, a partir de nuevas posibilidades tecnológicas.

Existe evidencia que indica que el mercado de contenidos en Uruguay es acotado,<sup>3</sup> alimentado fuertemente por un influjo importador, asociado a problemas de escala, con una tímida política de estímulos para la producción de contenidos, y bajo un signo de concentración mediática elevada, (Lanza y Buquet, 2011):

los grupos titulares respectivamente de las frecuencias de los canales 4, 10 y 12 de Montevideo, en adelante los «tres grandes», mantienen un oligopolio audiovisual basado en una red de medios de comunicación integrados mediante la propiedad directa (tanto individual como conjuntamente) o el control por medio de acuerdos estratégicos. En los hechos, siguen siendo los actores dominantes de la televisión abierta y para abonados (por cable y satelital) en todo el país, con la consiguiente dificultad para acceder al mercado de cualquier iniciativa al margen de ellos (2011:5).

De la observación de estos datos y asumiendo la premisa de (Albarran y Dimmick, 1996 en Becerra y Mastrini, 2010: 51) que indica que la concentración es manifiesta cuando los cuatro primeros operadores superan el 50 % de un mercado, podemos afirmar que, en Uruguay, esos porcentajes son superados con creces, a través de una sobrerrepresentación de los cuatro primeros operadores de SCA tomados en conjunto o por sector tecnológico.

Si bien el foco de esta investigación no observa el estudio de los procesos de concentración, ya desarrollado debidamente por otros investigadores, estos datos aportan un acumulado

---

<sup>2</sup> Como se desarrollará más adelante, la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), es la empresa de telecomunicaciones del Estado uruguayo. Fue por momentos regulador parcial de las telecomunicaciones en el país y actualmente es la empresa de mayor facturación en Uruguay en su rubro y una de las mayores, tomando en consideración a otros rubros comerciales.

<sup>3</sup> Como afirman Lanza y Buquet (2011:5) los titulares de los tres canales abiertos capitalinos cuentan con las frecuencias de televisión abierta y de televisión para abonados en Montevideo. Controlan el 95,5 % del mercado, cifra que significó una facturación de 82,5 millones de dólares durante el año 2010.

explicativo de las trayectorias y estratificación en el sistema de medios uruguayo. La identificación de algunas de estas trayectorias puede resultar de valor analítico para esta tesis, en la medida en que se pretende observar una periodización política definida a través de una matriz metodológica que pone el foco en los actores del sistema uruguayo ante un doble desafío: el de una nueva matriz regulatoria y los cambios tecnológicos en sus sectores.

### ***Giro de época***

A finales de los años sesenta podemos identificar el gran giro en el sistema de partidos uruguayo con el surgimiento del Frente Amplio, un conglomerado de difícil clasificación, que combina elementos del movimientismo junto con la presencia de partidos de ideas, como el Partido Comunista y el Partido Socialista. Su conformación, además, se nutrió de desprendimientos de los partidos fundacionales (Partido Colorado y Partido Nacional), además de demócratas cristianos. En el momento de su nacimiento y hasta la actualidad se puede afirmar que su estructuración difiere de la de un partido propiamente dicho, ya que su remisión a las unidades políticas de base —con integración de las mismas en sus órganos de dirección— hacen de esta coalición una estructura que algunos dieron en llamar un *partido de coalición* (Lanzaro, 2000: 291).

Luego de dos períodos en el gobierno (2005-2010 y 2010-2014), el Frente Amplio (FA) no ha dejado de ser una coalición de partidos y movimientos, pero con mayor proximidad a lógicas funcionales adscriptas a «partidos», es decir, con mayor centralidad en su accionar y menos relación con su periferia política. Sin perjuicio de lo anterior, es destacable la evolución hacia la centralidad canónica para una estructura de partido dentro del FA, siendo quizás el ejercicio de gobierno lo que haya aproximado más a este agente a la tradición sistémica.

Claramente integrado al sistema, el FA logra de esta forma, a finales del siglo XX, partir el sistema en tres, haciendo del sistema de partidos uruguayos una estructura homogénea, es decir, todos los partidos del sistema han pasado por la experiencia del gobierno. El FA en el ejercicio de gobierno mantuvo mayorías parlamentarias estables en los dos períodos que comprende esta investigación.

Como bien lo señala Murillo Ramos (citado por Carboni y Mastrini, 2012: 27), en el primer cuarto del siglo XXI, la región se transformó en:

[...] un gran laboratorio de ideas, principios y directrices de política pública, como hace décadas no se veía y esto en un ambiente democrático, de elecciones libres, pluripartidarias, con alternancia

de poder, sin que falten a ese ambiente, como sería de esperar, radicalizaciones políticas, polarizaciones ideológicas y desigual participación popular.

Uruguay no quedó atrás, aunque sin alejarse demasiado de su característica de país mesocrático.

Existen estudios que indican que los gobiernos progresistas del Cono Sur heredaron estructuras de medios altamente concentradas (Becerra y Mastrini, 2006; Lanza y Buquet, 2011) con regulaciones de baja densidad legislativa, poca o nula institucionalidad con capacidades y una tradición de servicio público limitada, cuando no completamente deficitaria.

En línea con el tono regional, Uruguay acompañó —aunque de forma tardía— la lógica regional con formulaciones legales y cambios regulatorios de cuño progresistas.

A tono con lo que sucedía en la región, el Frente Amplio asumió los dos primeros gobiernos, con algunas definiciones programáticas asociadas a una concepción de la comunicación afirmativa en relación con procesos de ampliación de derechos en el terreno de la comunicación.

Esta investigación se propone definir y analizar algunos hitos en relación con transformaciones para los sectores de los SCA y las telecomunicaciones, que son considerados con valor heurístico para una descripción explicativa de los dos primeros gobiernos del FA en Uruguay. Entre los hitos que se estudiarán, se identifica el proceso de elaboración de la ley 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual, sancionada al límite del segundo período de gobierno; el proceso de asignación de la TV digital; la ley de Radiodifusión Comunitaria, que resultó un ejemplo a nivel internacional; además de otros hitos de índole en apariencia más discreta, pero que logran agregar algunas explicaciones sobre la trayectoria política de la fuerza de izquierda.

Optamos por el estudio de las trayectorias de gobierno, ya que agrega algunos elementos secuenciales que pueden informar en lo que se propone esta tesis.

Partimos de la premisa que el análisis del 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 Latina<sup>4</sup> 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. Los grupos que participaron del proceso estuvieron ajustados al orden del activismo social y fue a quienes les cupo la mayor iniciativa en continuidad con algunos debates previos como el referido a la ley de Radiodifusión Comunitaria (LRC).

Desde el gobierno el comportamiento resultó por momentos paradójico, cuando no errático, sobremanera si consideramos que la fuerza política en el ejercicio de 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. La «escena mediática» no se alteró, y la transición regulatoria se tramitó bajo un esquema acordado y con una comparecencia pública de baja intensidad (Schuliaquer, 2016).

Como observaremos, la estructura de medios tanto como la de telecomunicaciones resultante no sufrió mayores cambios en el período analizado, lo que deja como resultado un proyecto de ley omnicompreensivo, que no regula casi ningún aspecto de las telecomunicaciones (que siguen sin una definición en formato de ley) y, que, al cierre de esta investigación, continúa sin reglamentarse y aplicarse. Sin perjuicio de lo anterior, se pueden identificar algunas políticas desarrolladas en el mercado de la conectividad de datos (a cargo de la estatal ANTEL en lo que refiere a 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 con relación a 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.

---

<sup>4</sup> Como lo expresa Martín Becerra (2014: 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».

En Uruguay<sup>5</sup> existen superposiciones institucionales<sup>6</sup> que prescriben las actuaciones y la aplicación de regulaciones de forma incremental y pacífica, todo ello abonado por sectores casi estancos hasta el momento donde, por un lado, se encuentran los SCA, dominados por tres grupos empresariales nacionales y, en el otro, por la empresa estatal ANTEL, que compite en el terreno de la telefonía celular y el acceso a datos por movilidad, pero mantiene cautivo y en formato monopolístico el mercado de la fibra óptica al hogar. Se podría afirmar que en materia de telecomunicaciones se han configurado políticas no escritas, que configuran un avance estatal en el terreno. ANTEL es un actor que mantiene un régimen relativo de autonomía política en sus acciones, en cambio, en lo que refiere al campo de los SCA, convendría hablar más de políticas gubernamentales, ya que se evidencian relaciones más acotadas en el tiempo y casi coincidentes con los períodos de los distintos ejecutivos (*cfr.* Gómez, 2011: 27).

### ***El Frente Amplio en el progresismo latinoamericano***

Esta investigación indaga sobre aspectos regulatorios con impacto en los ámbitos institucionales y en el diseño de políticas públicas para los SCA en Uruguay, en los dos primeros gobiernos del Frente Amplio. Se observan las sedimentaciones procedimentales en la tramitación política del progresismo uruguayo, encabezado por el Frente Amplio, en plena época de cambios en la región del Cono Sur latinoamericano. La definición de progresismo es una caracterización dificultosa, ideológica y no menos polémica. Antía (2011), siguiendo a Castaneda (2005), ubica dentro del eje de los gobiernos de izquierda progresista populistas al de Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia y Kirchner en la Argentina. Dentro de la segunda categoría, definida como izquierda «reformista o socialdemócrata», señala a los gobiernos de Uruguay, Chile y Brasil bajo la demarcación conceptual de:

[...] gobiernos y partidos que asumen las reglas de juego planteadas por el régimen democrático y la economía capitalista, moviéndose en el marco de las restricciones que ambos generan. Esto supone, por un lado, el abandono de la vía revolucionaria de acceso al poder y la opción por un

---

<sup>5</sup> La evolución del diseño de los reguladores y agencias estatales, conforman una matriz de información institucional que consideramos pertinente en el marco de esta tesis, porque puede brindar una información sistematizada que puede ser comparada con otras experiencias regionales o internacionales.

<sup>6</sup> Existe un conjunto de agencias estatales, entre las que podemos ubicar a la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (definido como el coordinador de políticas) actualmente dentro del Ministerio de Industria (MIEM), la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC), El Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Minería (MIEM), además de incluir dentro del esquema institucional a la empresa ANTEL, en la medida que mantiene grados de autonomía relativa respecto a las agencias estatales, no deberíamos reconocer la participación del Poder Legislativo.

reformismo democrático. Por otra parte, implica la aceptación del mercado, el cual se combinará con formas más o menos extendidas de intervención estatal. Sumado a ello, en materia de agenda de gobierno, la izquierda reformista procura impulsar algunas políticas distintivas, especialmente en el plano social, en el de los derechos democráticos y en algunos aspectos del manejo económico (2011:2).

Antía (2011:3) ubica dentro del progresismo a aquellas

[...] izquierdas gobernantes [que] no proponen una transformación sistémica del modo de producción hacia el socialismo. En cambio, plantean una nueva organización del capitalismo con mayor regulación y equilibrio social, que se podría calificar de «reformista». En efecto, si bien desde filas opositoras las izquierdas latinoamericanas plantearon fuertes críticas al modelo neoliberal, algunos autores sostienen que ellas carecen de una alternativa acabada frente al mismo [...]

No obstante, cabe plantear la hipótesis de que los gobiernos de izquierda y centroizquierda de la región impulsan un modelo de desarrollo que, sin proceder de acuerdo con un paradigma preconcebido, busca promover conjuntamente el desarrollo económico y la justicia social.

Siguiendo a Saintout y Varela (2013), podemos postular que, más allá de algunas líneas divisorias, dadas por el sincretismo histórico y los procesos políticos particulares de cada país o región, dentro de los gobiernos de la definida izquierda latinoamericana de inicios del siglo XXI, encontramos

gobiernos que más allá de todas sus diferencias tienen en común una o varias de las siguientes características: a) una crítica al neoliberalismo; b) preocupación por la redefinición del sentido de lo universal; c) planteo de la necesidad de una redistribución más equitativa de los capitales simbólicos y materiales; d) políticas de memoria, verdad, justicia; e) apuesta a la unidad regional.

De acuerdo con De Moraes (2011: 15) podemos entender que los gobiernos «posneoliberalismo» en Latinoamérica significan un reposicionamiento del Estado como actor y «como espacio institucional y ético-político», donde la agenda replantee espacios de dominación simbólica y estructural respecto a los procesos de concentración propietaria, el lugar de los medios públicos y estatales en la ecología de medios nacionales y regionales, y mantenga capacidad propositiva sobre procesos de convergencia tecnológica, comercial y cultural.

Los gobiernos del progresismo latinoamericano han dado muestra de proactividad en materia regulatoria a la zaga de la década neoliberal de fines del siglo XX. Aunque con improntas diversas y tiempos de implementación irregulares, resulta evidente que han avanzado sobre la

tensión entre los sistemas de medios y los marcos regulatorios. Como postulan Badillo *et al.* (2015: 127) la agenda de los gobiernos progresistas se sitúa bajo el imperativo de mantener la «voluntad de recuperar el papel del Estado y su consiguiente intervención como regulador y productor [...] la preocupación al menos retórica —y a menudo sustantiva— por la redistribución y justicia social y la reducción de las desigualdades sociales y económicas [...] [y] la reivindicación de la sociedad civil como espacio de acción política [...] o la innovación democrática a partir del impulso a los mecanismos de democracia participativa».

Gómez (2011: 27-29) divide los gobiernos latinoamericanos progresistas dependiendo de cómo abordan la implementación de políticas públicas sectoriales. Identifica gobiernos que operan bajo una modalidad de «convivencia pacífica» y otros bajo un eje de «confrontación hegemónica». Entre los primeros, ubica a los gobiernos del Cono Sur de Latinoamérica, donde se opta por un modelo «no confrontativo», aunque con contingencias discursivas por momentos álgidas, pero con resultados limitados en relación con la afectación de los intereses de los grandes grupos de medios. En el segundo grupo, correspondiente al modelo de «confrontación hegemónica», ubica a los gobiernos del tronco andino (Bolivia y Ecuador) y venezolano, donde las políticas focales son decididas y además se avanza en el control de contenidos en los medios.

A los efectos de esta investigación, considero que la definición que proponen Saintout y Varela, logra conceptualizar a los dos gobiernos del FA, en donde, si bien no hubo un planteo contra hegemónico a partir de políticas de comunicación, sí se distinguen políticas tendientes a redistribuir con relación al acceso a bienes simbólicos y materiales por parte de la ciudadanía y una fuerte crítica al neoliberalismo a partir de acciones regulatorias para los SCA. Asimismo, lo planteado por Badillo con relación a la recuperación del rol del Estado en materia de SCA encuentra correlación con lo ejercido en ambos gobiernos del FA. Fueron evidentes y hasta inéditos la capacidad propositiva y el incremento en la vocación regulatoria con el Estado como centro. Otro tanto en el reordenamiento institucional, como en la definición de una ley marco sobre SCA, luego de una sequía histórica en materia normativa.

### ***Periodización propuesta***

La periodización que comprende esta tesis responde a un criterio analítico que observa los dos primeros gobiernos del Frente Amplio de Uruguay, desde el año 2005 hasta el año 2014, entendiendo que ambos gobiernos pueden ser situados en el espectro político asociado a gobiernos progresistas en el Cono Sur de América. De este modo se acompaña un quiebre de

épocas en la política uruguaya, dada por el hecho que, por primera vez, en la historia de Uruguay, un tercer partido accedía al gobierno con mayorías parlamentarias en ambas cámaras legislativas.

En este mismo marco temporal los cambios tecnológicos en el campo de los SCA y las telecomunicaciones fueron intensos y 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.

En el marco de esta periodización se intentó dar cuenta de la productividad regulatoria en ambos gobiernos, se analizó el diseño institucional reservado para el control y desarrollo de los SCA y de las telecomunicaciones, se describieron y analizaron algunos hitos centrales, como por ejemplo el proceso de adjudicación de la Televisión Digital (TDV), el proceso de formulación y aprobación de la ley n.º 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual, votada al filo del cierre del segundo período.

A partir de la descripción de las variables entorno regulatorio, marco institucional, y la sistematización de la tramitación de políticas públicas en materia de SCA, para el período analizado, se plantearon algunos cortes sincrónicos (identificados como hitos) que consideramos logran sintetizar los posicionamientos de actores sectoriales, además de identificar las trayectorias institucionales y demarcar el encuadre de políticas públicas para el período investigado.

Destaco que se han incorporado los comentarios de los revisores del proyecto de tesis, ampliando el período de análisis para cubrir todo el segundo período de gobierno del FA y acotando algunos objetivos específicos (ajustándolos al objetivo general), a los efectos de centrarnos en la institucionalidad, el diseño de políticas públicas de comunicación, cambios y permanencias en lo regulatorio. Se llevó adelante un análisis por hitos significativos en el período dispuesto para esta investigación.



## *Referencia a los capítulos*

Esta tesis se ordena en seis capítulos.

Partimos por una presentación del problema de investigación, en donde se identifican algunas hipótesis de trabajo —tomadas como instancias conjeturales— en relación con el marco de análisis asumido en esta investigación. Se desarrollan preguntas de investigación concurrentes con el establecimiento de una hoja de ruta interpretativa, así como se establecen los objetivos de investigación, bajo la intención de dar mayor coherencia al desarrollo del análisis subsiguiente.

En el capítulo I se presentan las categorías y marcos teórico-conceptuales que se involucran en la investigación. Se opta por tres entradas que permiten una demarcación conceptual y nuestra matriz interpretativa. Reconocemos el aporte de campos de investigaciones asociados a los estudios provenientes de la Ciencia Política, al momento que damos cuenta del fenómeno de la convergencia, como un componente sincrético entre lo tecnológico, lo económico y lo cultural y con fuerte impacto en los ecosistemas de medios. Incorporamos un marco más amplio, como el de la sociedad de la información y el conocimiento, desde donde reconocemos algunas improntas interpretativas críticas para el análisis de la convergencia.

Dentro del marco de los estudios provenientes de las Ciencias Políticas y sin llegar a ser exhaustivos, relevamos algunos enfoques y marcos asociados al institucionalismo, por considerarlos eficientes en su capacidad heurística con relación a los propósitos de esta investigación.

La relevancia de los estudios provenientes desde el institucionalismo centrado en actores, como el de las capacidades institucionales, son sistematizados y presentados con vocación metodológica para esta investigación.

También desde el aporte de las Ciencias Políticas se incorporan algunas aproximaciones a los estudios de políticas públicas. Se recurre, de esta forma, a algunos encuadres canónicos que logran continentar los estudios de las políticas públicas en comunicación. Se agrega también en este capítulo, la evolución histórica sobre la construcción del derecho a la comunicación, tanto en el marco regional como global, por considerarlo un corpus básico y de inspiración de los movimientos regulatorios del entorno latinoamericano.

Se asume la matriz interpretativa de los estudios de la economía política de la comunicación y la cultura (EPCC). Partimos desde esta perspectiva para el análisis de las políticas sectoriales en comunicación, por comprenderlo como un marco robusto de interpretación, sobre fenómenos de índole económica en donde intervienen aspectos tecnológicos, culturales y políticos. Dejamos constancia que la discusión sobre este campo en este capítulo no agota la evolución de los estudios de la EPCC en su desarrollo histórico, aunque entendemos que logramos dar cuenta de una aproximación conceptual, que se adapta de forma eficaz a esta investigación.

Los estudios de las trayectorias y de las decisiones políticas se incorporan de forma fuertemente relacionada con la propuesta metodológica.

En el capítulo II, desarrollamos la perspectiva metodológica implementada, así como brindamos un ajuste a las dimensiones y variables involucradas. Establecemos además la definición de variables, y aportamos una definición por actores involucrados en el análisis. Presentamos también la matriz de análisis y su operacionalización.

En el capítulo III, se describe la evolución histórica de la institucionalidad regulatoria en el Uruguay, sistematizada en términos de su marco de creación, tanto como en relación con modificaciones o supresiones a las que fue sometida. Esta información agrega un caudal interpretativo al análisis de trayectorias institucionales. Es así como se describen de forma sistemática los distintos organismos con competencia en materia de SCA y telecomunicaciones.

En el capítulo IV, se describe la normativa generada en los períodos de gobierno, desde el retorno de la democracia hasta el segundo gobierno del FA. El resultado de esta enumeración da cuenta del tratamiento normativo para cada período, así como también deja en evidencia el modelo de solución regulatoria y legal al que se apeló en cada uno de ellos. Allí, por ejemplo, se da cuenta de los intentos privatizadores en dos momentos históricos particulares.

En el capítulo V, se desarrolla el análisis de los dos períodos de gobierno del FA. Se respeta la división gubernativa, dividiendo su tratamiento en dos partes, donde en la primera se ubica al gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, y se procede al análisis por hitos más significativos: ley de Radiodifusión Comunitaria, la modificación importante en los procedimientos de adjudicación de frecuencias, la adopción de la norma de TV digital, el Plan Cardales. En la segunda parte de este capítulo se analiza el gobierno de José Mujica, cuyos hitos abordados

son: el Consejo Técnico Consultivo, como instancia preparatoria del proyecto de ley sobre SCA, el desarrollo de la política de fibra óptica al hogar por parte de ANTEL, el cambio de norma de TV digital, los llamados para la adjudicación de la TV digital, y por último la ley de SCA, n.º 19.307, como corolario de un período por demás fértil en materia de cambios regulatorios en materia de comunicación en Uruguay.

En el capítulo VI presentamos las conclusiones desde una perspectiva evolutiva y comparativa entre ambos períodos del FA, así como también en relación con la trayectoria histórica del Uruguay en materia de SCA y telecomunicaciones.

## **Problema de investigación**

### **Presentación del problema**

Esta investigación describe, sistematiza y analiza el cuadro diacrónico de los dos primeros gobiernos del Frente Amplio en Uruguay, en relación con las políticas sobre SCA y telecomunicaciones.

Los períodos de gobiernos analizados fueron: 2005-2010 y 2010-2014, que coinciden con un marco regional muy activo en reformas de sistemas de medios.

El FA llegaba al gobierno nacional con un acumulado de postulados programáticos históricos, a partir de los que era esperable un avance en materia de democratización del ecosistema de medios nacional.

En ambos períodos de gobierno, el FA contó con mayorías parlamentarias sólidas. Sin embargo, terminó con una producción regulatoria y de políticas públicas de SCA dislocada, poco integral, con avances y retrocesos en la escena pública.

Situados en el año 2015, finalizados ambos períodos de gobierno, se identifican formulaciones legales y regulatorias inéditas para Uruguay: como la Ley de Radiodifusión Comunitaria (LRC), el proceso de asignación de TV digital, y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA).

Estos cambios regulatorios significaron un importante avance en términos de derechos, provocaron el establecimiento de procedimientos transparentes en la administración de bienes

públicos, y fueron consistentes con líneas de trabajo para corregir problemas de concentración propietaria.

Por primera vez en la historia de Uruguay, el Estado se volvía un actor central en materia regulatoria en SCA, tanto a nivel de las políticas explícitas, como no explícitas. Asimismo, los cambios tecnológicos asociados a la convergencia mantuvieron un tenso debate con las regulaciones producidas en ambos gobiernos del FA.

En resumen, al inicio de sus gobiernos, el FA encontró un oligopolio privado nacional en SCA, y un monopolio público en telefonía fija a cargo de la empresa estatal ANTEL. Un mercado de telefonía móvil en competencia, entre ANTEL (líder del mercado) Movistar y Claro.

Finalizando el segundo período de gobierno del FA, la situación permanece de forma muy similar al punto de partida, con un agregado importante, la ampliación del monopolio estatal hacia la fibra óptica al hogar por parte de ANTEL.

Esta tesis permite comprender los aspectos fundamentales del proceso que lleva a la situación actual.

Se identifican como principales obstáculos en ambos períodos de gobierno: las contradicciones del gobierno al momento del desarrollo de una política pública integral tanto para los SCA como para las telecomunicaciones, la debilidad en el diseño institucional regulador original y la acción de los jugadores intervinientes privados y públicos (*veto players*)<sup>7</sup> en la toma de decisiones y en la tramitación política.

Como principales aportes de los gobiernos del FA identificamos: el fortalecimiento institucional, con la creación de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL), la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). Un nuevo marco normativo con la LRC y la LSCA (que no incluía aspectos relacionados a la convergencia), el desarrollo de instancias consultivas para la elaboración de leyes como fue el Consejo Técnico Consultivo (CTC).

---

<sup>7</sup> Esta expresión refiere a aquellos actores que tienen la capacidad de parar o torcer el rumbo de una decisión que afecta su *statu quo*.

## **Hipótesis de trabajo**

1. Los gobiernos del FA —del período involucrado en esta investigación— introdujeron cambios regulatorios inéditos y significativos en el sistema uruguayo, aunque no integrales respecto a la convergencia en telecomunicaciones.
2. La fuerte presencia de actores de veto entre los actores públicos (organismos regulatorios existentes y la empresa pública de telecomunicaciones ANTEL) inhibió una formulación articulada, integral y convergente en materia de SCA y telecomunicaciones.
3. El establecimiento de una agenda explícita para los SCA fue acompañado por otra no explícita en materia de telecomunicaciones, que benefició a ANTEL.
4. La presencia de barreras altas en el ingreso a las telecomunicaciones inhibió toda iniciativa convergente en el nuevo tratamiento regulatorio.
5. El mantenimiento de barreras para ingreso al sistema de SCA se mantuvo a pesar de los cambios regulatorios introducidos en ambos períodos.
6. La demora en algunas definiciones regulatorias como en la implementación de algunos cambios tecnológicos (TV digital o el plan convergente Cardales), consolidaron el *statu quo* en el sistema de medios uruguayo, tanto como la demarcación de competencias de las telecomunicaciones.

La identificación de estos factores mencionados fue realizada considerando como variable dependiente el alcance obtenido por la política regulatoria en SCA en Uruguay para el período analizado y como variables independientes: acciones de actores públicos, actores privados, constricciones culturales y de tramitación política (cultura democrática) o estructurales (los problemas de la escala, de mercado y de estructura de servicios).

## **Hacia algunas preguntas de investigación**

La fuerza política Frente Amplio alcanzó el gobierno nacional en Uruguay en el año 2005, con mayoría absoluta en ambas cámaras parlamentarias y con un acumulado histórico de acuerdos con amplios sectores de la sociedad civil. Antes de esto, debió atravesar un fértil período de formación doctrinaria que fue cimentado en el ejercicio de la oposición. Llegó al

Poder Ejecutivo nacional con un acumulado doctrinario histórico y en coincidencia con un marco regional políticamente afín, lo que le aseguraba un entorno propicio para un cambio de rumbo en aspectos definidos como estratégicos por la fuerza política de izquierda.

Uno de los aspectos recurrentes en los programas y documentos pertenecientes al legado histórico del FA refería a la necesaria democratización en el acceso a la información y comunicación.

Uruguay mantuvo índices de concentración mediática significativos, muy a tono con la región latinoamericana, extremo que era reconocido y problematizado por documentos públicos definidos por el Frente Amplio. Los procesos de transferencia entre la fuerza política y sectores académicos, así como de la sociedad civil, le aseguraban un acumulado conceptual de partida para el acometimiento de políticas públicas en lo sectorial referido tanto a radiodifusión como a las telecomunicaciones.

Al inicio de los gobiernos del FA, en Uruguay se constataba un dominio estanco y concentrado en radiodifusión comercial (en TV abierta y TV por abonados), por actores nacionales tradicionales, tanto a nivel del mercado capitalino, como en el interior del país. La radiodifusión pública en Uruguay se mantenía subdesarrollada y combatida desde sus orígenes. El sector estratégico de las telecomunicaciones se encontraba en manos del Estado, quien mantenía en régimen de monopolio público la telefonía fija y por extensión el acceso a internet por fibra óptica a través de ANTEL, una empresa estatal que había logrado sortear el embate privatizador de los años noventa a través de un referéndum revocatorio de una ley de desregularización del mercado de telecomunicaciones.

ANTEL se encontraba en régimen de competencia en telefonía celular, y era el operador líder del mercado, con altos índices de fidelización, entre otras porque lograba catalizar la vocación estatista de la ciudadanía uruguaya.

Muy pocos países mantienen en la actualidad una demarcación tan precisa entre los sectores de telecomunicaciones y los SCA, y existen aún menos que cuenten con propiedad estatal en un sector tan estratégico como el de las telecomunicaciones.

Debemos consignar que, desde el punto de vista normativo y regulatorio, el FA recibía un país con un sistema legal fragmentado, heredado en buena medida de la última dictadura (1973-1985), con ajustes basados en decretos y con una baja cultura de aplicación de políticas

públicas sectoriales, y una apelación constante a soluciones estocásticas, cuando no a arreglos clientelares en la administración de bienes públicos universales como el espectro radioeléctrico.

La institucionalidad regulatoria dejaba escaso o nulo margen para contar con capacidades instaladas en el Estado uruguayo que asegurasen una administración autónoma y bajo criterios generales. Las asimetrías de información entre el mercado y los tomadores de decisiones eran evidentes y la participación ciudadana resultaba escasa, cuando no combatida.

Contrariamente a lo esperado, el desarrollo de políticas públicas para los Servicios de Comunicación Audiovisual demoró en ingresar a la agenda política de los gobiernos del FA. La formulación de políticas para SCA y telecomunicaciones fue tardía en relación con el concierto latinoamericano.

Los diseños políticos fueron por momentos erráticos y poco explícitos por parte de los ejecutivos del FA, no tanto en su formulación, sino en la tramitación política y en su fase de implementación. Las nuevas regulaciones, en buena medida, fueron activadas desde la sociedad civil en el primer gobierno del FA (con la ley de Radiodifusión Comunitaria) y, las que aparecían como de cuño gubernativo, resultaron contradictorias, cuando no demoradas. Recién en el segundo gobierno del FA, en el período correspondiente a José Mujica, se ensayaron intentos regulatorios que no fueron lo suficientemente defendidos por el Poder Ejecutivo, como tampoco por la fuerza política en su conjunto.<sup>8</sup> En definitiva, no se evidenció un cuerpo de políticas públicas definidas y bajo un esquema racional y sustantivo de aplicación, como sí en otros sectores de la actividad pública.

La separación entre el sector de radiodifusión, liderado por privados (en TV abierta y TV por abonados), y el sector estratégico de las telecomunicaciones en tiempos de convergencia tecnológica, liderados por ANTEL, se mantuvo bajo un manejo en continuidad con el desempeño político histórico en Uruguay. El hecho de contar con la mayor empresa nacional en telecomunicaciones, con cuadros gerenciales de elite, y con un diseño institucional robusto, no intervino de manera venturosa en el diseño de políticas convergentes. Uruguay como país

---

<sup>8</sup> El proceso de formulación de la ley sobre SCA fue extremadamente contradictorio. Las señales desde el Poder Ejecutivo y, en especial, desde la Presidencia, introdujeron ruidos. Se deben constatar cambios de elencos en los organismos reguladores, como pujas en el diseño y alcance de las políticas. En el año 2010 se estableció un Consejo Técnico Consultivo y, recién al final del mandato de José Mujica en el segundo período del FA en el gobierno, se dio ingreso a tratamiento en el Poder Legislativo.

—sin perjuicio del componente errático anterior— alentó políticas inclusivas, como por ejemplo todo lo relacionado con el Plan Ceibal<sup>9</sup> y el tendido de fibra óptica al hogar (a cargo de ANTEL mediante inversión pública) como política de acceso a conectividad universal.

Se puede considerar la existencia de una doble escena, donde por un lado se avanzó —no sin movimientos paradójicos— en la discusión regulatoria en materia de SCA y, por otro, primó la inercia y la «no política como política» en materia de telecomunicaciones. La producción de cambios de una agenda y la otra está lejos de estar definido, manteniéndose además una baja implementación de algunas definiciones regulatorias, como por ejemplo la ley de SCA, n.º 19.307 que, al cierre de esta investigación, aún no está reglamentada.

Las preguntas que guiaron a esta investigación son: ¿por qué contando con una estructura de mercado de telecomunicaciones en poder del Estado, no se desarrolló una regulación convergente? ¿Por qué luego de una acumulación histórica y a pesar de contar con mayorías parlamentarias, el FA no logró definir un programa de reformas regulatorias en SCA y telecomunicaciones? ¿Cómo pudo haber influido la inercia relacional e institucional de los actores sectoriales en relación con los nuevos desafíos tecnológicos? Y, por último, las reformas regulatorias que introdujo el FA en estos dos gobiernos, ¿pueden considerarse como una política nacional de comunicación?

## **Objeto de estudio y objetivos**

### **Objeto de esta tesis**

El objeto de esta tesis es producir interpretaciones acerca del proceso de convergencia tecnológica y los modos en cómo se procesa entre los Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA) y las tecnologías de telecomunicaciones en Uruguay.

El recorte temporal definido para esta investigación coincide con los dos períodos de gobierno iniciales del Frente Amplio<sup>10</sup>, un conglomerado político de izquierda, que ha gobernado con

---

<sup>9</sup> El Plan Ceibal se creó en 2007 como un plan de inclusión e igualdad de oportunidades con el objetivo de apoyar con tecnología las políticas educativas uruguayas. Desde su implementación, cada niño que ingresa al sistema educativo público en todo el país accede a una computadora para su uso personal con conexión a Internet gratuita desde el centro educativo.

<sup>10</sup> El Frente Amplio es un partido político uruguayo de izquierda y centroizquierda, fundado el 5 de febrero de 1971, fruto de la coalición de varios partidos. Actualmente, el Frente Amplio está conformado por el



mayorías parlamentarias estables, con una estrategia política orientada a una «convivencia pacífica» (Gómez, 2011: 21) en materia de políticas públicas de comunicación, donde podemos observar distintos intentos regulatorios y diseños fragmentarios de políticas comunicacionales hasta la formulación de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA). Esta ley emergió como una ley matriz, y sintetiza una serie de actos regulatorios proactivos en ambos gobiernos del Frente Amplio, además de incorporar algunas formulaciones y regulaciones previas como la ley de Radiodifusión Comunitaria (LRC), así como un conjunto de decretos y formulaciones que hasta ese momento se procesaban de forma estocástica por el Poder Ejecutivo.

La tradición en materia regulatoria en Uruguay obedeció a lógicas de acuerdos parciales, con un sistema sin grandes cambios, cuyo sino se establecía por un alto nivel de concentración en la propiedad de los medios del sector comercial y con un deprimido y casi raquítrico sistema público de medios. A su vez, el ecosistema de medios uruguayo siempre contó con una «asociación tácita con el poder político» (Faraone, 1998: 10), donde la transición de una prensa partidaria a una de impronta comercial pura duró hasta entrada la década de 1980, extremo que se vio favorecido por el dominante concepto de un sistema de medios como «servicio de interés público».

La regulación de los SCA estuvo definida por un marco legal históricamente disperso, con pocas leyes, muchos decretos presidenciales y con ajustes periódicos en la institucionalidad regulatoria a partir de leyes presupuestales o rendiciones parciales de estas normativas.

Conforme a la tradición política uruguaya, todo cambio en materia regulatoria se tramitó bajo un diseño político incremental en políticas públicas, con acuerdos parciales y obedeciendo a una lógica donde lo primordial siempre estuvo ajustado a decisiones que ayudaran a «salir del paso» (Lindblom, 1959, 1992), y donde la «no-política como política» fue un ejercicio extendido sobre los actuales Servicios de Comunicación Audiovisual.

---

Movimiento de Participación Popular, el Partido Socialista, Asamblea Uruguay, el Partido Comunista, la Alianza Progresista, la Vertiente Artiguista, el Nuevo Espacio, la Liga Federal Frenteamplista, el Partido por la Victoria del Pueblo, el Partido Obrero Revolucionario (trotskista-posadista) entre otros grupos menores de izquierda. Dentro de los grupos que integran el Frente Amplio se pueden distinguir diferentes ideologías, como el comunismo, el socialismo, el marxismo, y en menor medida el liberalismo y la democracia cristiana, entre otras. Este partido promueve, a su vez, un modelo de Estado benefactor.

## Objetivo general

- Analizar las políticas desarrolladas por los gobiernos del Frente Amplio en Servicios de Comunicación Audiovisual y telecomunicaciones, identificando los modelos regulatorios subyacentes y el comportamiento de actores sectoriales, entre los años 2005-2014 en Uruguay.

## Objetivos específicos

- Sistematizar el marco regulatorio uruguayo en materia de SCA y telecomunicaciones desde el año 1985 (recuperación democrática) hasta el año 2014.
- Analizar el diseño institucional burocrático del Estado uruguayo en los dos gobiernos del FA para el período estudiado.
- Analizar comparativamente las competencias de ANTEL con otras agencias estatales como la DINATEL<sup>11</sup> y la URSEC.<sup>12</sup>
- Sistematizar los cambios más significativos en materia regulatoria, observada por cambios en la institucionalidad, marco legal y esquemas regulatorios sobre las tecnologías emergentes en el período de gobierno de Tabaré Vázquez y de José Mujica.
- Describir los procesos decisorios racionales vinculados a las telecomunicaciones y los SCA en Uruguay, estableciendo sus antecedentes, los actores involucrados, las decisiones en el marco de políticas o decretos reglamentarios, dentro del período estudiado.
- Sistematizar documentos públicos y comparecencia sectorial en relación con los distintos hitos identificados.
- Analizar el Plan Cardales como iniciativa convergente para el caso de Uruguay.
- Analizar el proceso de asignación de la TVD en Uruguay.
- Sistematizar la discusión parlamentaria del proyecto de ley sobre SCA, analizando documentos públicos y comparecencias sectoriales en las comisiones parlamentarias.

---

<sup>11</sup> Dirección Nacional de Telecomunicaciones

<sup>12</sup> Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones

- Identificar los principales obstáculos en el diseño de las políticas sobre SCA y telecomunicaciones.
- Analizar la intervención y acción de actores privados y públicos (*veto players*), en los hitos regulatorios en el período estudiado.

## **Importancia y justificación de la tesis**

Mi proyecto doctoral se inscribe en una línea de continuidad con mi tesis de maestría en Ciencia Política, cursada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar-Uruguay) y se enmarca en una línea de investigación que llevamos adelante con un equipo de investigación en el marco del Programa de Desarrollo Académico para Investigación en Comunicación e Información (PRODIC) de la Universidad de la República, en el cual he desarrollado investigaciones previas que se deben agregar como antecedentes.

Parto de considerar que los procesos de innovación tecnológica en la historia de la humanidad provocan desplazamientos en el nivel socioeconómico, cuestionando muchas veces los marcos regulatorios, dejándolos fuera de competencia. Algunas de estas transformaciones tecnológicas han precipitado el debate sobre el sistema nacional de comunicación audiovisual y el servicio de telecomunicaciones en Uruguay, extremo que interroga las políticas públicas aplicadas a estos servicios e impacta en el ámbito de los derechos ciudadanos asociados a los mismos, además de tensionar el diseño institucional uruguayo en materia de SCA y telecomunicaciones y al sistema regulatorio previsto, para el amplio abanico de los SCA y las telecomunicaciones como posibilidad técnica de acceso a contenidos.

# Capítulo I. Fundamentos teórico-conceptuales

Los arreglos teórico-conceptuales encuentran respaldo en la intersección de estudios provenientes de la ciencia política y la economía política de la comunicación y la cultura, inscribiéndose dentro del marco de estudios comunicacionales referidos a aspectos regulatorios y de políticas públicas sectoriales.

Consideramos que esta investigación se inscribe en un marco histórico signado por cambios tecnológicos, que exceden a los Estados nacionales, lo que agrega una mayor dosis de complejidad al análisis.

La propuesta de marco teórico en esta investigación se basa en tres líneas conceptuales: a) la convergencia como fenómeno es un factor que agrega complejidad a las regulaciones sobre SCA y telecomunicaciones, tanto en su diseño como en su área de incumbencia y en su aplicabilidad; b) consideramos los estudios provenientes del institucionalismo, heurísticamente eficientes para una investigación que describe y explica procesos de toma de decisiones en un lapso de tiempo extendido, en donde pueden identificarse «ganadores y perdedores»; c) por último, asumimos el análisis de políticas públicas en SCA y telecomunicaciones considerando con especial énfasis a los actores públicos y privados involucrados.

La tramitación de la política pública sectorial se toma como la síntesis de las contradicciones en el ejercicio de gobierno, pero también como una conducta afirmativa por parte de los tomadores de decisiones. Los estudios de la Economía Política de la Comunicación y la Cultura (EPCC), son tomados en esta investigación como matriz contenedora para el análisis del desarrollo de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC).

## 1.1 Contingencia convergente

Los procesos de cambios tecnológicos en el sector de los SCA, tanto como de las telecomunicaciones, en los primeros quince años del siglo XXI, conforman una arena permanente en las investigaciones en el campo de la comunicación. La afectación que estos cambios económicos y culturales provocan en países emergentes, con una historia

socioeconómica pautada por procesos de bienestar limitados, y con prácticas neoliberales<sup>13</sup> de desmontaje estatal reciente, mantienen un alto impacto en las estructuras económicas y culturales asociadas a los SCA, además de configurar un espacio demandante para los entornos regulatorios de los Estados nacionales.

Las experiencias no resultan unánimes, debiéndose abordar los estudios caso a caso. Cada país tributa a su particular historia y trayectorias en relación con la evolución de estos fenómenos. Lo que sí resulta un común denominador, tanto para países emergentes como centrales, es la complejidad exponencial que agrega a un panorama de medios signado por procesos de alta concentración, regulación acotada y Estados con capacidades limitadas para garantizar un conjunto de derechos ciudadanos básicos.

De este conjunto dinámico de fenómenos, algunas investigaciones vienen dando cuenta, en el entorno latinoamericano tanto como a nivel global, de lo que implica considerar un campo activo en la intersección de los estudios sobre las tecnologías aplicadas al campo de la comunicación y como estos cambios vienen asociados a respuestas regulatorias mediante una matriz de políticas públicas sectoriales (Castells, 2009; Becerra, 2000, 2015; Bustamante, 2003; Monje, 2013, Bizberge, 2012).

Consideramos que la pretensión de esta investigación contribuye con una línea de aportes de base empírica, mediante la recopilación sistemática a través de un estudio de caso, que indaga sobre la relación entre las políticas públicas diseñadas para el campo específico de los SCA, y la evolución del fenómeno de la convergencia en Uruguay entre los años 2005 y 2014.

Sobre esta tensión, no está demás incluir una consideración sobre los procesos de integración económico-financieros que terminan por configurar un mapa complejo que excede claramente los límites del Estado-nación y que han sido extensamente estudiados por algunos autores

---

<sup>13</sup> La aplicación del estado de bienestar suponía una «relación funcional entre política social y crecimiento económico con libertad de mercado; la racionalidad, neutralidad y eficiencia de la burocracia encargada de administrarlo; el papel de la política social como estabilizador democrático; y su capacidad de reducir las desigualdades sociales, alcanzando un equilibrio pactado entre clases sociales, generaciones y géneros» (Álvarez-Miranda, Berta: 1996). Las discusiones críticas, evaluativas y sobre todo políticas en relación al estado de bienestar y a su implementación desde la etapa posbélica, ambientan algunas dimensiones analíticas sobre el Estado como figura central o marginal que trascienden la discusión concreta sobre el caso y que delinear las distintas propuestas en torno al par de bloques que conforman el Estado y la sociedad, y terminan por implicar de alguna manera u otra a una multiplicidad de actores y arenas que hacen de este duopolio una cuestión compleja y omnipresente.

(Becerra, 2014; Castells, 2009; Mattelart, 2005; García Canclini, 2001; Wolton, 2003; Mastrini, 2013), extremos que cobran mayor consideración si miramos el panorama convergente actual.

Asumimos que los regímenes de competencia en el sector de los servicios de SCA y telecomunicaciones han cambiado por la vía de integraciones comerciales y productivas y esto ha determinado un alto grado de hibridez con relación a 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 al *statu quo* reinante, ven cuestionados sus modelos productivos y de negocios (Wohlers, 2008; Castells, 2009; Mattelart, 1997; Mosco, 1996, 2011; McChesney, 2004). De algún modo podríamos pensar en un formato de doble convergencia, que combina por un lado los procesos tecnológicos descritos y, por otro, la integración de capitales globales de forma vertical y transversal en el mercado de la industria (Becerra y Mastrini, 2007, 2009; Apreza Salgado, 2002).

Postulamos 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 inminentes en la realidad actual (Albornoz, 2011; Bustamante, 2003; Becerra, 2003; Mastrini, 2010; Wolton, 2000; Sierra, 2011; Mattelart, 2011). La fecundidad o inocuidad de los marcos regulatorios aplicados a servicios tradicionales para la regulación de estrategias de servicios y consumos son cada vez más ubicuos.

Como premisa, reconocemos que toda incorporación tecnológica cuenta con un paradigma político y social de base, el cual ejerce su acción de forma mayormente explícita o implícita.

Podemos asumir la existencia de lógicas subyacentes en la aplicación de soluciones tecnológicas, tanto como en la aplicación de marcos regulatorios, conformando 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, 2008; Garnham, 2000). Las políticas de innovación aplicadas a instituciones y sobre todo el grado de relacionamiento objetivo entre las agencias estatales y el mercado de bienes y servicios, también forman parte de estructuras observables por su

valor explicativo en esta investigación. A partir de estos antecedentes, consideramos estrictamente importante comenzar por una descripción y análisis de las políticas y marco regulatorio de los SCA en Uruguay, en términos de trayectos y evolución.

### ***El entusiasmo tecnológico y su respuesta***

Debemos reconocer la existencia de *think tank*<sup>14</sup> especializados en la generación de una correntada retórica a caballo de la revolución digital. Nicholas Negroponte, en la década del noventa, auguró prácticamente la desaparición de la TV. En su libro, *Being Digital*, introducía algunos duopolios analíticos muy atractivos y chispeantes, como por ejemplo «viejos medias pasivos» y «nuevos medias interactivos», en donde se encargaba de predecir el pasaje de una televisión por flujo: *broadcasting* ordenado a un consumo de contenidos desde una modalidad de difusión segmentada y selectiva: *narrowcasting*. También Negroponte se animaba a augurar que ya no sería preciso establecer ninguna regulación gubernamental, además de sentenciar desaparición de los imperios mediáticos monolíticos, expresamente «las fuerzas combinadas de la tecnología y la naturaleza humana intervendrán con más contundencia en la pluralidad que cualquier ley que pueda inventar el Congreso» (en Jenkins, 2006: 17).

Jenkins, en su libro *La cultura de la convergencia en los medios de comunicación* (2006), atribuye al politólogo del MIT, de Sola Pool, como el encargado de profetizar la convergencia mediática. En *Technologies of Freedom*, de Pool (1983), propuso el concepto de convergencia:

como una fuerza de cambio en el seno de las industrias mediáticas: un proceso llamado 'convergencia de modos' está difuminando las líneas entre los medias, incluso entre las comunicaciones entre dos puntos, como el correo. El teléfono y el telégrafo, y las comunicaciones de masas, como la prensa, la radio y la televisión. Un solo media físico (ya se trate de cables o de ondas) puede transmitir servicios que en el pasado se proveían por caminos separados. Inversamente, un servicio provisto en el pasado por un media determinado (ya sea la radio, la televisión, la prensa o la telefonía) hoy puede ofrecerse por varios medias físicos diferentes. Por consiguiente, se está erosionando la relación de uno a uno que solía existir entre un media y su uso (2006: 21).

---

<sup>14</sup> Refiere a un grupo de investigadores que funciona como una usina de ideas o líneas de innovación e investigación en asuntos políticos, regulatorios, económicos, tecnológicos, culturales o de otra índole.

Sin embargo, Jenkins, retomando a Cheskin (2002), se encarga de desarticular esta ilusión del *hardware* unificador. Para este investigador, el fenómeno de la convergencia abre contradictorios y sincréticos procesos en las capas altas de la industria. De este modo, la divergencia de *hardware* aseguraba un modelo de convergencia de contenidos, entre otras consecuencias. A partir de los movimientos industriales y el sincretismo digital, Jenkins nos advertía que estábamos entrando en una zona de turbulencias provocadas por tecnologías convergentes en las industrias, los mercados, los géneros y el público, que alterarían la lógica de las industrias mediáticas en sus fases de producción, distribución y modelos de negocios aplicados. Lo segundo sobre lo que Jenkins hacía referencia en su libro *La cultura de la convergencia* era que la convergencia refería a un proceso no acabado, manifestándose sobre el hecho de que «no habrá ninguna caja negra» que logre controlar el flujo entre la emisión y la recepción de contenidos, donde los medios serían omnipresentes (2006: 26). Este autor se opuso tanto a la visión —por momentos simplista— sobre los beneficios que atrae el acceso a contenidos a partir de una mayor participación del usuario, como a la que él mismo encuadra dentro del «pesimismo crítico» debido a que, para este investigador, estas dos improntas adherían a un mismo paradigma, el que cargaba todo el acento en la estructura unidireccional, al momento de poner la centralidad en el lugar del emisor. Para Jenkins, los procesos de concentración de la estructura de medios eran tan perniciosos como una impronta crítica paralizante, que solo se dedicase a magnificar el poder y la centralidad de la estructura de medios.

### ***La interdependencia económica, tecnológica y regulatoria***

Siguiendo a Lessing (1998), los aspectos que rodean la participación de las tecnologías convergentes en ambientes regulatorios van desde la alteración de aspectos legales o normativos a la reconfiguración de mercados, aspectos culturales, nuevas relaciones en términos del uso y apropiación de contenidos mediados por tecnologías digitales y las ingenierías de producción y circulación de contenidos y servicios (*cf.* Becerra, 2015: 12).

Para el estudio de este nuevo ecosistema, Becerra propone retomar el concepto de *infocomunicación*, en la medida en que acopla en un mismo vocablo, tanto a la producción industrial de contenidos del universo informacional, como del comunicacional.

A partir de este concepto, nos propone entender a la convergencia como un continente en el que se producen nuevas políticas, que afectan tanto a estrategias y prácticas comunicacionales



como a los desempeños regulatorios, debido a metamorfosis por momentos paradójicas en lo que antes era estable y demarcado (Becerra, 2015: 12).

Con referencia a convergencia tecnológica y agenda regulatoria de las telecomunicaciones en América Latina, Marcio Wohlers, en un documento encargado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el año 2008, planteaba que la convergencia tecnológica, en la práctica, implica una segunda transformación en el modelo regulatorio tradicional de las telecomunicaciones. Luego de la primera transformación procesada en la década de los años ochenta y noventa, con la ruptura de los monopolios públicos de las telecomunicaciones, Wohlers propone una conceptualización en términos de segunda fase de reformas.

Este autor entiende que las posibilidades tecnológicas asociadas al protocolo IP, tanto como la posibilidad técnica de embeber contenidos a partir de los procesos de digitalización y como la ampliación de redes y dispositivos de acceso, han generado un segundo gran cambio estructural, que supera al movimiento privatizador ya procesado en el sector, que en su momento:

[...] constituyó un movimiento de naturaleza estructural, de gran impacto político y económico, con inclusión de instituciones nuevas para el sector, como la OMC. Pero, no alteró los fundamentos técnicos de las clasificaciones de servicios y la emisión de licencias, manteniendo además la separación institucional y legal entre los diferentes sectores TIC, particularmente entre los de telecomunicaciones y de radiodifusión. De cierta forma, la convergencia tecnológica plantea una nueva (segunda) transformación, inclusive de naturaleza más conceptual, en los fundamentos técnicos y económicos, no solo de los servicios exactamente, sino también en la propia normativa de clasificación de servicios que sustenta el modelo regulatorio convencional (Wohlers, 2008: 6).

Para este autor, las tecnologías convergentes complejizan algunos ejes de desarrollo y consumo de contenidos debido a que espacios controlados por el emisor dejan lugar al contexto de recepción, ya sea por las posibilidades atribuidas a la interactividad o a la personalización del consumo, ya sea por la posibilidad tecnológica de la ubicuidad y el manejo multiplataforma en el acceso de contenidos. Otra de las bifurcaciones que señala como marca de identidad de la convergencia es la agregación de un conjunto de externalidades a las redes de SCA y telecomunicaciones hasta este momento inexistentes. Asimismo, advierte sobre la necesidad de considerar el cambio procesado en la relación de costos en la transmisión y conmutación. Los costos de conmutación y transmisión, así como la inversión en infraestructura, funcionaron muchas veces como la base argumental para el

establecimiento de monopolios naturales (muchos de ellos en manos de los Estados nacionales) en el terreno de las telecomunicaciones. En la actualidad, debido a la exponencial solicitud de servicios, así como por la disminución de costos, la base argumental de costos enterrados ha dejado lugar a otras discusiones mucho más refinadas sobre la estructura de mercado que, por cierto, configuran un espacio muy dinámico y con barreras que intentan romperse en la aspiración de cuotas de mercados, tanto por actores nacionales como por mercados globales en esquemas de convergencia en la distribución de contenidos (Wohlers, 2008: 17).

La reformulación de estas reglas de juego puede traer asociado el establecimiento de barreras de acceso, como un reflejo automático de preservación de mercados. Los actores en los entornos nacionales buscan un «retorno» del Estado, como forma de preservación ante una oleada global de mercados convergentes. La implicancia de estos movimientos en la formulación de políticas públicas puede darse por la imposición de barreras discriminatorias en el tratamiento sectorial o por la modificación de la aplicación reglamentaria en el uso y alcance de las licencias radioeléctricas.

Los modos de preservación de mercado en el entorno latinoamericano no pasaron de ser intentos nacionales. Sin perjuicio de mantener algunos acuerdos estratégicos regionales, cada país viene aplicando fórmulas particulares. Esto último agrega mayor tensión en los diseños normativos en el eje regulación por tecnología o servicio, ya que tratamientos regulatorios dispares y por país no aseguran una comparecencia ordenada en los debates internacionales, mucho menos un marco regional de protección estratégica. Monje (2013), plantea en su investigación doctoral escasos avances en el entorno mercosuriano en materia de políticas audiovisuales, por citar un ejemplo. El cuidado de algunas demarcaciones tradicionales en los ecosistemas de medios se ve atacado por regulaciones por momentos inocuas y por procesos de convergencia que combinan cambios tecnológicos a partir de «la consolidación de nuevas redes digitales que conmocionan, ellas también, las certezas de la ciudadela mediática tradicional» (Becerra, 2015: 158). De este modo, los arreglos de entrecasa ceden ante un aluvión digital de contenidos. El esfuerzo de los sectores tradicionales por mantener el *statu quo*, fuertemente atacado por las regulaciones de la década progresista latinoamericana, ahora vuelve a ser desafiado y «afrenta un torbellino de transformaciones para cuyos desafíos no halla, por el momento, respuestas novedosas» (Becerra, 2014).

También, debido al dinamismo centralizado de algunos procesos convergentes, podemos encontrar que algunas respuestas regulatorias que fueron pensadas como soluciones normativas no convergentes terminan por tener impactos convergentes en los entornos de aplicación por la vía de externalidades no controladas. Los nuevos tratamientos regulatorios tienen que considerar el tránsito de tratamientos normativos para bienes excluyentes a una consideración de bienes públicos no excluyentes o la combinación de ambos (Becerra, 2015).

En atención a la dificultad de transcurrir por la vía normativa, los diseños institucionales regulatorios merecen especial atención en ambientes convergentes. El lugar que ocupa el regulador, así como su ámbito de competencia puede resultar central. La convergencia tecnológica puede inducir rápidamente a un tratamiento conjunto del diseño del regulador. Existen ejemplos de reguladores convergentes, donde quizás el caso más emblemático lo resume la OFCOM en Reino Unido, que agrupó a cinco agencias reguladoras, incluyendo la OFTEL y la Independent Television Commission (ITC). También esto se ha transformado en un flanco de ataque a las recientes modificaciones regulatorias en el sector de los SCA, a partir de argumentos que señalan una aparente inaplicabilidad o inocuidad de los marcos normativos de carácter no convergente.

Con referencia a algunas decisiones de marcos normativos a nivel internacional, se pueden consignar las directivas asumidas por la Comunidad Europea (CE), quienes, en el año 2002, publicaron una serie de directrices tendientes a ser incorporadas por los respectivos órganos reguladores de los estados miembros. La CE adoptó el criterio de simplificación en el régimen y alcance de las licencias y la adopción del concepto genérico de servicios y redes de comunicación electrónica a partir de las siguientes normativas:

- 2002/19/EC - Directriz sobre acceso e interconexión (Access Directive)
- 2002/20/EC - Directriz sobre régimen de autorizaciones (Authorization Directive)
- 2002/21/EC - Directriz general sobre la regulación (Framework Directive)
- 2002/22/EC - Directriz sobre universalización de servicios (Universal Service Directive)
- Decision No. 676/2002 (EC of 07 March 2002) Regulatory framework for radio spectrum policy in the EC (Spectrum Decision)

- 2003/311/EC - Decisión sobre mercados relevantes – comunicaciones electrónicas (*cf.* 2008: 26). Según Wohlers, la Comisión Europea propuso que:

[...] en términos específicos, la red de comunicaciones electrónicas comprende los sistemas de transmisión y los equipos de conmutación y enrutamiento que permiten el encaminamiento de señales entre puntos terminales predefinidos. La transmisión de señales puede ser hecha por medio de cables, radiofrecuencia, fibras ópticas y cualquier otro medio electrónico (2008, 28).

El formato europeo adhería a una estructura de carreteras sólidas en donde hacer circular paquetes con independencia de sus contenidos.

En Latinoamérica, como lo han indicado algunos investigadores, el camino estuvo a contramano de lo definido en países centrales. Mientras en los grandes centros se optaba por una distensión de los marcos regulatorios de cara a la convergencia, en América Latina se emprendían regulaciones que atendían a lo sectorial de los SCA. Esto último se cumplió en la primera quincena del siglo XXI en varios países de la región: Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay, Venezuela. El objeto de estas modificaciones normativas pocas veces intervino en el nuevo campo que se abría a partir de los procesos de convergencia. Esto se explicaba, en parte, por la comparecencia que evidenciaba el sector de las telecomunicaciones en el marco de OMC a diferencia del sector de los SCA y la cláusula cultural, así como también por distintas realidades locales, y las estrategias de implementación definidas en los distintos países en donde, en muchos casos, parecía razonable ir de la parte al todo.

Al esfuerzo acumulado en los nuevos marcos regulatorios —que mantenían como objetivos el asegurar un nuevo marco de derechos ciudadanos— se le anteponían cambios en los modelos de negocio, desintermediación entre la estructura mediática tradicional y las formas de consumo, lo que para algunos trajo aparejada una crisis de objeto en las regulaciones:

La política de medios, que se ocupó de la regulación de un sector cardinal en la configuración de las sociedades en el siglo xx, y en particular de la industrialización, masificación y mercantilización de los medios de comunicación y de las industrias culturales, está siendo desafiada por la crisis del objeto mismo al que está consagrada. Hoy el sector de los medios protagoniza un proceso inédito de convergencia digital con las telecomunicaciones y las redes informáticas. El resultado final de ese proceso es aún incierto, ya que se halla en pleno desarrollo (Becerra, 2014:73).

Para un abordaje sobre las nuevas y viejas estructuras de la gobernanza de internet, nos remitimos al trabajo de Califano, B. y Baladrón, M. (2013) *La regulación de Internet: formas*

*emergentes de gobierno privado*, donde se desarrolla de forma sistemática y diacrónica la evolución al estado actual de la institucionalidad regulatoria, tanto como la agenda de temas presentes.

Las nuevas articulaciones desarrolladas por los procesos de convergencia también admiten arenas de lucha entre posicionamientos que observan los procesos de asignación y reserva de espectro que algunos marcos normativos han asegurado. De modo que las disputas las debemos alojar entre políticas nacionales de comunicación, gobernanza internacional e instituciones internacionales. Califano y Baladrón refieren a la gobernanza de Internet como un encuadre complejo y con dependencia al enfoque, ya que, desde la óptica de las telecomunicaciones, la informática o los derechos humanos, los resultados pueden ser distintos. Estas autoras, remiten al concepto adoptado en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), donde se propuso la siguiente definición:

La gobernanza de Internet es el desarrollo y la aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en las funciones que les competen respectivamente, de principios, normas, reglas, procedimientos de adopción de decisiones y programas comunes que configuran la evolución y la utilización de Internet.

De esta definición se desprende un encuadre de análisis y discusión no nacional y no jerarquizada, sino más bien una estructura horizontal de «interacción entre las instituciones políticas, sociales y privadas, no solo del ámbito nacional, sino también supranacional» (Califano y Baladrón, 2013: 7).

Para una referencia sobre el nuevo marco de derechos de la ciudadanía en entornos convergentes, remitimos a De Charras, Lozano y Rossi (2011) y su estudio *Ciudadanías y Derechos a la Comunicación*, en donde se traza una pormenorizada evolución del marco de derechos, así como se establecen algunas posibles líneas de investigación sobre el lugar del Estado como constructor de un espacio público mediador. Para estos autores existe una tensión a resolver entre prácticas regulatorias institucionalizadas y nuevas formulaciones de ciudadanías en el entorno convergente. A propósito del lugar del Estado en esta discusión y, a partir de una impronta que recuerda a los postulados de Hannah Arendt, proponen que:

El lugar del Estado debe ser nuevamente puesto en discusión. Solo a través del Estado —no decimos «desde» él— es posible terciar en la disputa con los intereses comerciales internacionales. Para ello es imprescindible retomar la idea de lo público con una matriz incluyente que no posea un sentido prefigurado (De Charras, Lozano, Rossi, 2011: 49).

Esta línea aboga por espacios multilaterales de negociación sobre un nuevo marco de derechos sobre la comunicación en el plano supranacional, con una fuerte impronta ciudadana.

### ***Una perspectiva crítica de la sociedad de la información***

Al borde del determinismo tecnológico, Manuel Castells consideraba que el cambio económico que se estaba procesando en el último cuarto del siglo XX se debía en buena medida a la consolidación de un mundo informacional:

En el último cuarto del siglo XX surgió una nueva economía a escala mundial. La denomino informacional, global y conectada en redes para identificar sus rasgos fundamentales y distintivos, y para destacar que están entrelazados. Es informacional porque la productividad y competitividad de las unidades o agentes de esta economía (ya sean empresas, regiones o naciones) dependen fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento. Es global porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnología, mercados), están organizados a escala global, bien de forma directa, bien mediante una red de vínculos entre los agentes económicos. Está conectada en red porque, en las nuevas condiciones históricas, la productividad se genera y la competencia se desarrolla en una red global de interacción entre redes empresariales. La nueva economía ha surgido en el último cuarto del siglo XX porque la revolución de la tecnología de la información proporcionó la base material indispensable para su constitución (Castells, 2000).

A partir de este resumen conceptual, Castells postulaba haber ingresado en una nueva etapa en el universo de la información y la comunicación. La ubicación central otorgada a la tecnología por Castells rozaba el optimismo tecnológico y asignaba todas las expectativas de recomposición económica a la misma (Mastrini, 2014, De Charras, 2003). De todas formas, resulta un resumen claro y comprensivo del ambiente de época que rodeó la entronización de la sociedad de la información floreciente.

Desde una vocación empírica y crítica, muchos investigadores latinoamericanos se han volcado a la observación de los procesos económicos asociados a los medios de comunicación: Mastrini (2014), Albornoz (2011), César Bolaño (2000), Mastrini y Bolaño (1999), Martín Becerra (2000 y 2003), Stolovich y Lescano (1997), Stolovich (2002), Faraone (1998), Covi Druetta (2004). Estos investigadores han observado el desempeño en distintas realidades y bajo particularismos en el consumo y distribución, así como sus transformaciones a partir de los cambios de escenarios económicos y tecnológicos favorecidos por la irrupción

del universo digital. Debemos reconocer dentro de un número activo de investigadores a César Bolaño, Alain Herscovici y Valerio Cruz Brittos en Brasil; Delia Crovi, Enrique Sánchez Ruiz y Rodrigo Gómez en México; Martín Becerra, Guillermo Mastrini en Argentina (Mastrini, 2014); tanto como a Luis Stolovich, Gabriel Kaplún, Gustavo Buquet y Roque Faraone en Uruguay.

Martín Becerra (2000) en su tesis doctoral, sobre el panorama europeo en la instalación y desarrollo de la sociedad de la información (SI), observaba nuevos movimientos y algunas continuidades en los cambios provistos por la nueva lógica imperante.

Desde el análisis de la síntesis tecnológica que atraía el empaquetamiento digital, delineaba cómo el poderoso entramado comercial de los medios en el universo digital podía terminar afectando algunas certezas de los modelos económicos largamente asentados, como el sistema de bienestar europeo y sus arreglos de prestaciones universales.

La potencia de las nuevas tecnologías digitales ponía al menos en duda los diseños de producción y distribución de contenidos y bienes infocomunicacionales de larga construcción y asentamiento en el panorama europeo. Los procesos de segmentación que posibilitaban estos cambios eran ya evidentes al iniciarse la nueva centuria en el paisaje del viejo continente.

En lo que respecta a países marginales o tercermundistas, se auguraba una ampliación de la brecha de por sí desventajosa, sobremanera en relación con los nuevos procesos de distribución, digitalización y producción que las nuevas tecnologías proponían. Esto hacía prever nuevos esquemas de interdependencia entre países centrales y países periféricos, tanto como al interior de las propias demarcaciones de los Estados nación (Becerra, 2000, 23). La identificación de lo que se presentaba de forma auspiciosa como un nuevo orden de acceso al conocimiento, la información y su relación causal positiva con la ampliación democrática, era vista por algunos autores como parte de un proyecto económico y político.

Delia Crovi identificaba un conjunto de factores que funcionaban para el caso mexicano, y que al menos ponía en duda el proyecto de la sociedad de la información y el conocimiento (SIC) a escala global. Esta investigadora parte de considerar un conjunto de brechas o núcleos problemáticos, que ponían en problemas en concepto de desarrollo transparente de la SIC.

Los países periféricos, para Crovi Druetta, tenían por delante problemas de índole:

a) Tecnológica, referida a la infraestructura material disponible, así como al grado de actualización de dicha infraestructura. b) De conocimiento, vinculada a las habilidades y saberes que deben poseer los individuos para apropiarse adecuadamente de los nuevos medios y de las TIC. c) De información, dimensión en la que es posible distinguir dos sectores sociales: uno sobreinformado, con acceso a diferentes medios y generaciones tecnológicas; y otro desinformado, con acceso limitado a las innovaciones tecnológicas, sus actualizaciones y sus contenidos. d) Económica, por la falta de recursos para acceder a las TIC que se manifiesta tanto a nivel personal, como entre los sectores gubernamentales y algunos privados. e) De participación, que significa que los recursos aportados por las innovaciones tecnológicas puedan emplearse en un contexto democrático, con un marco legal y social adecuado... (Crovi Druetta, 2004).

Estas diferencias o brechas entre los postulados de la SIC y los países periféricos, para algunos investigadores, significaba una nueva vuelta de tuerca en la profundización del modelo económico neoliberal. A partir de un discurso global omnicompreensivo y con valores asociados al acceso y al conocimiento, la SIC terminaba obteniendo mayores beneficios para los países centrales en detrimento de los periféricos. Las brechas abiertas en la producción de información, como la capacidad de sumar valor agregado a los componentes tecnológicos e informacionales por los países centrales, a través de robustos programas de apoyo y financiamiento para el desarrollo de servicios y productos, agregaba otro componente de distancia entre el centro y la periferia (Becerra, 2000). Uruguay, en 2005, adoptó como país piloto el programa ambientado por Nicholas Negroponte, en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), denominado *One Laptop per Child*, que luego derivó en un plan de conectividad y contenidos llamado Ceibal y dio cobertura universal a las escuelas y liceos públicos. La introducción de este programa se dio a partir de una base argumental consistente con lo expuesto centralmente para la SIC, a la que se agregaron varios programas de desarrollo logístico en conectividad al hogar. Tabaré Vázquez fue el presidente que dio impulso al mismo en Uruguay, conformando una pieza política de colección del primer gobierno del FA en materia tecnológica y educativa.

El programa de desarrollo económico y político que representaba la SIC, para Becerra, se basaba en los siguientes pilares:

- La información se convierte en insumo y en factor cardinal de la restructuración de los procesos productivos.
- Baja el costo de producción y procesamiento de la materia infocomunicacional.



- Se incrementa de forma exponencial la capacidad de producir, almacenar, procesar y distribuir bienes en información y comunicación.
- Se traslada el problema desde la producción a la distribución en términos de codificación y decodificación de bienes (Becerra, 2000: 36).

De forma lateral, estas entradas conceptuales son de incumbencia en esa investigación a partir de la consideración de los nuevos escenarios y desafíos que plantean. También en referencia al impacto que pueden tener sobre nuevas y viejas centralidades económicas, sus modelos de políticas sectoriales aplicadas y en procesos de re-regulación al influjo de estos cambios.

A partir de estos postulados se asume que en los procesos de convergencia intervienen algunos niveles de complementariedad multicausal, donde la construcción de una plataforma común de soportes, productos, distribución y formas de consumo da lugar a la confluencia de factores tecnológicos, económicos, regulatorios y culturales. De esta manera, los niveles que se integran en el desarrollo de estrategias convergentes son: puesta en circulación social significativa y niveles de consumo, políticas y reglamentación, mercados, servicios, alianzas y fusiones industriales y tecnologías de red (Becerra, 2003: 93).

En un trabajo crítico de lo asumido por la Comunidad Europea sobre el proyecto de la sociedad de la información, Becerra agrega otras líneas sobre la contraposición de los resultados de este proyecto global, con los postulados críticos asumidos en el marco del NOMIC, de fuerte influencia en el entorno latinoamericano:

La lógica argumental del proyecto de la sociedad de la información es opuesta en varios sentidos a la que inspiró el NOMIC veinte años antes: allí donde el NOMIC denunciaba desequilibrios y rémoras colonialistas, la sociedad de la información avizora oportunidades de intercambio y modernización. Allí donde el NOMIC pretendía sembrar el germen de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) con márgenes autonómicos ciertos, el proyecto de la sociedad de la información distingue que hay mercados para las corporaciones transnacionales de comunicación (Roach, 1997). El sector de las tecnologías infocomunicacionales constituye uno de los centros de gravitación del NOMIC y también del proyecto de la sociedad de la información, pero este último aspira a acompañar y robustecer esas tecnologías sin reparar en los criterios que determinan su desigual producción, distribución y apropiación en el planeta. De modo tal que las políticas infocomunicacionales en el marco del proyecto de la sociedad de la información se han venido orientando a la diseminación de tecnologías, favoreciendo las condiciones para que los constructores de infraestructuras y los proveedores de servicios asociados a las mismas —que en muchos casos son los mismos actores corporativos, o bien actores distintos pero integrados en sociedades— pudiesen extender la geografía de las redes (Becerra, 2005, 127).

La crítica al difusionismo tecnológico es clara y contundente, la sustentación de valores democráticos por la facilidad tecnológica del universo digital volvía a esconder bajo la manga las profundas asimetrías entre regiones y países, como también al interior de ellos. Es a partir de allí que este autor plantea su preocupación por el cambio de lógica en la agenda de discusión que incorporan los organismos internacionales sobre la temática del acceso a información y comunicación.

Albornoz (2011), establece que las tecnologías digitales de comunicación atraen transformaciones en una serie de procesos interrelacionados, como la desregulación o re-regulación, en donde el lugar del Estado encuentra tanto cuestionamientos como problemas de ubicación; nuevos diseños conglomerales en la propiedad de servicios de información y entretenimiento; la explosión de nuevas formas de acceso a contenidos, así como nuevas modalidades de acceso y nuevos circuitos de distribución, una profunda internacionalización del capital, de agentes y de contenidos, mediante la introducción de nuevas agendas para las industrias culturales o industrias creativas y, por último, la financierización de la esfera informativa y comunicacional (Albornoz, 2011: 222).

Esta nueva agenda agrega además algunos debates, en donde muchas veces se solapan proyectos de índole más política. La responsabilidad de los Estados en el acceso a Internet conforma una parte central en este debate, tanto como el componente de transporte de las redes genéricas, donde el parteaguas se ubica entre los que están a favor de la neutralidad de red y aquellos que se oponen, además de todo el universo de control sobre el componente propietario y de derechos asociados a contenidos. También se puede adosar a este núcleo de nuevos temas la persistente discusión sobre el uso de software libre o propietario. De esta forma, la agenda que atrae la transformación digital agrega nuevas capas de discusión sobre temas no saldados, que replican sobre viejas asimetrías, con el agregado de que muchas veces se incorporan en la matriz de políticas para el sector de forma acrítica (Albornoz, 2011).

Zallo (2011), desde la perspectiva de la economía de la cultura, nos advierte sobre el cambio cultural que lo digital agrega a los comportamientos con relación al consumo de bienes y servicios:

el modelo de «monopolio natural» (una excepción admitida a la competencia para animar a la inversión costosa y al riesgo) ya carece de sentido. El retraso del paso al procomún del contenido de una obra, entre 70 y 140 años desde su creación, es hoy un absurdo derivado de la cultura mercantil industrial y analógica que necesitaba tiempos largos para sus recorridos comerciales. Pero en su balance hay que decir que se beneficiaban el divismo de las superventas (más que la

creación) y el rentismo parasitario (herederos, empresas con exclusivas...). Hoy los tiempos de aportación son casi instantáneos o de corto plazo, las reutilizaciones, inmediatas y la vida útil, muy corta... Y como las aportaciones de valor añadido están acotadas al último eslabón añadido al fondo común de conocimiento gratuito disponible, no parece sensato ponerle el precio que correspondería a toda la cadena de valor. Alguien se queda con lo que no debe. La real y recién llegada cultura digital sobrevalora su limitado valor añadido final, obviando el inmenso procomún de miles de años de saber que la fundamenta. Y como no se abaratan las grandes disponibilidades, el usuario no acepta no ser el gran beneficiario del cambio técnico (Zallo, 2011: 3).

Cabe la consideración sobre la escasa novedad de estos procesos, tomados en relación con la circulación de bienes de consumo culturales en la historia de las industrias culturales. No se puede afirmar lo mismo respecto a la proyección exponencial que las tecnologías digitales prometen a partir de servicios convergentes, mediante una escala inusitada y con afectación directa sobre modelos de negocios, actores e intenciones regulatorias. De allí que el fenómeno de la convergencia resulte un todo dificultoso por el propio dinamismo en los sectores donde interviene.

Partiendo de iniciales intentos de definición reconocidos a Garnham (1996), donde se propone discutir un modelo para comprender la convergencia basada en la Internet, Eduardo Villanueva (2017), define a la convergencia como:

un proceso en el que dos o más elementos parte de un conjunto comunicacional se unifican en un nuevo elemento, o son subsumidos en un elemento dominante que captura sus funciones hasta transformarse él mismo en algo nuevo. La variante contemporánea enfatizaría que el vector primordial del proceso de unificación o subsunción es la Internet (Villanueva, 2017: 170).

Este investigador reconoce cinco tipos de convergencia: la tecnológica, en atención al trasiego de servicios hacia el protocolo TCP/IP; la convergencia de servicios, donde la observación está puesta en el tipo de servicios que ofrecen de modo simultáneo y la relación de uso en mercados nacionales e internacionales; la convergencia regulatoria, cuyo foco es el estudio del impacto en los mercados y servicios en materia legal y regulatoria; la convergencia de contenidos, que implica el estudio de las nuevas posibilidades y la imbricación de usos en producción y consumo de medios y contenidos, a partir de las tecnologías de campos separados pero de posible tratamiento conjunto y, por último, la convergencia profesional, que toma en consideración los cambios en el campo del ejercicio profesional y creativo (2017: 172-173). De este modo adhiere a una definición de convergencia donde reconoce condiciones multivariantes y multifacetas, tanto en la discusión del término, como en la intervención en modelos regulatorios.

De forma más reciente, Martín Becerra postula que la «cultura digital», sin ser unidimensional, es una usina que se nutre de procesos industriales tradicionales, además de resultar una incubadora de nuevos procesos de socialización, de producción, lo que agrega mayor complejidad al ámbito regulatorio (Becerra,2015: 157). Para esta línea de comprensión, los viejos arreglos de comarca, a los que muchos países de la región se ajustaban, resultaban porosos, cuando no inocuos frente a la llegada del fenómeno de la digitalización. La desestabilización provocada por el universo digital y la potencialidad de internet de transformarse en un bien de acceso público y de servicios horizontales y no reglados, cuestionaban arreglos aldeanos y hacían crujir algunas estructuras muy estables en los mercados de los SCA y las telecomunicaciones.

Las acciones de los gobiernos nacionales o regionales no se hicieron esperar, fue así como se generaron algunos reflejos restrictivos en gobiernos centrales mediante la interposición de leyes limitantes como: Hadopi, Sinde y proyectos como SOPA, PIPA, CISPA y ACTA,<sup>15</sup> donde lo que se busca es romper con equilibrios de acceso y neutralidad de red en la circulación de contenidos (*cf.* Becerra, 2015: 158).

Desde una perspectiva más técnica y liberal, Bustillo (2011: 16) define a la convergencia como:

mezcla de tecnologías, redes, servicios e industrias tradicionalmente distintas, en nuevas formas combinadas [...] se entiende por convergencia a la habilidad de una o más redes para proveer diferentes servicios, o también a la conjunción de industrias en el sector de las comunicaciones que eran previamente concebidas como separadas y diferentes en el sentido comercial y tecnológico [...] es motivada por avances tecnológicos que hacen más eficiente la utilización de plataformas únicas para proveer servicios tradicionales (voz, datos, video, radiodifusión) y otros no tradicionales (aplicaciones en la web, geoposicionamiento, televigilancia) en forma simultánea (Bustillo, 2011:25).

Para este autor, los reguladores deberían apropiarse de estos cambios y favorecer regímenes de competencia mediante la facilitación de una transición eficiente de las redes actuales a las Redes de Nueva Generación (NGN), donde posibilitar el desarrollo de mercados, acceso a

---

<sup>15</sup> Becerra identifica a la ley Sinde de España, la ley Hadopi en Francia, el Acuerdo Comercial Antifalsificación (ACTA) y a los proyectos Protect IP Act. (PIPA), Stop Online Piracy Act (SOPA), y Cyber Intelligence Sharing and Protection Act (CISPA), como proyectos que buscan identificar y discriminar rutinas de uso de internet (2015: 158).

infraestructura pasiva, neutralidad tecnológica en la regulación, interconexión universal de servicios IP, reasignación de espectro y acortamiento de la brecha digital.

Siguiendo a Becerra (2015), podemos afirmar que puede resultar dificultoso establecer patrones para la regulación de un fenómeno en permanente cambio. Existen, en primer lugar «tradiciones fundantes» respecto a la comparecencia internacional tanto para el sector de los SCA como de las telecomunicaciones;<sup>16</sup> y además un segundo foco problemático agregado por la inasible definición de «objeto» de regulación, debido al dinamismo tecnológico, industrial, económico, financiero y cultural en términos de apropiación, consumo y uso que rodea a los procesos enmarcados en la convergencia. Muchas veces se establece «el paradójico efecto de la desintermediación que promete acercar a los ciudadanos a las fuentes de conocimiento, pero que habilita el ingreso de una gran cantidad de intermediarios en la producción de cultura industrializada y su acceso» (2015: 173). La dislocación de mercados, producción de bienes y cambios en las relaciones de consumo se agregan a situaciones nacionales o regionales particulares, lo que aumenta aún más la posibilidad de establecer una clasificación sobre el fenómeno.

## **1.2 Las instituciones**

Las perspectivas teóricas y metodológicas que refieren a aspectos regulatorios observan la acción estatal como uno de sus principales focos de atención. Los espacios institucionales convocan a multiplicidad de actores y dan cuenta de arenas complejas, funcionando muchas veces como una urdimbre donde se teje la formulación e implementación de políticas públicas, conformando de esta forma una materialidad política por momentos normatizada y, por otros, fáctica o costumbrista, todo esto dicho desde una mirada que asume la acción racional por parte de los actores involucrados.

La observación de la autonomía del Estado en relación con el mercado, la sociedad civil y los gobiernos de turno también interviene en las preguntas referidas al rol del mismo a través de su diseño institucional y cómo sus agencias intervienen en lo sectorial, con especial consideración en el conjunto de reglas relacionales establecidas. Estas líneas demarcatorias conforman un posible marco para revisar el modo en que algunas estructuras públicas y

---

<sup>16</sup> Para el campo de las telecomunicaciones, las sedes son la UIT y la OCDE y, para los SCA, la referencia histórica es la Unesco u otras organizaciones que aseguran un tratamiento en términos de bienes culturales. Cada uno de estos ámbitos se rige por lógicas muy distintas, y bajo instancias plenas internacionales con homologación por cada uno de los Estados partes.

privadas son interpeladas por el rol del Estado en la administración y el acceso a bienes y servicios públicos.

Las categorías que se presentan aquí refieren y abonan la observación del marco institucional como espacio de tramitación dinámica de contingencias regulatorias. Asimismo, consideramos pertinente advertir que tanto las trayectorias de los actores como las redes de política importan para esta investigación como parte del diseño teórico-metodológico, en el estudio de trayectorias tanto en el eje diacrónico como en el sincrónico. La perspectiva institucionalista adoptada en esta investigación no refiere a líneas argumentales o de gestión implementadas en el entorno latinoamericano como favorecedoras de procesos de privatización. En esta investigación, referimos al estudio y a la comprensión del accionar de instituciones demarcadas en el entorno estatal y tomadas en cuenta por su participación en la coyuntura regulatoria. Como una última advertencia, consignamos que este marco teórico no pretende ser exhaustivo en referencia al institucionalismo, ya que, por su arborescente desarrollo en los últimos treinta años, resultaría una tarea mayor que excede el propósito de esta investigación.

Asumimos junto a Espinosa (2015: 171), el enfoque de los estudios del institucionalismo como el modelo teórico que

enfrentó al llamado paradigma racional de la posguerra, atacando su presupuesto paradigmático central, a saber, que lo social puede ser explicado a partir del individuo visto como actor racional. Su principal alegato fue que las instituciones son importantes en la vida social porque afectan la conducta y la toma de decisiones individuales y colectivas.

De este modo, postulamos que las instituciones pueden conformar un espacio de inferencia y observación para la explicación de procesos de aplicación de políticas públicas sectoriales. Partimos de considerar al institucionalismo y sus aportes en la indagación conceptual sobre el Estado. Consideramos que su aporte puede agregar un mayor refinamiento en algunas categorías de análisis, sobre todo en la observación de las relaciones entre el Estado y el conjunto de actores y entornos organizativos e institucionales que lo rodean o lo conforman.

Somos conscientes de que la apelación conceptual al institucionalismo no está exenta de contradicciones, sobremanera en relación con aspectos doctrinarios y a contingentes aplicaciones argumentales vernáculas. Queremos dejar expresamente establecido que no asumimos postulados normativos del institucionalismo, tanto como del neoinstitucionalismo en sus vertientes más liberales, como tampoco en sus aplicaciones argumentales

favorecedoras de procesos de privatizaciones y desarme del Estado. Para esta investigación, la opción del marco teórico y conceptual del institucionalismo refiere a un conjunto de categorías explicativas del relacionamiento del Estado (por cierto, extendido para el caso uruguayo), las organizaciones y los actores identificados.

### *Las instituciones consideradas*

Con posterioridad a la segunda guerra mundial, se puede observar que el Estado —a partir de una mayor participación en lo macroeconómico— logró entronizarse como efector de políticas desarrollistas y con un marcado tono participativo en la economía (Skocpol, 1989). La tramitación de asuntos públicos y su relación con los actores del mercado y de la sociedad civil comenzaban a ser estables en algunas líneas vinculares. Los grados de autonomía estatal y su interdependencia con las relaciones de producción generaban un proceso de acumulación histórica en las prácticas estatales, incrementando de esta forma una acumulación nemotécnica para todos los actores involucrados en la administración de la cosa pública. La mutua conformación de una red de acciones contribuyó a un esquema de aprendizajes sobre nuevas reglas de juegos con nuevos roles para los actores.

En buena medida, el proceso fundacional del institucionalismo se procesó a partir del alejamiento crítico del conductismo (*behavioralism*) y de la teoría de la elección racional (*rational choice theory*). La construcción teórica que impuso el institucionalismo se estructuró a distancia de concepciones transparentes de la política, tanto como de visiones que adoptaban el enfoque de la elección racional. Herbert A. Simon fue uno de los primeros en avanzar hacia una noción de racionalidad limitada (*bounded rationality*), contribuyendo en un proceso de agregación conceptual para observar el desempeño de las instituciones en la toma de decisiones, que luego fuera desarrollado por otros autores de la escuela anglosajona, como James G. March, Richard M. Cyert, Michael D. Cohen, Johan P. Olsen y Theda Skocpol, entre otros.

En 1984, March y Olsen expusieron explícitamente que para ellos los individuos no actúan en el vacío sino dentro de contextos institucionales, los que moldean sus preferencias, en «una combinación de educación, adoctrinamiento y experiencia» (Espinosa, 2015: 120). Sobre este giro epocal en la ciencia política, también se expidió Giovanni Sartori, para quien, a partir de la consideración de las instituciones, la politología comenzaba a dejar atrás su empecinamiento «antitucional y, en el mismo sentido, conductista; progresivamente tan

cuantitativa y estadística como fuera posible; y dada a privilegiar la vía de la investigación teórica a expensas del nexo entre teoría y práctica» (Sartori, 2004: 351).

Para estos abordajes, las instituciones conforman un marco propicio donde observar rutinas procedimentales, grados de autonomía estatal, diseño institucional, evolución histórica de las instituciones, tradiciones regulatorias y comportamientos de actores. Solo a los efectos de una orientación instrumental y a partir de algunos estudios clasificatorios de referencia (Peters, 1999; Vargas, 2008; Thoenig, 2003), podemos dividir al institucionalismo en tres grandes ramas: una primaria, donde ubicamos a aquellos estudios que ponen el foco en la materialidad histórica de las instituciones, cuya atención está puesta en el análisis de las instituciones por períodos históricos, medidos en el largo plazo. Estos estudios contribuyen en la reconstrucción histórica de las instituciones y llevan adelante diseños por «macroanálisis» o bajo la consideración del análisis de las «lógicas institucionales». Aquí, la referencia inicial se la debemos asignar a Skocpol (1989) y, para estudios de referencia actual, referimos a Thornton, Padgett y Powell, (Acuña y Chudnovsky, 2013: 23). Una segunda gran corriente refiere al institucionalismo económico donde, a partir de una fuerte crítica a los fundamentos de la teoría económica clásica, propone la intervención de actores racionales, pero en un estado de información limitado en la toma de decisiones. Postulan una racionalidad limitada, donde los actores buscan un marco «contractual» en la medida que no cuentan con la información completa para accionar (Simon, 1957; Vargas, 2008). Los estudios de North (1990 y 1995) y otros expusieron sobre la necesidad de considerar a los cambios institucionales como parte modificatoria de conductas en los actores. Para esta corriente, al momento de procesarse una toma de decisiones, siempre media una relación de costos, beneficios, preferencias e incentivos. Por último, podemos ubicar a los estudios sociológicos dentro del institucionalismo, cuyo acento está puesto en la interdependencia entre los actores, tanto en el análisis sobre el eje secuencial de aprendizajes, como en el estudio de comportamientos sistémicos. Parten de la base que la normatividad de las sociedades genera conductas adaptativas, con cierta previsibilidad en la acción contingente y futura de los actores. Para esta corriente, los aspectos de referencia nemotécnica resultan importantes, lo que agrega una pieza de análisis complejo, ya que esta perspectiva estudia trayectorias en un determinado espacio-tiempo institucional. El parteaguas de esta corriente nos importa sobremanera, en la medida en que sus elaboraciones teóricas profundizaron en la pregunta conceptual sobre qué entendemos por institución. La intención por definir el objeto conformó un acicate teórico y metodológico para estos estudios. En una revisión rápida, podemos encontrar desde la definición propuesta por Scott en 1987, que partía de considerar que toda



institución podría ser identificada por un corpus regulativo, normativo y cognitivo, hasta la de March y Olsen (2006) donde «una institución es una colección relativamente perdurable de normas y prácticas organizadas, incrustada en estructuras de significado y de recursos que son relativamente estables frente a la renovación de individuos y al cambio de las circunstancias externas» (en Espinosa, 2015: 125). En estas dos reseñadas, como en tantas otras, el esfuerzo siempre estuvo puesto, en intentar dar cuenta de cómo se procesa el *cambio* a partir de entornos institucionales. Esto último llevó a que se asumieran algunos postulados superadores de la inmutabilidad institucional en las investigaciones del tronco histórico; se agregaron factores de cálculo para los actores con racionalidad limitada y se consensuó que, en cada toma de decisiones con en entornos de restricción informativa, debemos aceptar un enfoque situacional de los procesos analizados.

Como bien se lo preguntan Acuña y Chudnovsky (2013: 19), para estos enfoques existe reversibilidad entre posibles ámbitos de influencia: «¿son las instituciones las que forjan los procesos sociales o son los procesos sociales los que crean su institucionalidad?».

### ***Los actores y las redes: lo relacional, potenciado***

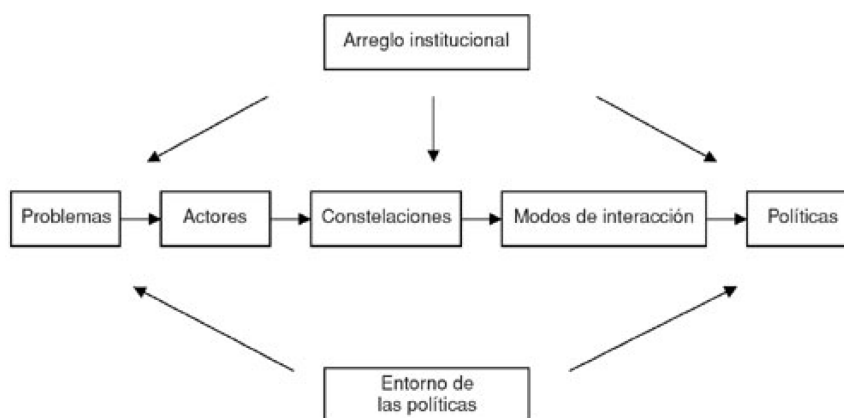
De acuerdo con Zurbriggen (2006), entendemos que «la principal interrogante que surge, y habría que responder, es hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las estrategias de los actores y los resultados del juego político». Esta autora propone situarnos en el institucionalismo centrado en actores.

Como hemos desarrollado en el apartado anterior, los perfiles asociados al institucionalismo más economicista entienden que las instituciones moldean, a la vez que son moldeadas por la acción de los agentes. En ese sentido, North (1990) y Simon (1982) postulan racionalidad limitada, donde la modelización de los actores estaría dada por el juego relacional entre el agente y el marco institucional. Las perspectivas culturalistas, donde debemos ubicar al institucionalismo histórico y al sociológico, otorgan un mayor crédito al marco institucional como conformador de estrategias y modelización del juego de los agentes o actores. Es así como Zurbriggen (2006), situándose en el análisis de influencias dentro de entornos institucionales, propone centrarse en los actores, para el análisis de las políticas públicas. A

partir de un marco interpretativo que toma en cuenta los procesos de *path dependence*<sup>17</sup> (Trigo, 2015), adopta un modelo «constructivista» del accionar de los actores y de los espacios de coformación y postula que:

la principal contribución del institucionalismo centrado en los actores es el esfuerzo por elaborar una concepción que trascienda la distinción tradicional entre agente y estructura. Es un concepto flexible, diseñado para capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. Asimismo, se ha desarrollado una concepción que trasciende las visiones socio-céntricas y estado-céntricas. Un enfoque de investigación de esta naturaleza permite introducir una nueva dimensión en el estudio de los rendimientos de la acción de gobierno y la forma en que se evalúan las políticas públicas, que hasta el momento se han centrado preferentemente en conocer la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental, así como los factores que puedan explicarlo, principalmente a través del análisis de la implementación (2006: 81).

A partir de enfoques teóricos previos (Marsh y Rhodes, 1992; Smith, 1993) y, en especial el que refiere a Scharpf (1997), el modelo analítico que propone esta investigadora da cuenta de cierta eficacia en la consideración de las políticas tanto en su matriz de análisis como en el diseño que refiere al enfoque de las «redes de políticas». Establece una matriz donde actores, diseños institucionales, marcos legales, son el «lugar» de acción de los actores que a su vez eligen respetar las reglas o subvertirlas, siempre en consideración de una línea de tiempo que incluye pasado, contingencia, presente y futuro con relación a sus actuaciones o decisiones. El esquema analítico sería el siguiente:



Elaborado por Zurbriggen (2006: 75) en base a Scharpf (1997).

<sup>17</sup> La premisa base del concepto de *path dependence* es que las condiciones iniciales afectan el futuro. Por un análisis conceptual véase el artículo de Luis Trigo (2015) *El debate sobre la noción de Path Dependence y su conciliación en un modelo dinámico de análisis institucional*.

En este esquema partimos de un problema como construcción de la arena inicial de una política, donde los *actores o las constelaciones de actores* buscan intervenir, los mismos tienen distintas *capacidades* de acción, se asocia el enfoque culturalista a partir de los *modos de interacción*. El *entorno de las políticas* no es neutro, lo que asegura también un enfoque relacional contingente e histórico. Esta perspectiva de análisis se circunscribe a estudios de caso y bajo un enfoque cualitativo de investigación: el detalle y la reconstrucción del caso resulta central en el aporte. De acuerdo con Zurbriggen (2006: 81), «esta perspectiva permite desagregar el Estado, entrar en la caja negra y 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».

Este enfoque «situacional» sienta las bases de la articulación entre las distintas vertientes del institucionalismo, permitiendo una visión conjunta y relacional, sin desautorizar versiones más concretas y particulares.

### ***La perspectiva de las capacidades institucionales***

Todo Estado, como configuración burocrática-administrativa, es pasible de ser analizado en sus capacidades institucionales instaladas, observadas con relación a distintas variables intervinientes. Siguiendo a Guillermo Alonso (2007), podemos establecer que la noción de capacidades estatales, como modelo de análisis, debe estar estrechamente vinculada a la de políticas públicas, debido a que ambas tramitaciones políticas son el resultado de interacciones en campos específicos y ubicados entre una misma red de políticas. Desde este punto de vista, el Estado es considerado como un actor dentro de una arena y no como una demarcación espacial. El Estado juega su rol en cada caso y contingencia específica, de forma que:

la posibilidad de las agencias estatales de definir objetivos propios está estrechamente vinculada a la capacidad del Estado para realizarlos. Si en un contexto socioeconómico donde el Estado debiera ejercer control regulatorio sobre poderosos actores privados no dispusiera de sólidas capacidades administrativas, la definición de objetivos propios se volvería una cuestión meramente voluntarista (Alonso, 2007: 17).

De esta forma, tanto la demarcación sincrónica como las trayectorias en el desempeño estatal resultan una materialidad que necesita ser descrita y analizada en cada caso. Para estos enfoques, el entorno institucional aporta información relevante, tanto por su diseño como por las acciones que acometa.

Hildebrand y Grindle (1997) aportan una versión más instrumental en el análisis de las capacidades, enfatizando cuatro aspectos centrales: uno que refiere a la capacidad de controlar el cumplimiento de reglas de juego, otro que observa la capacidad técnica para ejercer la supervisión, un tercero que toma en consideración los aspectos administrativos en el ejercicio del control y, el último, que refiere a la capacidad política para atender las demandas sociales sobre el campo regulado (en Alonso, 2007: 18).

Como propuesta de síntesis y a partir de los encuadres previos, Alonso propone resumirla en dos dimensiones: *tecnocrática*, que incluye a todo el entramado intraestatal y *relacional*, cuyo alcance está dado por la relación entre el Estado y el entorno socioeconómico (2007: 19). En lo que respecta a la dimensión relacional, la atención está puesta en el entramado relacional del Estado con la sociedad civil, tanto como prestador de servicio o como regulador. Las nociones claves en esta dimensión son: autonomía de la agencia estatal, capacidad de influencia en la toma de decisiones para la aplicación de una política y capacidad de intervención efectiva en determinada arena. La dimensión de capacidades tecnoburocráticas, en esta perspectiva de análisis, refieren a dotaciones de recursos al interior de las agencias del Estado, bajo el signo de una especialización cada vez mayor y compleja. En relación con los sistemas de medios, objeto de esta investigación, podemos comprender que muchas veces las agencias estatales se encuentren a la zaga de lo que es materia regulable.

Para esta perspectiva, las agencias estatales pueden ser estudiadas de forma integrada, tomando en consideración por un lado sus capacidades instaladas (dotación presupuestal, técnicos a disposición, capacidad de intervención y de inducción), y también su diseño institucional y la práctica relacional que estos llevan adelante al interior del Estado como también en relación con el universo extraestatal. Alonso define a estos enfoques como teorías de «alcance medio», debido a que pueden asegurar el análisis histórico en su expansión temporal, pero, a su vez, permiten indagar sobre elementos contingentes, en lo que refiere a la actuación de agencias o entidades estatales en materia de regulación, asumiendo a la mismas como parte del entramado de la aplicación de una política pública (Alonso, 2007: 23).

Los elementos centrales en esta perspectiva de análisis son:

- Identificar el marco institucional encargado de la implementación de una política o de una competencia regulatoria que asegure el cumplimiento de la misma.

- Sistematizar las competencias tecnoburocráticas con las que se cuenta.
- Analizar la brecha entre los objetivos del entramado burocrático o de la agencia y sus capacidades de accionar.

Estos elementos mantienen dos niveles de análisis: el nivel macroinstitucional, donde debemos ubicar su marco legal de acción, los objetivos previstos para esta agencia, capacidades tecnoburocráticas instaladas. En el nivel microinstitucional (quizás de menor peso analítico) debemos identificar, según lo expresa esta perspectiva, relaciones organizativas básicas.

Alonso (2007), siguiendo a Tobelem (1992), Palermo (1998) y Oszlak y Orellana (2002), plantea el siguiente esquema de análisis de brechas en las capacidades institucionales.

### Cuadro 1: Capacidades institucionales

<b>Entorno macroinstitucional</b>	a) Brechas político-institucionales	b) Brechas identificables a nivel de las relaciones interinstitucionales	c) Brechas vinculadas a la carrera de los funcionarios
<b>Entorno microinstitucional</b>	a) Brechas referidas a organización interna	b) Brechas referidas a habilidades y conocimientos	

En base a Alonso (2007: 28): *Las capacidades institucionales entre el Estado y la sociedad*.

Siguiendo este esquema identificamos dentro del entorno macroinstitucional y, como primer eslabón de análisis, a las brechas político-institucionales, que refieren a marcos constitucionales, legales, regulatorios formales y al entramado de aplicación de la política que se analiza. En este apartado debe tomarse en consideración el régimen de gobierno, el capital político del gobierno de turno, los actores en la arena en el proceso de formulación de la política y la implementación de la política y debe analizarse los costos de aplicación, en términos de ganancias y/o compensaciones. Debe ser cuidadosamente analizado el marco jerárquico dentro del Estado, tanto como la capacidad de veto de actores institucionales u otros.

Esta impronta metodológica agrega al análisis la comprensión y el estudio de las brechas entre el marco normativo y/o regulatorio establecido y los procesos de innovación en material legal. Los análisis deben considerar situaciones de datación previa y considerar metódicamente la evaluación en la aplicación de eventos innovadores en materia de regulaciones. Las cuestiones referidas a limitaciones de orden general en los aspectos regulatorios deben ser consideradas aquí como un capítulo ineludible en el análisis.

En lo que refiere a las brechas identificables a nivel de las relaciones interinstitucionales, lo central está puesto en indagar sobre las delimitaciones institucionales de las agencias o entidades estatales a cargo de la implementación, su marco de competencias y responsabilidades, sus ámbitos de coordinación, su herencia en el marco de competencias, posibles superposiciones de competencias o de ámbitos. Es claro que la aplicación de una política determinada es vista en sí misma como un proceso de ampliación de competencia de una agencia en detrimento de otra, esto puede atraer déficit de coordinación, aplicación y eficiencia en el desarrollo de los objetivos previstos por la política. Es un marco competitivo al interior del Estado lo que se analiza, donde la observación —tanto en lo contingente de algún hito a analizar, como de un período histórico— puede agregar elementos de análisis sustantivos. Mapear el entono de esta subdimensión para nuestro caso puede resultar provechoso en términos analíticos y heurísticos.

En lo respectivo a brechas vinculadas a la carrera de los funcionarios, estos autores identifican como primordial identificar si las capacidades, observadas en relación con los *staff* técnicos encuentran marcos estables de capacitación y si su comparecencia en la formulación e implementación de las políticas es efectiva y consistente o si acaso estos son sustituidos por cuerpos *ad hoc* o tercerizados. La volatilidad o la ausencia de incentivos en los cuerpos tecnoburocráticos deben ser observados como una debilidad en las capacidades institucionales instaladas para esta perspectiva.

En lo relativo al entorno microinstitucional, la observación reporta sobre las brechas referidas a organización interna, cuyos factores de análisis refieren a cómo se administran y gestionan los recursos con los que cuenta cada agencia. Esto implica considerar aspectos organizativos con relación a sus objetivos, su organigrama funcional y su real dimensión de acciones bajo el mismo, si deben identificar las brechas entre lo formal establecido y las relaciones informales diarias y su relación con el flujo de información en la toma de decisiones. Aquí también resulta importante un análisis de los elencos técnicos y su trayectoria funcional. Como

veremos más adelante, muchas de las agencias reguladoras en Uruguay fueron conformadas con funcionarios y marcos heredados de otras agencias suprimidas, han pasado muchas veces de un ministerio a otro, pero con continuidad de funcionarios técnicos cuya capacidad de manejo informativo no se vio resentida ni redistribuida.

En lo que respecta a brechas referidas a habilidades y conocimientos, desde este enfoque resulta importante indagar sobre las habilidades y conocimientos en la planificación e implementación de las políticas por parte de las agencias como organismo competente. Los marcos de análisis refieren a la observación de procesos de capacitación permanente del personal o estrategias de complementariedad con organismos externos.

A este marco de análisis y en continuidad con los formulados más arriba, podemos incorporarle una dimensión que atienda lo *relacional* como una aproximación a los desempeños institucionales de las agencias implicadas en la arena de la política, con especial énfasis en el estudio sobre los momentos de gestación de la política y en el análisis de algunos hitos que logren condensar la observación de algunas de las dimensiones y variables descritas como definitorias en esta impronta de análisis. La articulación —tanto de elementos estáticos como dinámicos— debe ser identificada y sistematizada en este perfil de análisis. Lo relacional implica mensurar y describir las variables de modo estático (en términos de dotación institucional) e incorporarle el aspecto dinámico que refiere a la aplicación o ejercicio de una agencia en relación con la aplicación de una política, medida por hitos o en un período de tiempo más extendido. La política aquí es tomada como una red articulada con ganadores y perdedores, quienes comparten una arena dinámica, donde la generación de una política muchas veces pasa por inscribirla dentro de una metapolítica, donde la función argumentativa de la política (Majone, 2005: 41), agrega una capa más de análisis a las dimensiones anteriores. La política, desde esta perspectiva, escapa a una racionalidad instrumental para situarse dentro de un esquema de racionalidad comunicativa envolvente y tributaria de un marco general. Los desempeños públicos de los actores involucrados en la política importan y conforman además parte del entramado por el cual se tramita la promoción o el combate de las líneas programáticas que la política promueve.

Siguiendo a Alonso (2007: 22) podemos postular que:

las instituciones, al menos las formales, no surgen espontáneamente ni necesariamente para alcanzar un nivel más alto de eficiencia social. Se configuran en gran medida a través de la realización de intereses de aquellos con suficiente poder de negociación para reformular el marco

institucional vigente e introducir nuevas reglas de juego [...] Esta racionalidad del cambio institucional es la que define su dimensión propiamente política, y que fortalece por tanto la necesidad del análisis político como aspecto consustancial al estudio de capacidades institucionales.

Este modelo de análisis de capacidades centra su énfasis en procesos de cambio, resultando un marco útil para realizar un seguimiento histórico, buscando hacer foco sobre los momentos o hitos centrales en los que se producen las transformaciones tanto en la dimensión intraestatal como en la relacional. El seguimiento de estos cambios, atravesado por este marco de referencia, permite fundamentar y ordenar los hechos históricos en un continuo estructurado prestándole atención a los componentes autónomos y su evolución temporal.

### **1.3 La política, la economía, la comunicación**

Todo lo que rodea la producción de una política en el terreno de los SCA atrae reflejos de campos conexos: el problema de la cultura, aspectos tecnológicos, del derecho o la filosofía, encuentran un espacio fértil en donde interactuar en torno a definiciones políticas contingentes. A partir de esta concurrencia múltiple, nos resulta por momentos dificultoso demarcar un cuadro conceptual y teórico estable, que logre interpelar a todas las categorías involucradas en la gestación de una política pública para un campo en estado de convergencia. Partiendo de un marco teórico conceptual que aborda el análisis de las políticas públicas y de las políticas en el campo de la comunicación, consideramos, de acuerdo con Mastrini (2014), que la Ciencia Política ha prestado poco tiempo y matrices analíticas a los estudios de la comunicación, por lo que esta investigación, de forma humilde, pretende abonar por la vía de la reflexión que nos proveen los estudios institucionalistas.

A los efectos de dotar de una mayor coherencia interna a la investigación y considerando que epistemológicamente resulta complejo separar el corpus teórico del metodológico, advertimos que en esta investigación se observará que las definiciones teóricas presentadas en este apartado desembocan en categorías metodológicas. Tratándose de una tesis de desarrollo empírico y con afán interpretativo sobre cambios en la estructura regulatoria e institucional, remitimos a la matriz de estudios económicos y políticos de la comunicación, con especial referencia a los estudios de la Economía Política de la Comunicación y a los estudios de políticas públicas sectoriales.

Partimos de considerar los enfoques teóricos canónicos en lo que refiere a políticas públicas, para luego presentar algunos enfoques referidos a las Políticas Nacionales de Comunicación



(PNC), situándolos en el marco de los estudios de la Economía Política de la Comunicación y la Cultura (EPCC), donde los aspectos económicos, políticos, tecnológicos y culturales encuentran un espacio de «constitución mutua» (Mosco, 2009, citado en Becerra, 2015).

También hacemos mención a la evolución del marco de derechos para las regulaciones en SCA, ya que ellos son fuente de inspiración de los formuladores de políticas, de los tomadores de decisiones, además de formar parte de la base argumental en defensa de la implementación de las PNC.

### ***Situados: el enfoque de la Economía Política de la Comunicación***

Asumimos la perspectiva de estudios de la Economía Política de la Comunicación y la Cultura (EPCC), como un cuadro de indagación que intenta dar cuenta de las condiciones en las que se instituyen aspectos regulatorios de índole económica, cultural, social y tecnológica. Consideramos que toda matriz de decisión regulatoria en el terreno de los SCA y de las telecomunicaciones se integra a partir de un objeto que involucra aspectos ideológicos, políticos y económicos en la reproducción cultural y económica a partir de bienes y servicios complejos con un alto grado de convergencia en aspectos económicos, financieros, productivos y distributivos. Siguiendo a Becerra (2015), quien asume junto con Mosco (2009) la existencia de una coformación entre fenómenos de la órbita cultural en la estructura económica, comprendemos que el campo de acción o de estructuración de las políticas de comunicación debe incluir una lectura por capas de la estructura económica de los medios, las condiciones de los sistemas en relación con los aspectos tecnológicos y la vinculación de los mismos en la definición de políticas sectoriales.

Partimos de considerar que la EPCC contribuye a asegurar un marco analítico eficiente para el estudio de las «mediaciones productivas y mediaciones contextuales, en los planos económico e histórico, [donde] se combinan con mediaciones políticas, sociales y tecnológicas» (Becerra, 2015: 12).

Los estudios de la EPCC conforman una línea específica de un marco más general, abonado por la Economía Política, con latitudes y definiciones amplias. Vincent Mosco (2006) en un artículo de revisión crítica sobre su libro *The Political Economy of Communication: Rethinking and Renewal* (1996), propone dos definiciones de Economía Política. La primera establece que la «economía política es el estudio de las relaciones sociales, particularmente las relaciones de poder, que mutuamente constituyen la producción, distribución y consumo

de recursos, incluidos los recursos de comunicación» y en la segunda entiende a la Economía Política como «el estudio del control y la supervivencia en la vida social [...] [donde] control remite específicamente a la organización interna de miembros de un grupo social y al proceso de adaptación al cambio» (Mosco, 2006: 59). Cualquiera de estas dos definiciones cumple para Mosco con el legado de intentar entender el *cambio social y la transformación histórica* como fuente de explicación. Desde esta perspectiva, a partir de la observación de la *totalidad de las relaciones sociales*, se intenta generar una matriz interpretativa interdependiente entre lo político y lo económico, tanto como construir categorías en la capilaridad de las condiciones de reproducción social y cultural.

Como lo señala Mastrini, los estudios de la Economía Política de la Comunicación (EPC) no han sido dominantes en el campo de las Ciencias de la Comunicación, aunque, recientemente, dadas las nuevas síntesis de orden económico, tecnológico y político a las que están expuestos los SCA, han logrado ocupar un lugar de mayor preeminencia explicativa:

La EPC no ha constituido una orientación hegemónica dentro del campo desde su surgimiento, sino que más bien se ha ubicado en los márgenes. Sin embargo, en el transcurso de los últimos 25 años, los estudios realizados tanto desde posiciones neoclásicas, que históricamente habían marginado el análisis económico de la cultura y la comunicación, como desde la llamada escuela crítica que ya desde la década del sesenta había procurado integrar el análisis económico a la cultura y la comunicación han revelado que a medida que el sector de la comunicación fue incrementando su participación en la economía mundial, las investigaciones sobre el comportamiento económico de las industrias culturales han revelado un mayor despliegue (Mastrini, 2014, 32).

A partir del fuerte influjo dado por la mercantilización de bienes infocomunicacionales, procesado en las últimas décadas a escala global, se incorporan distintos tamices en los abordajes investigativos de la EPC, avanzando también sobre el campo siempre permeable de los medios y la cultura. Es a partir de esta consideración que Zallo advierte una conjunción necesaria en el estudio de la comunicación y el de la cultura:

[...] la cultura configura los contenidos imprescindibles para la comunicación en la red. Junto a la universalización de lenguajes y destrezas, sigue siendo central en las comunicaciones la cultura personal y colectiva como vector de influencias múltiples y de complejidad del pensamiento propio. Conviene diferenciar los conceptos de comunicación y de cultura para evitar que una comunicación hipostasiada, llena de destrezas cibernéticas, suplante a la cultura, pero la cultura de nuestro tiempo ya no es concebible sin la comunicación, ni la comunicación sin la cultura porque la comunicación no es un mero dispositivo relacional sino un contenido comunicado. La comunicación nos habla sobre todo del cómo en claves positivas o negativas de disponibilidad, opulencia comunicativa, acceso, red, tecnología, conmutación, conectividad, interactividad,

inmediatez, ubicuidad, desmaterialización, desespacialización, fragmentación, segmentación, personalización, programación, autoprogramación. El mundo ha encogido, pero se ha intrincado. En cambio, la cultura nos remite al qué, al quién, al para qué y a los efectos sociales. Nos remite así a contenidos, sentidos, calidad y cualificación de las relaciones humanas, así como de valores añadidos y valores inmateriales. Siempre hay un hecho económico en la cultura y la comunicación ya se trate de un bien público o privado. Su forma económica no es uniforme, puesto que la cultura en su conjunto puede ser capital, producto o servicio. La expresión mercantil es pues muy variada (Zallo, 2007: 220).

El programa de investigación de la economía de la cultura por momentos se relaciona directamente con los estudios de la comunicación, a partir de algunos rasgos comunes en ambos terrenos. Los bienes culturales o comunicacionales referían a un valor simbólico, muchas veces asociados a una experiencia única, a partir de un trabajo creativo, no por ello libre, sino condicionado a cadenas de distribución y con peajes en el terreno comercial o comunicativo. Zallo identificaba también dentro de los rasgos constitutivos de ambos terrenos, como parte de una economía de oferta múltiple, donde la

sustituibilidad de productos o de prácticas culturales es lo dominante, hay una gran competencia entre el conjunto de propuestas creativas, que se traducen en miríadas de ofertas tentadoras cotidianas, aunque la inmensa clonación entre sí de productos, apenas si deja ver algunas propuestas deslumbrantes y novedosas para la cultura (Zallo, 2007: 223).

Zallo (2011) propone tomar en cuenta en la denominación la fórmula de Economía Crítica de la Comunicación y la Cultura, aduciendo el reconocimiento a la crítica a la necesaria pertenencia y participación en la arena de discusiones de los estudios de la economía de la comunicación y la cultura:

está [...] pendiente un modelo general y abierto de interpretación del actual sistema de medios y gestión social del discurso en el capitalismo actual. El sistema capitalista de hoy muestra una gran capacidad de autotransformación y sigue basándose en la mercancía, la explotación del trabajo y acumulación privada de capital. Y, en la actualidad, pone como capital tractor de todo el sistema al capital cognitivo, tecnoinformacional, intelectual, inmaterial, digital o como quiera que le llamemos; y el acento en la apropiación y gestión del conocimiento (Zallo, 2011: 20).

La utilidad propedéutica de los estudios de la Economía Política de la Comunicación en el entorno latinoamericano reciente parece justificarse por los grandes cambios que se han procesado en el continente desde la década de los años noventa del siglo XX hasta la actualidad, en donde mediaron transformaciones regulatorias y cambios significativos en el entorno tecnológico de desarrollo en los SCA:

A partir de la creciente integración de los medios de comunicación en la estructura económica mundial se vuelven cada vez más pertinentes las perspectivas de análisis que integran el estudio entre las relaciones de poder que se expresan en el sistema de producción económico y en el nivel cultural. El rol de los medios en el proceso de acumulación de capital, el problema de las clases sociales, los medios y la legitimación de la estratificación social, la relación entre producción material y producción intelectual constituyen la base analítica de la Economía Política de la Comunicación (2014: 34).

Esta última preocupación guarda cierta coincidencia con el objeto del que partían las líneas de desarrollo iniciales de la EPCC, a las que podemos ubicar en ambos lados del Atlántico y a partir de tradiciones metodológicas dispares.

Por un lado, encontramos la investigación norteamericana, donde podemos ubicar a dos figuras prominentes: Dallas Smythe y Herbert Schiller, de la Universidad de Illinois, para quienes su preocupación investigativa estuvo marcada en desarrollar descripciones sistemáticas de las corporaciones de medios y cómo estos desarrollaron espacios de poder fáctico a partir de la transnacionalización y concentración de la estructura de medios. Su preferencia por investigaciones empíricas los llevó a producir estudios que describían la situación del Estado frente al poder corporativo transnacional, generando evidencia sobre la base estructural económica y empresarial de los SCA. Dentro de esta línea de investigadores podemos ubicar a McChesney, Mosco, Schiller, Smythe, Wasko (Mosco, 2006). No se distinguieron por discutir los efectos de los medios, su foco fue lo estructural. Su impronta inicial fue de oposición a la escuela de la *Mass Communication Research*, cuyos autores más representativos eran Lazarsfeld y Schramm, asociados a estudios de cuño behaviorista:

su acercamiento a los estudios de comunicación se inspiró tanto en la tradición institucional como en la marxiana. La preocupación por el tamaño y poder crecientes de los negocios transnacionales de comunicación, los ubica plenamente en la escuela institucional, pero su interés por la clase social y el imperialismo de los medios da a su trabajo un enfoque definitivamente marxiano (Mosco, 2006: 62).

Sus investigaciones mantuvieron una insistente línea sobre los procesos de transnacionalización y el creciente poder asociado a la expansión de las estructuras propietarias.

La escuela europea, bebió de sus propias fuentes e intentó desde un principio una mayor comprensión de las lógicas intrínsecas de la comunicación. Retomando los postulados de la escuela de Frankfurt, desarrollaron estudios de impronta neomarxistas, en donde podemos

ubicar a los investigadores Garnham, Mattelart, Golding, Murdock, Schlesinger, Miège y Zallo, quienes integraron también estudios institucionalistas o de los regímenes de servicios públicos de medios. Algunos autores (Monje, 2013; Mastrini y Bolaño, 1999) plantean la existencia de una tercera corriente encabezada por el Groupe de Recherches sur les Enjeux de la Communication (GRESEC) encabezado por los economistas franceses Bernard Miège e Yves de la Haye, para quienes el interés estuvo puesto en las lógicas de producción al interior de los medios, como formas reproductoras de categorías y sistemas de producción con grados de innovación relativa. En la escuela latinoamericana ubicamos autores asociados a la escuela crítica como Bolaño, Cruz Brittos, Mattelart, Stolovich, Mastrini, Becerra.

Tanto Mosco (2006) como Monje (2013), hacen especial referencia a la difícil relación de la EPCC con los estudios culturales, consignando a su vez la división conceptual e ideológica de dos importantes escuelas europeas a partir de estos desacuerdos:

con relación a los *Cultural Studies*, existe una escisión originaria que marcará la divergencia de los rumbos entre el grupo de Leicester que adoptó una interpretación relacionada con la EPCC orientada a enfatizar la centralidad de la propiedad económica y la influencia directa ejercida por el Estado y las estructuras de mercado y el grupo de Birmingham, que en cambio tendrá un enfoque alternativo, radical y culturalista y se vinculará desde entonces al Centre for Contemporary Cultural Studies (CCCS) (Monje, 2013: 28).

Desde un posicionamiento crítico de los EPCC, el grado de capilaridad en el análisis aportado por los estudios culturales, si bien aportaba una nueva camada de observaciones y agrietaba a la cultura dominante a partir del reconocimiento de productos propios de la cultura popular, carecía de explicaciones de fondo sobre las subordinaciones económicas intervinientes en los procesos de reproducción social del sentido. Zallo propugna que la economía crítica, a diferencia del positivismo, el posmodernismo, el conductismo, ya que la misma «siempre situará la cultura en el contexto de las sociedades en conflicto» (Zallo, 2011: 21).

Mosco (2006), en su revisión crítica respecto a la demarcación del campo de los estudios de la Economía Política de la Comunicación, establece que ella se asocia a:

tres procesos que constituyen los principales puntos de partida para la investigación en la Economía Política. *Mercantilización* es el proceso de transformar cosas valoradas por su uso en productos comercializables que son valorados por lo que de ellos se puede obtener en un intercambio. Puede apreciarse, por ejemplo, en el proceso de convertir una historia que los amigos disfrutaban en una película o novela con el fin de que sea vendida en el mercado. *Espacialización* es el proceso de trascender los límites del espacio geográfico a través de, principalmente, los medios

masivos y las tecnologías de la comunicación. Por ejemplo, la televisión acorta las distancias al proveer imágenes de eventos internacionales a todas las partes del globo, mientras que las compañías usan de manera creciente la comunicación computarizada para organizar sus negocios sobre una base global, lo que les permite un mayor acceso a los mercados y flexibilidad para moverse rápidamente cuando las condiciones les son menos favorables. *Estructuración* es el proceso de crear relaciones sociales, principalmente aquellas organizadas alrededor de la clase social, el género y la raza. Por tanto, en lo que respecta a la clase social, la economía política describe cómo el acceso a los medios masivos y las nuevas tecnologías de la comunicación está influenciado por las desigualdades en el ingreso y la riqueza, que permiten que algunos puedan acceder y otros queden fuera (Mosco, 2006: 58).

### ***EPCC en la arena cercana***

Los enfoques pertenecientes a los EPCC en América Latina respondieron a la incorporación de modelos teóricos centrales, con base en desarrollos empíricos, pero también con incorporación a la agenda de otros de fuerte cuño propio y con radicación en el espacio-tiempo latinoamericano. Como trabajo señero debemos ubicar el aporte de Antonio Pasquali, *Comunicación y cultura de masas* (1963), en donde, a partir de cierta filiación con la escuela frankfurtiana, carga fuertemente contra los modelos funcionalistas de la comunicación, deconstruyendo lo que para este autor resulta una estrategia que acentúa el lugar del emisor. Asimismo, adelanta la necesidad de indagar sobre los sistemas de medios en relación con sus condiciones de reproducción.

Monje, siguiendo a Muraro (1987) identifica los siguientes puntos de articulación teórica entre comunicación y economía en América Latina hasta los años ochenta:

1) la teoría del desarrollo económico y la comunicación social, 2) la teoría de la dependencia y la interpretación del subdesarrollo, 3) la difusión de la economía capitalista y la empresa transnacional, 4) las interpretaciones económicas de la dependencia cultural, 5) la crítica de la teoría de la dependencia en el campo comunicacional, 6) las nuevas tecnologías: revolución comunicacional y económica y 7) poder económico y flujos de comunicación transnacional (Monje, 2013: 36).

Mastrini y Becerra (2006), a partir de una revisión crítica del texto de Muraro (1987) *Economía y comunicación: convergencia histórica e inventario de ideas. Con especial referencia a América Latina*, desarrollan una pormenorizada aproximación a los estudios iberoamericanos en EPCC. Si bien no es una lista actualizada de la agenda de los EPCC, resume y da cuerpo a centros temáticos relevantes y permanentes, tanto como a sus desarrollos teóricos en nombre de sus autores.

—*En relación con las correlaciones y mutuas determinaciones entre procesos macroeconómicos y comunicacionales, medios, socialización y comportamiento de los agentes económicos, la información y su influencia en el entramado económico-financiero*, el desarrollo de estudios sobre procesos de globalización a cargo de Alain Herscovici, Armand Mattelart, Enrique Bustamante o Robert McChesney, da cuenta de una preocupación por el significado de la financierización y transnacionalización de los SCA. De forma más reciente se pueden incluir estudios de Albornoz, Becerra, Bolaño y Zallo, en donde los componentes de la economía crítica han planteado esquemas interpretativos y líneas de investigación con una fuerte impronta empírica, como por ejemplo en los estudios sobre concentración en la propiedad de SCA y telecomunicaciones.

—*Sobre la incidencia de las nuevas tecnologías en la organización técnica, productiva, financiera o administrativa de las actividades económicas*. Se consignan trabajos de Zallo, Bolaño, Mastrini Herscovici, Stolovich, Covi Druetta, Castells, en donde se evidencia producción sobre las estructuras financieras globales y se desagrega en el marco de la convergencia en marcha los procesos de asimilación comercial, industrial y cultural en mercados nacionales como regionales. Asimismo, el proceso de mercantilización de la información es tenido en cuenta en procesos de investigación actuales.

—*Incorporación de dinámicas socioeconómicas a lo cultural, así como los condicionamientos socioculturales de lo económico*. Remitiendo a conceptos desarrollados por algunos autores latinoamericanos como García Canclini, Germán Rey, Omar Rincón y sus estudios sobre los procesos de hibridación a partir de la observación de estrategias de las industrias de la cultura, además de tomar en cuenta los componentes ciudadanos en donde la referencia son los estudios de Renato Ortiz, Octavio Ianni, Rosana Reguillo, Aníbal Ford, en donde el pliegue ciudadanía y cultura alcanza el rigor de estructuras eminentemente económicas y políticas.

—*Industrias culturales (en tanto que complejos económicos y tecnológicos integrados) más allá de los análisis de las relaciones de propiedad*. La amplitud de estudios sobre la transversalidad del componente industrial y propietario se inicia, para Becerra y Mastrini (2006), con los trabajos de Antonio Pasquali, en donde el venezolano propone una aproximación a la economía de las industrias culturales, manteniendo como objetivo «analizar la matriz ideológica de los mensajes televisivos a través del análisis de propiedad». Los trabajos de Zallo y Bustamante en la década de los noventa son señalados ejemplos de

estudios empíricos o de caso que contribuyeron a una acumulación densa y aún en construcción con referencia a este tópico. En Argentina, los aportes de Getino, tanto como del Grupo de Investigación en Economía Política de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires (Albornoz, Hernández, Mastrini, Postolski), dan debida cuenta de preocupaciones ancladas en procesos de investigación. En tanto, en Brasil se consideran los estudios de Valerio Cruz Brittos y César Bolaño sobre los complejos industriales de la O Globo como parte de este conjunto de estudios que relacionan a las industrias culturales con desarrollos tecnológicos.

—*Política y legislación sobre industrias culturales: el desafío del pluralismo y la diversidad en el contexto de la convergencia tecnológica y la concentración económica.* Quizás resulte el más próximo en el tiempo en términos de desarrollo. Estos estudios reconocen algunos antecedentes en Barcelona, como el Instituto de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona, con el liderazgo de Miquel de Moragas, al igual que los trabajos del Observatorio de políticas de comunicación del InCom. En tanto, desde Madrid, los aportes son consignados a la Universidad Complutense de Madrid, en los trabajos de Fernando Quirós Fernández y Ana Segovia. Zallo desde el País Vasco y Francisco Sierra de Sevilla forman parte de otros niveles de aportes genuinos y significativos en este campo. En lo que respecta a Latinoamérica, Murilo Ramos desde Brasilia, como José Márques de Melo y su revisión de los debates en torno al informe MacBride. En Argentina, los trabajos de Mastrini, Monje, Califano, dan cuenta de una pléyade de otros estudios a la zaga de una década de reformas regulatorias y normativas.

### ***Enfoques y desafíos actuales para las EPCC***

Los desafíos que deben enfrentar los EPCC, nuclean viejos temas en nuevas realidades tecnológicas, que dinamizan algunas discusiones clásicas sobre las condiciones estructurales y superestructurales, además de activar nuevas lecturas sobre la reproducción sistémica de las condiciones capitalistas de producción en el terreno de la cultura y los SCA. Es así como se agregan a las viejas variables explicativas nuevas condiciones de coproducción de las transformaciones sociales y los procesos de cambios. Las nuevas mutaciones capitalistas asociadas a las tecnologías digitales admiten ser consideradas en su índole estructural, como también en relación con otros ingredientes para una agenda de estudios en este marco. Los procesos de convergencia en diferentes planos y grados que atraen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) pueden demandar una revisión de agenda o de



estrategias de abordaje a las corrientes actuales de los EPCC. Zallo (2011) destaca que en la actualidad existen varias y cruzadas formas convergentes, en donde los estudios de la EPCC se ven llamados a expedirse, en tanto significan retos y desafíos de cambios en el mundo que obligan a cambiar las ideas (Zallo, 2011: 38). En prioridad uno, este autor identifica a «la sociedad del conocimiento y capitalismo: la utopía deseable y razonable». Aquí el desafío está puesto en desmontar el discurso del capitalismo en relación con la centralidad de la cultura y la información, en tanto caras de una misma moneda en el desarrollo global de la información como mercancía. Una segunda prioridad, la sitúa en la necesidad de emprender «estudios estructurales sobre los sistemas cultural y comunicativo en los distintos espacios y sectores», en donde aboga por estudios de caso, a los efectos de dar cuenta de un relevamiento empírico por momentos deficitario. Otro desafío que incorpora refiere al estudio de «nuevas sociabilidades, redes y sujetos transformadores», donde las formas de apropiación de las tecnologías por usuarios fácilmente capturadas por las empresas no resultan tan accesibles para los investigadores. Otro cúmulo problemático es identificado en el «trabajo cultural, la regulación social y los temas de propiedad intelectual», esto abre la puerta a estudios sobre las condiciones de la creación independiente e industrial en el terreno de la cultura a partir de las nuevas tecnologías digitales. Agrega Zallo una entrada sobre las «estrategias y políticas culturales y comunicativas con el acento de la diversidad y la igualdad», además de inquirir sobre estudios que consideren los «territorios y transversalidad».

Bolaño (2011) le atribuye a la EPC la potencia de la reconstrucción del campo crítico de la comunicación, a partir de un revisitado enfoque de los estudios de la radiodifusión y los procesos de redefinición de su estructura económica y comercial. Para este investigador, la EPC ofrece una «alternativa paradigmática holística e interdisciplinar vinculada al paradigma crítico más general del materialismo histórico» (Bolaño, 2011: 257). Las líneas de acción que identifica para las EPC en el nuevo marco de época son: establecer un diálogo efectivo entre las distintas escuelas de la economía política de la comunicación en su raíz epistemológica, buscando potenciar el grado de inferencia y valor explicativo en el campo; reconocer la participación y contribución de la escuela latinoamericana, rompiendo con el eurocentrismo, a partir de la proyección disciplinaria de sur a norte; intentar preservar el carácter crítico y comprometido en el campo teórico y metodológico (2011:258).

Para Delia Crovi Duetta, los desafíos para las EPCC se ubican en la explosión de factores que agregan una mayor complejidad a la conexión entre economía y comunicación, la complejidad de definir los alcances en relación al componente cultura y todos sus planos de

intervención, en donde se pregunta si es posible incorporar a los estudios de la EPCC todos los procesos culturales y, por último, los temas que agregan el componente de crisis permanentes en lo sectorial, en donde, a modo de ejemplo, establece como una necesidad investigativa observar el nuevo desempeño de las industrias creativas, cómo procesos de creación independientes y bajo la prerrogativa del emprendedurismo y el individualismo productivo abren nuevos campos problemáticos en ambientes de convergentes (Crovi Druetta, 2011: 263).

### ***Los EPCC y las políticas de comunicación: el Estado en zona de políticas***

La articulación entre los componentes económicos y políticos en el campo de los estudios de la comunicación ha mantenido una relación indisoluble con la intervención del Estado, a partir del diseño y establecimiento de las reglas de juego en el terreno de los servicios de SCA y telecomunicaciones. Dada la centralidad del Estado en estas definiciones, consideramos necesario introducir algunos marcos básicos para su consideración. Siguiendo a Califano, encontramos dos corrientes históricas que funcionan como paradigmas en la consideración del Estado, la teoría marxista y la teoría weberiana:

la teoría tradicional marxista concibe al Estado como una *comunidad ilusoria* [...] Sostiene que tanto la organización social como el Estado brotan del proceso de vida de los individuos, de sus condiciones reales y materiales de existencia [...] conceptualiza al Estado moderno como un producto histórico que se corresponde con la división del trabajo, la propiedad privada, la distribución desigual de renta, la gran industria, el derecho privado y la competencia universal [...] la organización estatal conlleva una contradicción entre el interés individual y el interés común, que cobra en cuanto Estado una forma propia e independiente, separada de los reales intereses de los individuos. Por lo tanto, toda lucha que tenga lugar dentro del Estado será una lucha entre clases y toda clase que aspire a dominar la sociedad e imponer sus propios intereses tendrá que empezar por conquistar el poder del Estado. La perspectiva weberiana, por su parte, define al Estado moderno como «una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación» (Weber, 1919). Se trata de una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (Califano, 2015: 287).

Estas demarcaciones iniciales sobre el Estado dan cuenta de un parteaguas para nuevas clasificaciones, la conformación de escuelas críticas, administrativas, así como también para la identificación de burocracias estatales. Desde el tronco marxista, la identificación de condiciones de clase tanto como los aspectos referidos a un todo ilusorio y contradictorio conforman la base conceptual en donde se procesa la reproducción socioeconómica de clases.

La capacidad y el diseño burocrático, así como la delegación del monopolio de uso de la fuerza legítima, nos hablan de un consenso superior. Desde la perspectiva weberiana, el otorgamiento de un lugar central está asegurado por la delegación en el uso de la fuerza y la autonomía en el funcionamiento burocrático para dirimir cuestiones asociadas a bienes generales.

Sin perjuicio de estas categorías fundantes, el Estado en la modernidad resultó siempre un límite a franquear desde lo ideológico como a nivel de la política práctica, y esto se refleja en los estudios sobre políticas públicas sectoriales. La cuestión del poder y de las capacidades delegadas en el Estado para la administración de los bienes públicos, como espacio consensuado de tramitación de las contradicciones, conforma un pacto no exento de contradicciones y luchas.

Luego de la segunda guerra mundial, debemos comprender que el Estado fue devuelto a funciones más complejas, a partir de la magna obra de reconstrucción de los Estados nacionales europeos. Definiciones de base keynesiana tanto como marxistas en un mundo en reconstrucción contribuyeron a potenciar la figura del Estado como centralidad. La aplicación del Plan Marshall, llamado *European Recovery Program*, (ERP) y la posterior instalación de los regímenes de bienestar en las democracias capitalistas europeas, como de los sistemas de planificación dentro de la mancha socialista, confirmaban la hipótesis de un actor con nuevas funciones, mientras que confirmaban las ya canónicas.

No sin resistencias, los socialdemócratas y liberales europeos instalaban lo que suponían una «relación funcional entre política social y crecimiento económico con libertad de mercado; la racionalidad, neutralidad y eficiencia de la burocracia encargada de administrarlo; el papel de la política social como estabilizador democrático; y su capacidad de reducir las desigualdades sociales, alcanzando un equilibrio pactado entre clases sociales, generaciones y géneros» (Álvarez-Miranda, 1996). Otro tanto significaban los avances de los sistemas socialistas del este.

En Latinoamérica, en cambio, el mundo posbélico iba a dejar un saldo dispar: mientras que podemos encontrar la instalación de Estados de bienestar incompletos en algunos países, también se identifican ruinosos diseños institucionales en otros, además de la fuerte impronta de los autoritarismos regionales en la aplicación de fórmulas económicas y políticas, como por ejemplo las impulsadas por el Consenso de Washington.

No será hasta los recientes ejercicios de gobiernos populares o progresistas en algunos países de América Latina, donde el Estado volvió a ser revisitado y ampliado. Esto último revivió el interés por el Estado en estas latitudes, ya que la historia los devolvía a la acción y a su centralidad. Consideramos, junto con Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (2007), que es importancia heurística investigar las relaciones entre la formulación de políticas públicas como solución a problemas del bien común y la matriz de Estado desde donde emergen:

el creciente abanico de cuestiones que ha pasado a ser «función propia» del Estado latinoamericano, la mayor extensión territorial de su acción efectiva en perjuicio de autonomías regionales legales y extralegales, la expansión del control estatal sobre diversos sectores sociales —de lo que el corporativismo es una manifestación central pero no única—, la emergencia de núcleos tecno-burocráticos con creciente autoridad interna y externa al Estado, son algunos de los procesos de los que nuestras disciplinas deben dar cuenta (Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, 2007: 556).

Dar debida cuenta de los grados de autonomía y afectación que la institución Estado preserva en relación con los actores involucrados en la política, puede resultar un marco de evidencia que restituya discusiones, como también redefine métodos. También nos preguntamos, junto con estos autores «¿cuál es la naturaleza de los Estados latinoamericanos contemporáneos? ¿de qué manera y en qué grado expresan y a su vez actúan sobre la distribución de recursos de sus propias sociedades y del contexto internacional? ¿cómo inciden mutuamente los cambios sociales y los cambios al nivel del Estado?» (Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, 2007: 555).

A partir de este entorno demarcatorio del Estado situaremos nuestra perspectiva de análisis de las políticas de comunicación, como políticas públicas sectoriales para los SCA y las telecomunicaciones.

Consideramos que nuestra matriz de análisis se inscribe dentro de los estudios centrados en las políticas públicas, ejercidas de forma asertiva y propositiva por las estructuras estatales y gubernamentales con vocación regulatoria y normativa. A su vez, consideramos que la producción de una política conforma un espacio particular, en donde se dan cita un conjunto de actores, con intereses dispares y con trayectorias ligadas o contrapuestas.

Comprendemos, junto con Bernadette Califano, que las «políticas de comunicación implican un proceso dinámico de interacción entre diversos actores —institucionales y no institucionales— que persiguen variados intereses y recurren a mecanismos formales e

informales para influir sobre sus procesos de elaboración y sobre la configuración de los sistemas de medios» (Califano, 2015: 286). Desde esta perspectiva, el Estado resulta una pieza central en el debate, de manera que la evolución teórica sobre el propio Estado puede contribuir al ordenamiento de las categorías de análisis. Consideramos que, si bien el concepto *Estado* mantuvo una presencia continua desde la teoría económica y los estudios políticos, fue luego de la crisis de 1919 y el posterior desarrollo del keynesianismo, cuando el debate se vio relanzado a partir de lo que Califano (2015) identifica como tres líneas troncales en el abordaje del Estado: «la pluralista, la dirigencialista y la clasista».

La escuela pluralista encuentra sus bases en una visión democrática y gradualista del acontecer social, bajo la demarcación del Estado como una comunidad de acuerdos y ámbitos de aplicación democrática en carácter de individuos libres e integrados; una de sus figuras prominentes fue Robert Dahl.

La escuela dirigencialista, se distingue por observar al Estado en tanto estructura y organización y su foco está puesto en la ocupación de lugares dentro del Estado a los efectos de ejercer el poder desde la burocracia; entre sus exponentes debemos ubicar a Schumpeter y su vocación por una «democracia de elites», o un Estado empresario.

En cambio, la teoría clasista, con claros reflejos clásicos, observaba al Estado como una «condensación material de una relación contradictoria» (Poulantzas, 1978) en donde, por la imposición de la clase en la posesión de las condiciones de reproducción que el Estado asegura, se logran avances o retrocesos sociales.

En esta sección, cuando hablamos de política nos referimos a lo que los anglosajones conceptualizan por el vocablo *policy* (*policies*), comprendido como un plan de acción, que conjuga una definición ideológica y un modo de acción para un problema público determinado. Podemos también, en el transcurso de esta investigación, referirnos al concepto de *polity*, en relación con la organización del gobierno, diferentes formas de gobiernos y de Estado, tanto como al de *politics*, por aquellos que se dedican a la política, como en el caso de la identificación de elencos partidarios. De todas formas, lo central en este análisis refiere al concepto de *policy* (*policies*), tomado como el accionar político en relación con un tema concreto a resolver (Califano: 2015: 296). En términos de Bourdieu, las políticas pueden ser vistas como *estructuras estructurantes*, donde se procesa un gran trasiego de causalidades, racionalidades limitadas, intenciones ideológicas y posibilidades fácticas de implementación.

Estamos de acuerdo con el enunciado que expresa que muchas veces «las políticas determinan la política» (Aguilar Villanueva, 1992: 33).

Optamos por una definición de políticas públicas *sustantivas*, como lo formulan y definen Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne (2008), en donde la formulación de toda política resulta una afirmación programática y pública, que pone en relación la capacidad por parte del Estado y de la estructura de gobierno de accionar propositivamente, a los efectos de abordar un problema público previamente definido. De esta forma, dependiendo del área que aborde la política, se podrán despejar los grados de afectación en las correlaciones de poder, los liderazgos y las autoridades estatales y gubernativas. El grado de previsibilidad —tanto como la capacidad coactiva del Estado— resulta pues una variable de peso para los actores involucrados en la arena de la política.

Consideramos la propuesta de Lowi (1964), quien propuso a su vez distinguir entre políticas *regulatorias*, *distributivas*, *redistributivas* (Aguilar Villanueva, 1992). Las de índole distributivas, suelen ser baja intensidad política, ya que promueven —mediante el uso de recursos públicos— satisfacer demandas puntuales y no antagónicas; una vez que la demanda es atendida, los conflictos tienden a disiparse. Las políticas regulatorias para Lowi responden a una zona de mayor turbulencia, ya que implica la distinción entre intereses antepuestos y muchas veces contradictorios. En las políticas regulatorias siempre hay ganadores y perdedores, se afectan trayectorias y el *statu quo* se ve alterado, se puede esperar la conformación de coaliciones y la tramitación requiere de liderazgos fuertes. Las de orden redistributivas resultan las más álgidas, ya que la discriminación entre costos y beneficios implica muchas veces un reordenamiento profundo de las reglas de juego (Aguilar Villanueva, 1992: 34). Tanto en las políticas distributivas como regulatorias la hipótesis es trabajar con un número acotado de actores y afectaciones. En el campo de la convergencia entre los SCA y las telecomunicaciones, el propio dinamismo u opacidad del sistema de actores agrega mayor complejidad al modelo. En estos términos, la política puede ser vista como una relación de costos y beneficios, que se asumen a partir de la toma de decisiones.

### ***Políticas y regulaciones públicas en comunicación***

Van Cuilemburg y McQuail (2003) identifican tres fases paradigmáticas de políticas de comunicación y medios: «I. la fase de políticas de la industria de la comunicación emergente, II. la fase de política de servicio público de medios, y III. la fase de un nuevo paradigma en políticas de comunicación» (Van Cuilemburg y McQuail, 2003). A la primera la podemos

ubicar en la necesidad de los Estados de establecer interacciones entre sus intereses propios, con emprendimientos de carácter nacional, tanto comercial como industrial. Esta fase transcurrió hasta la segunda guerra mundial y su impronta fue industrial y nacional. Dentro de la segunda etapa recorrida por las políticas de comunicación, estos autores identifican el paradigma de política de servicio público de medios (1945-1980/90), donde la centralidad estuvo marcada por la contribución a un cuerpo cultural a partir de los medios como contribución a los marcos democráticos en donde se inscribían. Por último, estos autores identifican la fase actual (de 1980/90 en adelante) en la cual se busca un nuevo paradigma de políticas en donde, sin terminar de definirlo, para estos autores se debería considerar el nuevo estatuto tecnológico convergente, tanto como la afectación a los sistemas tradicionales de medios.

En el entorno latinoamericano, las definiciones de las políticas públicas en comunicación mantuvieron un enfoque revisor del lugar del Estado, además de configurar una plataforma de revisión sobre la dependencia política y conceptual que el campo mantenía con el resto del mundo. Es así como, en un señero ensayo, Luis Ramiro Beltrán identificaba y definía las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) como:

un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación en un país (Beltrán, 1976).

Califano, siguiendo a Graziano (1997), plantea que la primera etapa del desarrollo de las PNC, respondió a una lógica «formalista», en donde se pretendía un mayor involucramiento del Estado (hasta ese momento ausente) en el quehacer regulatorio sobre medios de comunicación y, como segunda etapa evolutiva de las PNC, distinguen los encuadres logrados a partir de 1976, luego de la celebración de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en San José de Costa Rica, donde se introducen nuevos temas como acceso y participación, el derecho a la comunicación, el derecho a la información, la vinculación del sector con otras áreas como la cultura, la educación y la salud. Esta etapa es considerada como la fase «contenidista» de las PNC (Califano, 2011: 8).

Desde una visión contemporánea, Sierra (2006) entiende que, en la actualidad, el panorama es más complejo, y sobre todo transnacional. El Estado —invocado en su momento por las PNC y luego denostado al influjo del neoliberalismo— es ahora nuevamente convocado para articular políticas (Sierra en Califano, 2011: 8).

Como lo define Mastrini, los empujes en el campo de las políticas de comunicación responden a distintas matrices, tanto como a realidades regionales o nacionales. Agrupar el conjunto de tradiciones filosóficas como de ampliación de derechos puede resultar de utilidad, y es lo que intentamos en el apartado siguiente. Ahora bien, lo que se mantiene intacto desde las iniciales matrices iniciales en las políticas de comunicación es su componente sistémico y por conformar un:

sistemático intento de alcanzar una estructura concreta de medios (con especial atención al sector audiovisual), a través de un proceso eminentemente político en el que participan, con desigual capacidad, el Estado y el gobierno, los partidos políticos, el sector empresarial y la ciudadanía. Dicho proceso está determinado por el conflicto de intereses entre los actores mencionados, cuya resolución temporal genera un marco regulatorio en el que se usan diferentes herramientas para alcanzar los objetivos y metas establecidos. El proceso de definición de políticas de comunicación interactúa permanentemente con los desarrollos económico y tecnológico. Es cada vez más inestable y dinámico, y queda expuesto a permanente revisión [...] (Mastrini, 2014: 126).

En este sentido, debemos aceptar que las políticas de comunicación en el entorno latinoamericano refieren a un campo con importantes rezagos, omisiones, bloqueos y presencia de la no política como política, donde el telón de fondo lo conforman mercados nacionales deficitarios (considerados en pureza) y Estados con bajas capacidades.

Existe evidencia empírica suficiente que indica que la realidad regional —Uruguay no escapa a la misma— está signada por una herencia de poca tradición regulatoria *positiva* (en el sentido de formulaciones regulatorias de carácter asertivo), una institucionalidad (tomada en sentido amplio) muchas veces expuesta a vaivenes políticos y con baja capacidad instalada (entendida como dotaciones de recursos), lo que, sumado a una región donde el valor democrático ha fluctuado significativamente desde los procesos de independencia de los estados nación hasta la actualidad (Roncagliolo, 1995; Kaplún, 2010; Mastrini y Marino, 2008; Gómez, 2011), genera una base poco sólida para el desarrollo e implementación de políticas continuas o políticas de Estado en la materia de la comunicación y afines.

A esto le debemos agregar otros ingredientes, como los procesos de convergencia tecnológica, regulatoria y de mercados donde es destacable una balanza deficitaria en el intercambio de bienes culturales entre la región y los países desarrollados.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos reconocer la existencia de tradiciones académicas en Latinoamérica, con un perfil propositivo en materia de regulaciones y en políticas públicas de



comunicación, conformando un corpus académico no alineado en lo que refiere a los estudios de comunicación.

### ***El marco de los derechos y las políticas de comunicación***

Hasta 1995 podría decirse, siguiendo a Roncagliolo, que el vínculo entre la comunicación y los derechos humanos ha sido una relación fértil en lo declarativo, no tanto en las políticas de cuño sustantivo en países en desarrollo (Roncagliolo, 1995).

La postergación regulatoria fue directamente proporcional al congelamiento y perpetuación de situaciones de larga data en el panorama mediático latinoamericano. El incremento de tasas de concentración en la propiedad de los medios, como el nulo desarrollo del sector público en los SCA, así como de otros sectores emergentes (como el comunitario en todas sus variantes posibles), resultaba una evidencia irrefutable de que los derechos consagrados en normativas internacionales —muchas veces refrendados por los distintos gobiernos— no pasaban de lo declarativo. Los modelos y arreglos en la asignación de bienes universales dejados en manos de la administración de los estados nacionales latinoamericanos fueron deficitarios en la implementación, ya sea por ausencia de capacidades como por definir un corpus de derechos asociados a una *libertad negativa*, la que si bien acreditaba obligaciones de no censura y libertad en el ejercicio de la libertad (Loreti y Lozano, 2012: 34) mantenía al Estado en una esquina poco activa en la promoción real de las libertades.

Se puede argumentar que esta versión del Estado no interventor guardaba relación precisa con la salvaguarda de derechos individuales consagrados en la revolución francesa de 1789, y promovidas por la burguesía como parte de la ampliación de derechos básicos y universales. Fueron estos movimientos sísmicos que terminaron por enterrar al antiguo régimen monárquico, y desde donde se sentaron las bases del Estado moderno en materia de libertades. Fue a partir de esta configuración histórica, que Loreti y Lozano identifican como la consagración de la «etapa empresarista», que el concepto de libertad se asoció a la libertad de empresa, identificándose de esta forma la primera configuración del capitalismo informativo, en donde la libertad de prensa queda subsumida a libertad de empresa. En esta lógica de derechos «el empresario es el único titular del poder de informar y es quien mantiene la relación con el poder político-administrativo» (2012: 37). La evolución liberal del concepto de libertad de información continuó entrado el siglo XX, cuando el ejercicio profesional hizo emerger el derecho de los mediadores profesionales. A partir de tomarse en cuenta la función y el efecto de los medios sobre el entramado social político, se consagraron los derechos de

los profesionales de los medios; a esta etapa la definen como «profesionalista». Por último, estos autores identifican la etapa «universalista», a punto de partida de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que, en su artículo 19, el derecho a la información considera el surgimiento de una nueva era de derechos, en donde el Estado comenzaba a compartir las prerrogativas de garante de las libertades con otros organismos de la esfera nacional como internacional.

La realidad actual demuestra un paisaje cambiado, con grandes espacios opacos, en donde por más que los Estados deseen intervenir, sus capacidades pueden resultar menguadas, cuando no ineficientes. Los marcos regionales y los organismos internacionales, por momentos, resultan deficitarios. De todas formas, la matriz histórica de estos avances nos puede ayudar a comprender en términos de evolución, el derrotero de la relación entre los Estados y un conjunto de derechos, que han sido una fuente de referencia permanente en las regulaciones ensayadas recientemente en distintos países.

### ***Marco de derechos a nivel internacional***

Siguiendo a Loreti y Lozano (2012) y Monje (2013), podemos referir a un conjunto de acuerdos, tratados y convenciones, donde el derecho público internacional asume estándares y reconoce explícitamente un conjunto de derechos y deberes que afectan directamente el campo de la comunicación y el acceso a bienes *infocomunicacionales*. Estos acuerdos y tratados funcionaron como fuente de inspiración y resguardo argumental de algunas reformas regulatorias en la región latinoamericana y es por ello que puede resultar conveniente reseñarlos, al menos en sus aspectos centrales.

Por su trascendencia y reconocimiento debemos citar a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, que consagró el derecho humano a la libertad de expresión en su artículo 13, procediéndose luego en el año 2000 a la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, donde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) profundizó los conceptos referidos a la libertad de expresión por la vía de incluir en la agenda la necesidad de considerar el concepto de diversidad como uno de los objetivos en la administración de recursos asociados a la viabilidad técnica de los SCA.

Si bien estos acuerdos están mayoritariamente suscritos por los estados latinoamericanos (Uruguay no escapa a esa realidad), tomados con relación a su efectivo desarrollo a nivel de los derechos ciudadanos, no supera lo declarativo.

Dentro del marco de acuerdos suscritos se encuentran: la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la Unesco (2005) y la Declaración sobre Diversidad en la Radiodifusión bajo el acuerdo y la firma de los relatores de libertad de expresión de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa (OSCE) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) en 2007.

A partir de la observación sobre la estructura de contenidos como del tratamiento del conjunto de derechos involucrados, podemos inferir que la mayoría de estos acuerdos y tratados son tributarios de las conferencias ambientadas en el marco de la Unesco, en el último cuarto del siglo XX, como por ejemplo la desarrollada en 1976, en San José de Costa Rica, denominada como la Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación de América Latina y el Caribe. En esa oportunidad emergió la consideración del derecho a la comunicación como inherente a la libre expresión del pensamiento, «que es un derecho humano el acceso a todos los bienes de la cultura y la participación libre y democrática en las varias manifestaciones del espíritu» (Quirós, 1996: 75). Fue en esa conferencia donde se recomendaba la formulación de políticas de comunicación nacionales e internacionales, reconociéndose a los Estados la capacidad (necesaria) y libre albedrío de proponer regulaciones (*cfr.* Monje, 2013). También podemos reseñar como un antecedente la segunda conferencia realizada por la Unesco, que fuera celebrada en Kuala Lumpur en 1979, donde se comprendía a la comunicación como un proceso de afirmación de la identidad de índole nacional y como favorecedora de procesos de integración social, entre otros conceptos que consagraban un campo singularizándolo dentro del marco de los derechos humanos universales. De acuerdo con Califano, Rossi y Mastrini (2013), podemos asumir que, desde la mitad del siglo XX, contamos con derechos consagrados en relación con la libertad de opinión y de expresión, los que conforman un elemento discreto y positivo donde ampararse y un marco de referencia ineludible para los Estados. Doctrinariamente conforman un cuerpo de derechos en gran medida provenientes de marcos regulatorios cuya referencia estaba dada por las políticas de la cultura (Zallo, 2011). Quizás el hito de mayor importancia en estos antecedentes se lo debemos a la Conferencia General de la Unesco en Nairobi, en su XIX sesión, donde se crea la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación, cuya presidencia recayó en Sean MacBride. Desde 1977 a 1980, esta comisión —mayoritariamente integrada por delegados estatales— trabajó y consensuó el célebre informe *Un solo mundo, voces múltiples*, aprobado por la Asamblea General de Unesco celebrada en Belgrado en el año 1980, en la XXI sesión de la Conferencia General.

En ese informe se remarcaba la necesidad de reducir las brechas de dependencias, indicándose de alguna forma a los procesos de concentración como un cerrojo al cumplimiento del acceso al consumo y producción de bienes informacionales. En la nómina de recomendaciones que emergían del informe, se destaca la conceptualización de propender hacia una reducción de los aspectos comerciales a favor del acceso social a ellos, asociar la comunicación a procesos de refuerzos de la identidad de las naciones, considerar que los medios puedan ser un agente de desarrollo, la insistencia de que los países cuenten con reglamentaciones con arreglo a estándares democráticos y bajo intereses generales compartidos en un marco internacional, se exhortaba a la generación de procesos de investigación en varios campos de la comunicación, a la coordinación internacional en relación a servicios y valores compartidos, también se incluía en el menú de las 82 recomendaciones (McBride, 1980). Como señala Monje (2013) resulta difícil —sino imposible— encontrar una discusión global sobre políticas de comunicación que logre el tratamiento o el planteamiento de una agenda en temas de comunicación, políticas y derechos, situados en el marco de la cultura, la identidad y el intercambio horizontal entre las naciones, como en esta oportunidad y en ese informe.

Entre los antecedentes que propugnaban por un nuevo orden mundial de la comunicación, debemos reconocer en el movimiento de países no alineados (MPNA) uno de los hitos destacables en la década de los años setenta y, con mayor precisión, en la IV Conferencia de Jefes de Estado y Gobierno de los Países No Alineados, desarrollada en Argel en 1973. Allí se desarrolló un pensamiento geopolítico que pretendía romper con el eje este-oeste. Fue en esa conferencia que se comenzó a edificar una estrategia de intervención de países tercermundistas que no adherían al debate este-oeste y que planteaban agendas Sur-Sur, además de un marco de relación norte-sur, que ambientaba una mirada crítica respecto a los procesos de dependencia y colonialismos. En oposición a estos acuerdos debemos ubicar las asociaciones empresariales como la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR) y la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), quienes argumentaban que los mismos podían atentar contra la libertad de prensa (Carboni y Rodríguez Miranda, 2011).

De forma concurrente en América Latina, en la década de los años setenta, comenzaban a prefigurarse tendencias académicas que invocaban la necesidad de configurar Políticas Nacionales de Comunicación (PNC), las que deberían asegurar estándares culturales propios como marco de defensa de identidades nacionales.

## *Desplazamientos y evoluciones*

La perspectiva abierta por la consagración formal del debate sobre un posible Nuevo Orden Mundial de la Comunicación (NOMIC), de claro tinte epocal, puede ser considerada como un antecedente de relieves paradigmáticos para algunos debates que han sobrevenido y que afectan al paisaje actual en la región. De Charras, Lozano y Rossi (2013), proponen considerar un posible desplazamiento de foco, para pasar de considerar una perspectiva de derechos consagradorios a nivel de organismos multilaterales con posible suscripción nacional a una dimensión de prácticas ciudadanas afirmativa en el ejercicio de los derechos, asociadas al acceso ciudadano como sujeto de derecho, extremo que arroja una causalidad evidente sobre la calidad democrática medida por país o región. Jurado Vargas (2005) citada por De Charras *et al.* (2013: 28) plantea que esta evolución de derechos significa el pasaje de una «libertad negativa» —donde los derechos están asignados como un límite para el individuo, donde de algún modo se mantiene una salvaguarda pasiva— hacia una «libertad positiva», en donde el individuo es partícipe proactivo de sus derechos. De algún modo esto nos proyecta sobre un viejo debate del orden del liberalismo en la figura y el discurso de Benjamin Constant (1819) y su ensayo sobre la libertad de los antiguos y la de los modernos. Lo conceptual de estos desplazamientos en el campo de los derechos admite una observación sobre el pasaje de una relación ciudadana que mantenía sus derechos consagrados o «dados» a una ciudadanía demandante en su circunstancia y bajo estándares de complejidad mayores. Este nuevo centro de derechos aumenta en número y calidad las variables de satisfacción en el acceso y consumo de bienes infocomunicacionales, como también acrecienta la capacidad heurística de esas variables para medir la calidad democrática de los estados, tanto en la satisfacción de derechos básicos. De esta forma ubican al derecho a la información y comunicación:

en el marco de una mirada de desarrollo humano integral y genuino, [que] puede entenderse en primera instancia como aquella potestad de todos los ciudadanos para expresarse en igualdad de oportunidades y en equidad de consideraciones. Esto quiere decir que cada uno y cada una incluye entre sus derechos humanos fundamentales el de comunicarse, entrar en relación y entablar diálogos productivos, con otros y con otras. Esto no puede ser un derecho simplemente declamado: para que sea efectivo tienen que apoyarse en condiciones materiales que lo garanticen (Uranga, 2007, citado en De Charras *et al.*, 2013: 32-33).

Siguiendo a De Charras (2013) podemos establecer —como lo afirmaban Loreti y Lozano— que tuvimos que esperar hasta la consagración del normativo de clave «universalista» para la consagración de un conjunto de derechos en la Declaración Universal de los Derechos

Humanos de 1948, a punto de partida de su artículo 19, que a texto expreso establecía que: «todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; [y] este derecho incluye el de no ser molestado a causa de opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión» siendo además reforzados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en 1969, y ratificados en sucesivos actos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con referencia cruzada a elementos sensibles como los procesos de concentración en los sistemas de medios a nivel nacional o regional o con referencia a promover procesos que aseguren la diversidad en la oferta y acceso a contenidos (De Charras *et al.*, 2013: 33-35).

Otros hitos más recientes en esta línea de consagrar universalmente algunos derechos lo pueden configurar los acuerdos en el marco de organismos multilaterales, como cumbres mundiales sobre la sociedad de la información (CMSI), celebradas en Ginebra (2003) y en Túnez (2005), donde organismos como la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) ofician de convocantes, alterando la lógica de actores convocantes de las instancias ya históricas en lo que refiere a la conformación de un marco de derechos para la comunicación, mayormente convocadas por Unesco.

### ***Los años ochenta y noventa en el escenario latinoamericano: el Estado en cuestión***

Los años ochenta en la región sur latinoamericana fueron dominados por fuertes embates neoliberales, coronando de alguna forma los cambios estructurales que los gobiernos dictatoriales habían prefigurado. Como lo señalan Mastrini y De Charras (2005):

La década del ochenta se caracterizó por la gestación de los procesos de desregulación, privatización y retraimiento del Estado en los aspectos cruciales del desarrollo económico y particularmente todo lo relacionado con el mundo financiero y las telecomunicaciones. El avance del neoliberalismo sobre las empresas del Estado se plasmó, entonces, en el ingreso de los grandes conglomerados trasnacionales en las telecomunicaciones con la liberación de dichos mercados considerados hasta ese momento como «monopolios naturales» —en consonancia con los lineamientos sostenidos por la UIT—, junto con la privatización del sistema televisivo en los países en los que aún seguía bajo la órbita del Estado [...] un Estado que, sin embargo, no desapareció sino que, muy por el contrario, redireccionó su rol, esta vez declaradamente a favor de las corporaciones económicas (Mastrini y De Charras, 2005: 4).

A tono con la región, esta evolución sociopolítica encontró a Uruguay en el último cuarto de siglo XX en pleno período de reconstrucción democrática, habiendo sufrido los embates liberales en la década precedente de los años setenta. El influjo de las décadas precedentes

logró implantar un nuevo modelo que se aproximó en sus pautas al definido *Consenso de Washington*, que proponía apaciguar nacionalismos productivistas de inspiración cepalina, para instituir la disciplina fiscal, la apertura de la economía, el establecimiento de algunas líneas de privatización, la desregulación de mercados a favor de mercados globales, donde la región ocuparía el rol de vendedor de bienes primarios y algunos productos de baja manufactura al mercado internacional. Fue en este período que se procesó la entronización de agencias internacionales de crédito y asesoramiento como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), las que introdujeron nuevos paradigmas en el rol del Estado, asignándole un papel rector en las políticas macroeconómicas y el abandono paulatino del paradigma del bienestar.

Los años noventa estuvieron pautados por un ciclo económico favorable para algunos sectores, junto con el alza de los precios internacionales para bienes básicos, pero también se fraguaron los mayores impulsos liberales que consideraban al Estado como una arena donde dirimir algunas consideraciones generales sobre lo social y la política (Barba Solano, 2004) con políticas de *shock* que atravesaron a varios sectores socioproductivos. De forma coincidente con esa etapa, se consagraron cambios significativos en las tecnologías asociadas a los SCA y las telecomunicaciones, lo que derivó, como Mastrini y de Charras (2005; 2011) lo identifican, en una formalización de nuevas institucionalidades (en el terreno de la multilateralidad) y la entronización de un paradigma tecnológico potente. En 1986, en la denominada Ronda Uruguay y su segunda vuelta de tuerca en Marrakech en el año 1994, fue donde se incorporaron los servicios y la propiedad intelectual a la égida de la OMC, derivándose en un proceso tendiente a la «liberalización, privatización y desregulación del comercio audiovisual, la propiedad intelectual y las telecomunicaciones» (Mastrini y De Charras, 2005: 7).

El resumen, de esta etapa signada por la irrupción de cambios tecnológicos, pero también por un nuevo orden en el capitalismo global, podemos identificar algunos ganadores y perdedores, donde el saldo para los Estados nacionales y sus políticas y esquemas regulatorios fue deficitario, sufrió cambios estructurales y desplazó el escenario de los debates comunicacionales a organismos multilaterales y técnicos como la UIT, u otros operados bajo una lógica expresamente comercial como la OCDE o la OMC.

Mastrini y De Charras (2005) caracterizan esta evolución a partir de los siguientes elementos: la existencia de una mayor concentración del mercado de contenidos y de medios a escala

global, mediante procesos de convergencia, con su consiguiente ausencia en la agenda de las rondas ambientadas en el marco de los *nuevos* organismos multilaterales de negociación. La desarticulación del NOMIC a partir del traslado de la agenda desde la Unesco a la UIT, trasladaba el entorno de discusión desde un ámbito de consideración cultural a uno decididamente técnico y económico, donde la presencia del mercado resultaba significativa.

### ***Cambio de escenario***

Como hemos reseñado, uno de los cambios troncales en el paradigma de la regulación de temas relacionados a servicios de comunicación refiere al pasaje de la órbita de organismos especializados en el campo de la cultura a otros que mantienen competencias economicistas, bajo un paradigma de administración de litigios o colaboración en aspectos estrictamente económicos y tecnológicos. Un mojón importante de ese cambio se comenzó a estructurar en la Ronda Uruguay de la GATT-OMC. Para Mastrini, De Charras y Fariña (2013) esta nueva configuración precisó del surgimiento de un mercado global de contenidos a partir de las facilidades tecnológicas y de un marco institucional global. Siguiendo a estos autores, podemos identificar distintos niveles de afectación promovidos por este cambio de paradigma: el primero refiere al surgimiento de un modelo de gobernanza global, el segundo pone el foco en las transformaciones de los sectores tradicionales de los Servicios de Comunicación Audiovisual y el de las telecomunicaciones, un tercero que atiende a las resistencias que se han planteado desde la sociedad civil y desde algunos estamentos multilaterales respecto a la implantación de esta paradigma a escala regional.

Los aspectos que rodean a la gobernanza global se enmarcan en la delimitación de las agencias multilaterales con competencia en la materia, de modo que importa observar a las agencias en tanto ganadoras y perdedoras en este ambiente. En esta línea, cobra sentido analizar cómo los gobiernos regionales o nacionales pierden terreno debido a la transversalidad global de las mismas. Dentro de los que ganan terreno, podemos ubicar a la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), rondas de gobiernos centrales como el Grupo de los ocho, dentro de la OCDE el Global Information Infrastructure (GII). Estas agencias o grupos técnicos mantienen una agenda *ad hoc* muchas veces muy técnica, alcanzan niveles de profundidad en la especificidad de decisiones que dejan a otras agencias con menos margen de negociación. Entre estas últimas podemos ubicar a las del tronco de la Organización de Naciones Unidas



(ONU), en particular Unesco, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la UIT (*cf.* Mastrini, De Charras y Fariña, 2013).

El segundo aspecto, con grado de afectación relativa, es el de los cambios en los sectores de los Servicios de Comunicación Audiovisual y el de las telecomunicaciones. Al influjo de las negociaciones en el marco de la OMC, bajo el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (en inglés GATS), se incorporan en la agenda procesos de liberalización del comercio de servicios, donde la negociación se lleva adelante a través de rondas entre partes. La inclusión de productos en listas «positivas» abre cadenas de negociación que, por lo general, son resueltas a partir de acuerdos de libre comercio entre países, entre un país y otro o entre un país y una región (Vaillant, Barrán y Balseiro, 2008). En este paisaje, la inclusión de los servicios audiovisuales, así como el de las telecomunicaciones ingresaron a una etapa nueva que, en el caso del mercado audiovisual, logró algún nivel de protección por aplicación de las cláusulas de «excepción cultural» (Torrent, 2002). Pero el terreno de las telecomunicaciones asumió mayores riesgos, debido al debilitamiento de los «monopolios naturales» definidos para ese mercado en las últimas décadas de los años ochenta y noventa del siglo XX. La agenda cambió deliberadamente al influjo de procesos privatizadores locales y a los acuerdos en el marco del GATS, que aseguraban la no limitación de servicios ni de proveedores en los países signatarios y la obligación de asegurar un marco de negocios transparente. De esta forma, al inhibir regulaciones proteccionistas, se asumía la prohibición de monopolios y se aseguraba el acceso a mercados por la vía de la no limitación en la entrada a los actores foráneos.

Los acuerdos en el marco de la OMC mantienen algunas líneas en disputa sobre lo que queda dentro de los componentes de liberalización del mercado de contenidos, bajo la salvaguarda de las cláusulas de exclusión cultural (Torrent, 2002). En la actualidad, los procesos asociados a la convergencia pueden estar agregando un manto de duda o de ampliación de la agenda para futuras rondas. Mastrini, De Charras y Fariña (2013) enumeran algunos impulsos y problemas que la aplicación de estos acuerdos ha acarreado, como, por ejemplo, los cuestionamientos de los esquemas de subsidios estatales y el conflicto en políticas de cuotas pantalla. Los marcos regulatorios que aseguren la imposibilidad del acceso a la propiedad a medios de extranjeros pueden verse comprometidos, todos los esquemas de subsidios o apoyos cruzados a la producción nacional de los países pueden entrar en litigio con los principios generales ya mencionados.

Como acto reflejo a este nuevo mapa multilateral, debemos consignar algunos mojones de resistencia en pos de preservar una demarcación de derechos. Entre ellos podemos contar a la Convención sobre Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, emanada de la 33.<sup>a</sup> Conferencia General de la Unesco, que mantiene un vínculo de continuidad con la Declaración Universal de la de Unesco sobre Diversidad Cultural. Ambas declaraciones, en su articulado, ambientan tanto defensas como desafíos, porque si bien mantienen un cerco que delimita el consumo de contenidos dentro de la «exclusión cultural», esto no inhibe a que los agentes en las nuevas mesas de negociación sigan disputando el terreno a favor de procesos de liberalización.

Los arreglos regionales que podemos consignar como el Mercado Común del Sur (Mercosur) <sup>18</sup> y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o su denominación más conocida en inglés: North American Free Trade Agreement (NAFTA), se adosan a este panorama de movimientos y reestructuraciones epocales, y generan a su vez grados de afectación múltiples en los Estados nacionales, tomados en relación a los corrimientos tanto en el terreno de los derechos, los marcos regulatorios, como en los aspectos ciudadanos. Algunos autores lo identifican como:

una nueva forma de condicionalidad que se va aplicando para reestructurar las relaciones estado-sociedad civil tanto en las economías industrializadas como en las menos desarrolladas [...] marcos condicionadores, basados en acuerdos internacionales o transnacionales, son promulgados como si verdaderamente existiera un amplio consenso nacional e internacional respecto de cuáles deberían ser los objetivos políticos. Este «amplio consenso» realmente solo es alcanzado por diferentes fracciones de esta clase transnacional, que está tratando de dictar términos globalmente (o al menos regionalmente). Sin embargo, para el consumo público, el marco condicionador está arreglado para parecer como un proyecto nacional. Así, el marco condicionador concilia las necesidades de política de esta clase transnacional con la necesidad política de mantener la integridad y la ilusión de soberanía del estado-nación (Grinspun y Kreklwich en Wilkinson, 1996: 51).

De esta forma, el recorrido que va desde la consagración de derechos referidos al amplio campo de la comunicación y la información se ve engarzado en procesos de gobernanza mundial para un campo convergente en aspectos tecnológicos y regulatorios globales, lo que amerita una aproximación con el foco puesto en las políticas de comunicación en un marco global, regional y local.

---

<sup>18</sup> Para un estudio detallado véase Monje, 2013: *Políticas del audiovisual en el marco de la integración regional mercosureña. Período 1991-2007*. Universidad Nacional de La Plata. Argentina.

## ***Regulación en comunicación: una herramienta política***

Siguiendo a Denis Mcquail (2010) podemos postular que el concepto de regulación

refiere a todo el proceso de control y guía, a través de reglas y procedimientos, aplicados por los gobiernos y otras autoridades políticas y administrativas a todo tipo de actividad de medios. En consecuencia, la regulación es siempre una potencial intervención sobre las actividades consideradas de interés público, pero también atiende las necesidades del mercado (por ejemplo, para alentar la competencia) o por razones de eficiencia técnica (por ejemplo, para establecer un estándar tecnológico). La regulación puede tomar diversas formas, desde cláusulas en las constituciones nacionales y leyes vinculadas a procedimientos administrativos y especificaciones técnicas. Asimismo, la regulación puede ser interna o externa (Mcquail, 2010: 1).<sup>19</sup>

En los objetivos planteados para la regulación de medios, podemos encontrar elementos que refieren a un marco de derechos públicos (acceso ciudadano en el marco de derechos ampliados) y derechos privados (en términos de reglas de juego de mercados), objetivos de un perfil económico administrativo (razones de administración de bienes limitados o de bienes públicos), y se consideran como variables singulares las externalidades generadas por cualquier marco regulatorio. En línea con la definición anterior, Van Cuilenburg y Mcquail (2003) identifican como el argumento central para la definición de las políticas de regulación de medios, el concepto de *interés público* (Van Cuilenburg y Mcquail, 2003: 2) y comprenden que existe interés público cuando se admite un consenso sobre la esencialidad del bien a regular.

Siguiendo a Mcquail (2010) podemos distinguir entre los siguientes encuadres o tradiciones teóricas y metodológicas que operan como paradigmas en la regulación de los medios: el primero se identifica con las *teorías normativas*, cuya columna vertebral gira en torno al «deber ser» de los medios, extremo que adquiere cierta plasticidad al adecuarse tanto a las distintas trayectorias particulares, como a procesos ajustados a marcos regulatorios en modo intervención de una política pública. La impronta *teórica autoritaria*, donde desde el Estado se puede ejercer un control o supervisión lesiva de los derechos aceptados en las democracias liberales. La *teoría de la responsabilidad social*, de tradición europea, asociada al concepto de servicio público a través del concepto de responsabilidad social de los medios.

---

<sup>19</sup> Traducción de Carla Rodríguez Miranda y Ana Bizberge desde Mcquail: Department of Media and Communication Attenborough Building, University of Leicester-University Road, Leicester, 2010.

Traducción:

[http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/files/2014/07/mcquail\\_la\\_regulacion\\_de\\_los\\_medios.pdf](http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/files/2014/07/mcquail_la_regulacion_de_los_medios.pdf)

Existen, para este autor, dos marcos teóricos que complementan este menú de opciones, uno definido por la *teoría desarrollista*, que observa el impacto en el desarrollo, muy próxima a la perspectiva de la PNC y el último lo conforma la denominada *teoría alternativa*, que involucra un planteo orientado a favorecer nuevos medios alternativos a los hegemónicos (claramente, la vocación de la regulación uruguaya —como vamos a ver— se orienta en parte bajo estos criterios, cuando por ejemplo prevé la reserva de espectro para el sector definido como comunitario).

Hallin y Mancini (2004: 10) agregan una perspectiva relacional entre los sistemas de medios y los sistemas políticos, cuya modelización presenta tres posibilidades estándares: El *modelo liberal*, donde prima el componente de libre mercado, asociado a las definiciones conceptuales como el de *libertad de prensa*, opuesto a cualquier tipo de intervención, que considera que el mercado es libre y capaz de proveer tanto servicios como libertades. El modelo *democrático corporativista*, donde el panorama se compone de una estructura privada en coexistencia con medios de carácter estatal y social. El último modelo que se plantea desde este enfoque se define como el modelo *pluralista polarizado*, donde los medios comerciales se presentan como débiles, se prevé la existencia de medios fuertes asociados a partidos políticos y el Estado juega un rol decidido. El sincretismo que estas clasificaciones pueden tomar en cada caso de análisis es amplio, aunque la modelización puede resultar eficiente para los estudios de caso y en concreto el caso uruguayo propuesto.

### ***Niveles de elaboración de las políticas de medios y lógicas subyacentes***

A los efectos de contribuir con la propuesta de análisis de políticas públicas y marcos regulatorios asociados al campo de la comunicación, puede resultar con valor metodológico apelar al cuadro de actores e intereses que rodean la formulación de las políticas de medios (PM) propuesto por Mcquail (2010), que identifica los siguientes ejes de tensiones, sus niveles de actuación y las lógicas subyacentes:

### **Cuadro 2: Intereses predominantes en la formulación de políticas de comunicación**

<b>Intereses predominantes en la formulación de PM</b>	Interés público vs. interés privado	Intereses económicos vs. intereses sociales y culturales	Intereses internacionales vs. intereses nacionales o locales
<b>Niveles de elaboración de las PM</b>	Trasnacional	Nacional	Local o regional

<b>Lógicas de la acción de la política o racionalidad paradigmática</b>	Políticas
	Administrativas
	Comercial
	Industrial
	Culturales
	Técnica

Para esta impronta, los principales cuadros de tensión al momento de la formulación de una política comunicacional están expuestos en pares de bloques demarcatorios. En la primera fila se establecen cuáles son los intereses que predominan en la definición de una PM: los intereses públicos o privados, los económicos o los culturales y, como tercer binomio, se propone el de los transnacionales vs. los nacionales.

En la segunda fila se describen tres niveles posibles en la elaboración de una PM, definiendo el nivel transnacional a partir de la participación de organismos multilaterales (Unesco, UIT, ODCE, Comunidad Europea, INCANN); el nivel nacional que comprende a los organismos del Estado, los de la sociedad civil y los conglomerados comerciales nacionales; y el nivel local o regional, que comprende la participación de gobiernos locales con jurisdicción y competencia.

La tercera fila corresponde a las lógicas de la política y su racionalidad paradigmática, sobre qué base se estructura una política de comunicación. Estos conglomerados conforman el ámbito lógico de la *política*, entendido como el ejercicio delegado de la clase política, donde la preeminencia la tienen los partidos y su lógica de acción política, se podría agregar aquí algún nivel de intervención del tipo *bottom up*,<sup>20</sup> con participación de actores de la sociedad civil; la *administrativa*, donde se pone el acento en la eficiencia organizacional; la *comercial*, donde prima la búsqueda de la maximización de ganancias; la *industrial*, asociada a vertientes desarrollistas desde la acción de la política; la *cultural*, cuyo sino es asegurar valores de cohesión social y asegurar un marco de acceso a diversidad de propuestas culturales; la lógica que refiere a aspectos *técnicos*, donde la búsqueda de la optimización y la eficiencia ante panoramas innovadores es lo que importa (2010: 8).

<sup>20</sup> En sentido de ‘abajo hacia arriba’.

Otro elemento sensible en el diseño de una política de comunicación para Mcquail (2010) refiere al grado de *formalidad* con el que opera la regulación. Propone que la formalidad puede ser medida en relación con la estructura legal-jurídica y su formato normativo, con las capacidades con las que cuenta el Estado para imponer penalidades y ejercer la autoridad competente y por último observa la condición permanente o transitoria de las mismas, extremo de valor explicativo de fuerte incidencia para esta investigación. Desde este modo, el grado de formalización de las políticas mantiene una relación directamente proporcional con el grado de intervención de poderes públicos establecidos, es así como se postula que: a mayor grado de formalidad corresponde una mayor intervención por parte de Estado y del gobierno.

<b>ALTO GRADO DE FORMALIDAD Y PODER</b>
La intervención del Estado y del gobierno
Leyes de medios específicas
Leyes generales de los países
Autoridades regulatorias y de concesión de licencias
Agencias administrativas y técnicas
Agencias consultivas
Defensoría del público y autoridades de normalización. Autoridades de la industria
Organismos de autorregulación profesional
Opinión pública y grupos de presión
Organizaciones de consumidores y grupos de control de la audiencia
Medios de comunicación
<b>BAJO GRADO DE FORMALIDAD Y PODER</b>

Fuente: Mcquail (2010: 10).

El grado de sincretismo de algunos escenarios de formulación de las políticas de comunicación, junto con el dinamismo de áreas de por sí complejas, ha llevado a que algunos autores afirmen que el escenario actual de formulación de políticas se compone de tendencias «pluralistas», donde se favorece la incorporación de «actores de subsistema» entendidos como *think tank* especializados o directamente agentes del mercado en atención a que las temáticas son más complejas o exceden con creces a los estados nacionales en sus competencias y

capacidades (Mc Chesney, 2004 en Freedman, 2006: 2). Esto último configura un modelo de participación competitiva por parte de los agentes, donde el mercado puede ganar terreno al Estado en su autonomía administrativa y política, al influjo de debates especializados o por la captación del regulador por grupos o redes de intereses complejos. Los procesos de transferencia en la toma de decisiones se vuelven una matriz de análisis densa. Como lo expresa Freedman (2006: 2), en la actualidad el esquema de la elaboración de una política de medios refiere tanto a escenarios (marcos institucionales y trayectorias) como a «actores interesados», entendiendo a los mismos en un grado de hibridez y capacidades que logran superar a las detentadas por los Estados nacionales.

El espacio y la demarcación de «jugadores» en toda política es un dato relevante para su análisis. Las políticas de medios no escapan a esa condición, siempre fueron un campo de batalla de intereses estatales, comerciales nacionales, comerciales internacionales y de grupos de interés, donde además en la actualidad debemos agregar una mayor complejidad técnica y un escenario a escala global. En esa línea se debe observar a los procesos de *accountability*<sup>21</sup> en la formulación de políticas públicas, tomados como espacios asociados a la rendición de cuentas y mitigación de desconfianza en sistemas de democracia abierta.

De acuerdo con Sierra (2006), podemos comprender que en la actualidad el campo de competencias de las políticas de información y comunicación (PIC) se caracteriza por considerar el

conjunto de los objetivos de organización de los medios, tecnologías y contenidos de la comunicación pública, integrando diversos actores, niveles de análisis y formas de intervención, así como problemas políticos, económicos y culturales relacionados con el proceso general de desarrollo de los estados nacionales, las regiones y comunidades locales y hasta de organizaciones supranacionales (Sierra, 2006 en Carboni y Mastrini, 2012: 24).

Esta definición en términos evolutivos le agrega al campo de la comunicación y la información otras arenas concurrentes, donde la agenda y los actores se vuelven más complejos de delimitar.

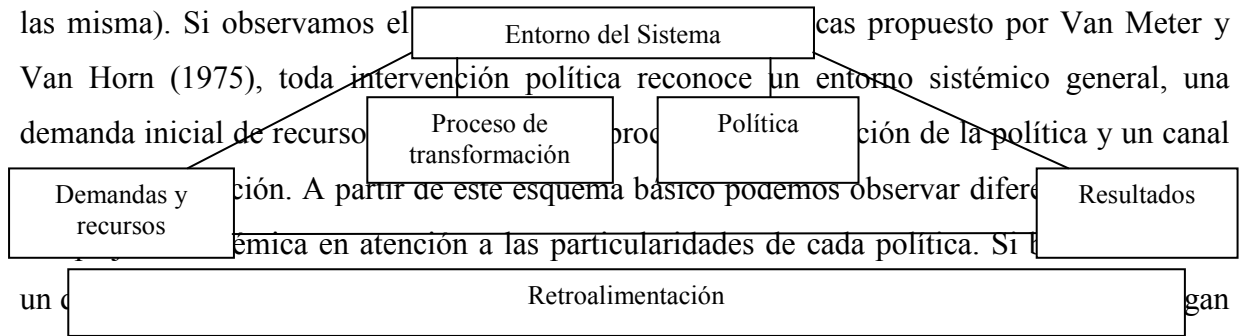
---

<sup>21</sup> Referimos a los procesos de rendición de cuentas. Consideramos de valor el concepto, aunque su definición resulta aún confusa en su campo más directo de aplicación que es el de las ciencias políticas. Por un estudio sobre el concepto remitimos a Ríos Ramírez, Alejandra Cortés, Alejandro *et al.* (2013) *Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política*.

## *Hacia una definición de políticas públicas*

### *Punto de partida: un modelo tradicional de políticas públicas*

Desde una concepción sistémica, Donald s. Van Meter y Carl E. Van Horn (1975), postulan que toda implementación de una política pública refiere a un acto afirmativo, que se lleva adelante sobre un conjunto pasivo (objeto de la política) por un conjunto activo (efectores de las misma).



un **Retroalimentación** que gan mayor complejidad al análisis. El dinamismo que alcanzan los elementos dentro del sistema responderá tanto a las circunstancias del objeto como a la de los efectores.

Fuente: Van Meter y Van Horn (1975)

Graham T. Allison (1992: 130) encuentra que los modelos analíticos podrían ser de tres tipos ideales.

- El modelo racional, donde la observación está puesta en los objetivos perseguidos, siendo considerado siempre un esquema maximizador consciente por parte de un tomador de decisiones, que administra variables estándares como: metas y objetivos, opciones, consecuencias, elección y cuyo esquema de inferencia es normativamente explicativo, donde el saldo se mide en costos y beneficios.
- El modelo del proceso organizacional, donde el anclaje decisional es producto de grandes organizaciones que funcionan bajo patrones de conducta preestablecidos. El gobierno conoce las rutinas de sus organizaciones y juega con esas reglas. Es un manejo tendencial de la praxis política, donde la fragmentación de una política resulta su talón de Aquiles; en



esta óptica la atención sobre las metas es secuencial, las metas tendrán una exigencia «aceptable» para la organización y los procedimientos se regirán por operativos estandarizados. Las rutinas organizacionales se deben conocer, porque su lógica es de flexibilidad limitada y el cambio es incremental (Allison, 1992: 137).

- El modelo burocrático: aquí el juego es de negociación entre distintas reparticiones o ejecutorías. Las estructuras se mueven por espacios de poder interpuestos. La política es un resultado del juego político, que puede incluir jugadores *ad hoc*. En este modelo, la acción no presupone la intención, muchas veces se tributa más a un juego de negociación que la consecución de logros (Allison, 1992: 154).

Partimos de considerar una impronta analítica incremental y relacional, para lo cual consideramos los enfoques de Lindblom, Etzioni, Dror y Goodin (1992) en donde los procesos de transacción, cálculo y acuerdos paulatinos agregan a la matriz de análisis de las políticas públicas facetas y actores que exceden a los planteos racionalistas lineales, para agregar un esquema relacional entre el Estado y la sociedad tomado en sus contingencias históricas.

### ***Hacia un modelo de análisis sustantivo***

Una propuesta metodológica que considero resulta concurrente con el campo de estudios al que refiere esta tesis, es la presentada por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), quienes proponen un marco analítico para las políticas públicas a partir de tres grandes bloques. Identifican tres matrices generadoras de enfoques analíticos: los estudios que parten de observar la relación entre las políticas públicas y la teoría del Estado, los que ponen el foco en la acción de los poderes públicos y la corriente que estudia los impactos en términos de efectos y resultados.

**Las políticas públicas en el marco de las teorías del Estado:** siguiendo lo planteado por Mény y Thoening (1992), este enfoque considera al menos tres modelos teóricos subyacentes: el primero concibe al Estado como una «ventanilla»; aquí las políticas públicas formarían parte de un conjunto de soluciones ante solicitudes ciudadanas, donde el Estado se presenta como un optimizador de la demanda. El segundo modelo dentro de este marco asume los enfoques neomarxistas, donde el Estado es concebido al servicio de una clase social determinada o, en una versión más focal, el Estado se especializa en atender demandas de grupos específicos, lo que es denominado como «enfoque neomanagerial». El tercer enfoque

comprende los estudios que observan tanto las parcelas de poder que la política afecta, como su esquema relacional, de modo que el análisis está dirigido al estudio de intereses sectoriales, donde las definiciones conceptuales los identifican como estudios neocorporativistas o neoinstitucionalistas. Como se ha descrito más arriba, la centralidad está puesta en las organizaciones y su relación con el Estado (Subirats *et al.*, 2008: 18).

**Las políticas públicas como acción pública del entramado tecno-burocrático:** aquí el análisis atiende la gestión afirmativa de las agencias estatales, intentando desentrañar la «lógica» de las acciones públicas en relación con constantes en términos de administración de recursos. Los autores que se identifican con estos enfoques (Lasswell, 1951; Simon, 1957; Lindblom, 1959, 1991, 1992) partieron de estudios de escuelas administrativas, ciencias de la información y estudios de base económica. Para este modelo, el Estado es visto como una herramienta compleja, en un mundo complejo. Por lo tanto, ponen su atención en la observación de las estrategias de los actores, integrándose al marco analítico propuesto por la sociología de las organizaciones que derivaron en el concepto de «management público». En palabras de Subirats (2008) «lo que caracteriza a esta segunda perspectiva es la voluntad de comprender la complejidad de los procesos de decisión pública» (Subirats *et al.*, 2008: 22).

**El estudio de los impactos en términos de efectos y resultados:** estos estudios encuentran su centro en la indagación sobre los efectos y su medición, aquí no importa tanto la descripción del proceso o la urdimbre de actores con relación a la política pública, sino poder mensurar los efectos de la política. Desde una matriz explicativa mide efectos, previamente identificados mediante un procedimiento metodológico previo (Subirats *et al.*, 2008: 25).

### ***Dimensiones de las políticas públicas sustantivas***

Siguiendo a Subirats *et al.* (2008), asumimos que las políticas públicas ponen en relación tres dimensiones sustantivas: las interacciones entre actores públicos y privados, la consideración de la acción política en términos de problemas públicos, y la observación de las mismas como un conjunto de acciones propositivas por parte de los Estados para la solución de problemas públicos.

Estos autores presentan en términos de análisis estas dimensiones, bajo el siguiente encuadre:

**Interacciones entre actores públicos y privados:** implica analizar al Estado y su desempeño administrativo burocrático en términos de influencia en el marco sectorial, tomado con

relación a los actores involucrados. Las instituciones estatales son vistas como facilitadores u obstáculos para el accionar de actores de la arena en cuestión. Para esta dimensión, puede resultar eficiente en términos explicativos el sistematizar la actividad de las agencias estatales, en forma de acciones administrativas o en relación con los servicios que entran en el ramo sectorial. En palabras de los autores, se busca analizar y describir el «Estado en lo concreto». Las recurrencias de los actos estatales son analizadas como actos asertivos de una práctica política estatal (2008: 9).

**El análisis en términos de problemas públicos:** la idea central en esta dimensión es establecer un marco de comprensión e identificación de las acciones burocráticas y de las estructuras desde un marco global. Resulta entonces importante establecer un esquema relacional de toda política, identificando la arena con precisión, pero manteniendo una vocación de interpretación abierta, que identifique los reflejos y condicionamientos hacia cada política en particular, pero que a su vez incorpore los vínculos con otras arenas de políticas. La identificación y justificación de la existencia de un «problema público», debe articular un conjunto de elementos que van desde demandas de particulares, intereses justificados en términos de ideologías o identificación de conflictos en un marco sectorial (2008: 9).

**Análisis comparativo:** en este ítem el punto está puesto en los procesos de *benchmarking*, este concepto refleja «esa constante capacidad de comparar entre políticas y servicios desarrollados en distintos contextos políticos y administrativos» (2008: 10). Este enfoque asociado a los anteriores puede resultar útil en la vocación de esta tesis, porque permite comparar situaciones similares o unidades de análisis expandidas en el tiempo, concentrándose en similitudes y diferencias en un marco comparativo. Las políticas públicas, de esta forma, se asocian a contingencias precisas (que deben ser descritas), a un problema preciso (o a la construcción de una problematización) y al tejido relacional que la acción que toda política pública genera.

De manera que el esquema propuesto como matriz de análisis en políticas públicas refiere a tres tópicos centrales:

- Se estudia una política pública desde la «lógica de la acción», es decir, partiendo de la observación y análisis de la acción del aparato tecno-burocrático estatal.
- Se incorpora, en términos de influencia, las acciones de los actores o instituciones al análisis.

- Se define como central la consideración de la dotación de recursos (en sentido amplio) con que operan los agentes en la arena de la política.

Desde estos postulados se define 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) (2008: 36).

A partir de esta impronta metodológica, las observaciones indagan sobre la política como una contribución a un problema público: de modo que toda acción o formulación debe responder a un problema reconocido; se identifican grupos objetivos, como *target groups*,<sup>22</sup> los que deben ser identificados en un régimen de análisis causal, ya que el problema es constituido por su accionar y la política puede ser parte de una acción deliberada para cambiar sus comportamientos; la coherencia intencional de la política resulta esencial a los efectos de conseguir inferencias sobre el marco y el diseño de la misma, tanto como su operatividad; estudia las acciones y actividades, intentando evidenciar estrategias coherentes, en atención a la complejidad de actores o de la temáticas sobre la que se aplica; por lo tanto incorpora la sistematización de las decisiones, tomados como actos formales, afirmativos y claros por parte de los tomadores de decisiones (2008: 38).

Estas fases conforman un cuadro analítico básico para el análisis de algunos hitos comprometidos en esta tesis, por su secuencia temporal y su esquema aplicado a una materialidad, que puede ser descrita en términos de acciones concretas, por actores concretos en un esquema relacional.

En nuestra concepción de políticas públicas, también intervienen acciones *por omisión*, o como lo expresan Oszlak, O. y O'Donnell, G. (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

---

<sup>22</sup> Grupos de destinatarios.

determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (Oszlak, O. y O'Donnell, G. 2007: 565).

La relevancia asignada por estos y otros autores (Bustamante, 2004; 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.

Asumimos que la 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.

## Capítulo II. Estrategia metodológica

### 2.1 Dimensiones de partida para el análisis

- A. Determinación de la institucionalidad (entendida como las agencias estatales adscritas a la regulación y en el diseño de políticas) expuesta por el Estado uruguayo, con relación a las telecomunicaciones y SCA, lo que implica también inventariar la actuación de instituciones *ad hoc* como tomadores de decisiones de forma delegada por el Estado y, a su vez, la participación de corporaciones gremiales y empresariales en estas. Ordenamiento, sistematización y análisis de las estructuras formales y *ad hoc*.
- B. Establecimiento de la presencia de políticas públicas convergentes o divergentes (SCA y telecomunicaciones) en Uruguay, mediante un *racconto* descriptivo histórico, que incluya el esquema regulatorio, institucional y de políticas públicas aplicadas al campo. Procesos de regulación, desregulación o re-regulación. Modelos aplicados. Relevamiento del conjunto de leyes, decretos y resoluciones que afecten a las telecomunicaciones. Sistematización del derecho público y del derecho privado por competencias en la materia.

### 2.2 Perspectiva metodológica de referencia: estudio de caso

Esta investigación se inscribe dentro del campo de investigaciones sobre políticas públicas de comunicación, cuyo desarrollo y conceptualización hemos desarrollado en el capítulo precedente, donde se las enmarcó en los estudios de la Economía Política de la Comunicación y la Cultura y como parte de un estudio dentro del marco de las políticas públicas en comunicación.

Asumo un encuadre metodológico de estudio de caso. La bibliografía especializada consigna para los estudios de caso, como una:

multifacética investigación a fondo de un simple fenómeno social por medio de métodos cualitativos de investigación. El estudio se realiza minuciosamente y a menudo se basa en varias fuentes de análisis. El fenómeno social analizado puede ser una organización, puede ser un rol, puede ser una ciudad o puede ser un grupo de personas. El estudio de caso suele considerarse como instancia de un fenómeno, como una parte de un amplio grupo de instancias paralelas (Feagin, Orum y Sjoberg en Arzaluz, 2005: 112).

Pauline V. Young (1939) adscribe los estudios de caso a investigaciones que logran describir los procesos de *unidades* en sus diversas interrelaciones. Esta perspectiva agrega el concepto de *unidad de análisis* a los estudios de caso, como columna vertebral de los mismos en su construcción metodológica (Arzaluz, 2005: 113).

Algunas perspectivas más recientes como la de Robert Yin (1994) en Arzaluz (2005: 113) señalan que los estudios de caso son «una estrategia de investigación que comprende todos los métodos con la lógica de incorporación en el diseño de aproximaciones específicas para la recolección de datos y el análisis de estos». El diseño por aproximaciones puede albergar distintas técnicas y esquemas concurrentes de ordenamiento de la información tendientes a conseguir procesos descriptivos eficaces. Para Yin (1994), lo importante es que el foco del investigador esté puesto en el *cómo* y el *porqué* de los procesos investigados. Los alcances de la investigación no llegan a niveles de experimentación, no pudiendo alcanzar niveles de generalización en referencia a los fenómenos estudiados, concentrándose en la observación de eventos contemporáneos y tratando de conseguir sobre ellos descripciones densas.

En relación con los elementos de *validez* (si se mide lo que se pretende medir) y *confiabilidad* (si efectivamente mide de la misma forma en todos los casos aplicados), podemos asumir que con referencia a la validez interna, se presentan categorías y relaciones utilizadas por la comunidad científica y, en relación a la validez externa, podemos asumir que, conforme a lo establecido por la academia, este estudio de caso no alcanza a establecer generalizaciones, pero sí aporta un marco descriptivo que puede propiciar un conocimiento mayor del campo, ingresando de esta forma como aporte a la comunidad científica a partir de un área de vacancia por el tratamiento parcial que ha tenido el caso uruguayo en la periodización propuesta.

Sobre la confiabilidad, la prevención se establece sobre la imposibilidad de repetir estudios de caso, ya que se configuran sobre unidades en alguna medida «únicas» (Arzaluz, 2005: 115). Algunos autores (Stake, 1994; Yin, 1994; Arzaluz, 2005) consideran que una de las formas correctivas sobre lo anterior podría darse a través de los recursos de triangulación en el acceso a la información por parte del investigador. Para esta investigación, se parte de un diseño metodológico que identifica cortes sincrónicos (hitos) en el período que abarca esta investigación, los cuales son definidos conceptual y metodológicamente mediante un procedimiento argumentativo y explícito. La inclusión de múltiples fuentes de evidencias, a distintos niveles de informantes claves, el uso de réplicas en los estudios, y el establecimiento

de series de tiempo en los mismos, son algunas de las salvaguardas que intento tomar en cuenta.

### 2.2.1 Un caso intrínseco

En referencia a la elección de caso a estudiar, Stake (en Arzaluz, 2005: 121) reseña al menos tres tipos de casos: el *intrínseco*, el *instrumental* y el *colectivo*. En el *intrínseco*, el investigador resume su tarea sobre el caso en sí mismo, sin aspiraciones de compararlo con otros. En el *instrumental*, el diseño se orienta a expandir algunas observaciones sobre casos similares o hacia la revisión de teorías que apliquen sobre ese tipo de casos. Por último, el *colectivo* se orienta a estudios de «colección» de casos donde las aspiraciones exceden al caso en sí mismo. Sobre estas clasificaciones de casos pesan aún otros elementos a distinguir, como por ejemplo si los casos son parte de un constructo teórico o son recortes empíricos particulares válidos.

Siguiendo a Arzaluz (2005), podemos afirmar que el investigador cuenta con los siguientes criterios de selección de casos: con referencia a qué tipo de caso va a abordar (*instrumental*, *intrínseco*, *colectivo*); con relación a su impronta teórica (el caso es *encontrado*, *objeto*, *es hecho* o *es una convención*). Otros autores (Ragin y Becker: 1992) observan para los estudios de casos dos dicotomías: la primera se divide entre casos con unidades empíricas identificables o casos que evidencian constructos teóricos y la segunda refiere a si estos son comprendidos como generales o como específicos.

De la primera dicotomía podemos despejar *casos encontrados*, en donde los investigadores los clasifican como un caso empírico específico y durante el transcurso de la investigación los mismos son clasificados y analizados por unidades de análisis simples y *casos objeto* donde el investigador lo comprende como un caso existente empíricamente y de características generales, donde no resulta necesario apelar a definición por categorías de análisis preconcebidas.

De la segunda dicotomía se puede despejar a los *casos hechos* que refieren a construcciones teóricas específicas, en donde la evidencia no está dada, sino que se conforma mientras avanza la investigación, genera ciclos de revisión del arsenal teórico y metodológico. El segundo caso de esta dicotomía refiere a *casos como convenciones* donde los investigadores apelan a categorías teóricas generales y los casos empíricos que sirven de referencia pueden no mantener un vínculo estable con el diseño teórico (Arzaluz: 2005; 123). El investigador



puede ajustar estas categorías con base en la aproximación y conocimiento del caso investigado.

El caso uruguayo —si bien configuraría una unidad de análisis pasible de un análisis *intrínseco*— carece de una matriz de información que logre comprender todo el período y todos los hitos definidos en esta investigación. Con referencia a las dimensiones propuestas por esta investigación, la información no pasa de ser un cuerpo disperso. Si bien existen estudios parciales de la trayectoria regulatoria en Uruguay, hasta el momento, la matriz de trabajos sobre algunos de los fenómenos analizados en esta tesis resulta un puzzle por armar. Asimismo, algunos hitos que se involucran en esta investigación son muy recientes, por lo que la apelación a las fuentes directas resultó dificultosa. De todas formas, consideramos que la aplicación de un estudio de caso para el tema y la periodización, dada la singularidad del caso uruguayo, lo hace relevante en términos de aporte y área de vacancia (nos referimos al relato completo del período propuesto).

En ese sentido entendemos que podríamos identificar distintos grados de afectación en la estructura regulatoria en Uruguay, así como movimientos que estas implicaron para las agencias estatales previstas para regular, administrar y asegurar los servicios en SCA y telecomunicaciones. Otro tanto les correspondería a los actores estatales como la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)<sup>23</sup> y a los privados. Por último, deberíamos considerar el círculo de afectación que rodea a la ciudadanía sobre la cual también impactan los diseños regulatorios.

Si bien el esquema de un estudio comparativo redundaría en beneficio de confirmaciones de mayor alcance, considero que es imprescindible robustecer el componente informativo y analítico; para ello, optamos por un estudio de caso en las dos dimensiones propuestas: institucionalidad entendida como agencias estatales y políticas públicas en SCA y telecomunicaciones.

Consideramos que el caso a estudio mantiene intereses específicos, y se adecua desde nuestra perspectiva a ser considerado como un caso *intrínseco*,<sup>24</sup> donde las variables atienden el

---

<sup>23</sup> Uruguay mantiene dentro de las empresas estatales buena parte de los servicios básicos como los de telefonía fija, transmisión de datos, energía eléctrica, agua y saneamiento. Para esta investigación, el foco estaría puesto en ANTEL.

<sup>24</sup> En el caso uruguayo se observa una separación casi estanca entre el sistema de SCA y las telecomunicaciones, en donde se evidencia un sistema de SCA altamente concentrado en la esfera privada, con un débil sistema de medios públicos y un sistema de telecomunicaciones entronizado en una empresa de telecomunicaciones estatal:

surgimiento de evidencia empírica ajustada a variables descriptivas de recorte temporal con ajuste a un marco teórico metodológico o al control de la hipótesis, basado en la valoración global del caso (Collier, 1991), procurando secuenciar los cambios y las permanencias observadas y evidenciadas a través de los *process tracing*<sup>25</sup> (Collier, 2011: 823) a partir de las dimensiones: marco institucional, regulatorio y corporativo de los sectores involucrados directamente en el campo de los SCA y las telecomunicaciones.

### ***Justificación del recorte temporal***

La necesidad de expandir la unidad de análisis en el tiempo (comprendiendo la sistematización de leyes, reglamentos y actos administrativos en ambos gobiernos de izquierda del período 2005-2010 y 2010-2014, y el relevamiento de la institucionalidad) fue un desafío como criterio metodológico, pero consideramos necesario habernos planteado una revisión histórica de actos legales e institucionales al menos como antecedente para el diagnóstico, en la medida en que se han tomado decisiones en el orden formal y fáctico que importan e informan sobre las secuencia propuestas para el análisis, transformándose en «un campo de recolección más que una dimensión de variación» (Bartolini, 2002).

Consideramos estos dos períodos de gobierno debido a que en este trayecto histórico se desarrollaron las definiciones políticas significativas para los SCA y telecomunicaciones en Uruguay. La coincidencia temporal con un marco regional muy activo en materia de reformas regulatorias agrega posibles perspectivas comparativas para futuras investigaciones.

Las definiciones programáticas con las que el FA llegaba al gobierno habilitaban expectativas de una construcción de agenda definida sobre SCA. Esto último no fue así, más bien se procedió a marcha forzada, con iniciativas de distinto calado, que ocuparon todo el período de tiempo de los dos gobiernos iniciales del FA en Uruguay. Se destaca que la ley de SCA en Uruguay se votó al filo de la finalización del mandato de José Mujica, el día 29 de diciembre de 2014.

---

ANTEL —que ostenta la mayor facturación a nivel país— con el monopolio de la transmisión de datos a través de fibra óptica y el liderazgo en telefonía celular, en donde se encuentra en régimen de competencia con las internacionales Movistar y Claro.

<sup>25</sup> El *process tracing* refiere a explorar la cadena de eventos y el accionar de actores; los resultados pueden ser vistos en términos de contingencia como de trayectoria. Se rastrean nexos causales en cada etapa.

### ***Relevamiento y sistematización de antecedentes***

Se recurrió a una sistematización de las normas legislativas en el período investigado.

Se sistematizaron los distintos actos administrativos llevados adelante por ambos gobiernos, en este aspecto se identificó un mapa de actores relevantes que hubiesen participado dentro de las discusiones actuales en referencia a las telecomunicaciones-SCA en perspectiva histórica.

Se conformó un cuadro organizacional-burocrático de los organismos técnicos y estatales con competencia técnica y su evolución histórica en el período investigado. Se describió su marco de competencias y alcances.

Se trabajó con base en entrevistas abiertas<sup>26</sup> a actores relevantes identificados como tomadores de decisiones, en atención a posibles *think tank* de orden corporativo, político o académico que hayan participado o estén participando en la definición técnica o política en la materia. Estas entrevistas se realizaron de forma previa o paralela al proceso de discusión a nivel del Consejo Técnico Consultivo y el tratamiento parlamentario del proyecto de ley sobre SCA. La virtud metodológica de las mismas se relaciona con intentar reconstruir la secuencia de acciones y genera un marco interpretativo con mayor saturación sobre la base empírica con la que se cuenta.

Se estructuró un esquema descriptivo evolutivo con un corte sinóptico de los distintos actores y sus competencias en lo que a comunicaciones refiere.

Se sistematizó la información precedente y disponible en relación con la investigación propuesta. Se contó con una base de datos desarrollada a partir de encuestas de opinión pública sobre la cual vengo trabajando a partir de un grupo de investigación que coordino en el marco del Programa para el Desarrollo de la Investigación en Información y Comunicación (PRODIC), en convenio con la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL).

Se sistematizó la discusión en el marco del Consejo Técnico Consultivo (CTC). El CTC fue una instancia consultiva convocada por el director de la DINATEL a distintos actores sectoriales y

---

<sup>26</sup> Desarrolladas en el marco de la investigación que coordiné para el PRODIC-FIC-Udelar. Declaro que fueron realizadas en el marco de otra investigación y que se recuperan para esta en calidad de fuentes secundarias.

funcionó como una instancia de consulta no representativa para la preparación del proyecto de ley sobre SCA en Uruguay.

Se sistematizó —a partir de las dimensiones y ejes propuestos para el análisis— la discusión en la Comisión de Industria de la Cámara de Diputados en donde se trató el proyecto de ley sobre SCA.

Se sistematizaron las variaciones en los artículos del proyecto de ley y la ley definitiva, que mantenían relación con las dimensiones de análisis.

Se estudiaron y sistematizaron los distintos documentos políticos y programáticos del Frente Amplio, intentando generar un cuadro comparativo sobre las variables a estudio.

## **2.3 Matriz de análisis de políticas**

En Uruguay, en materia de políticas de SCA y de telecomunicaciones, se pueden identificar políticas por acción y «por omisión». En esta investigación partimos por considerar a la acción estatal como central, lo que no implica para el Estado el monopolio de la producción de políticas, aunque sí considerarlo como la arena principal para políticas de comunicación (Califano, 2015). Toda acción desde los aparatos y organizaciones del estado implica un nivel de afectación, de modo que el reverso de esta situación implica consecuencias similares: la no acción o la no política configura una política de hecho. Como lo expresan Oszlak, O. y O'Donnell:

su intervención supone «tomar partido» [...] sea por acción u omisión. Una toma de posición activa puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla. En los casos de inacción caben también diferentes posibilidades: el Estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del régimen (Oszlak, O. y O'Donnell, 2007: 566).

Para el análisis de los actos afirmativos y públicos, es decir, para las políticas por «acción», referimos a un encuadre metodológico definido por actores, a partir de un modelo de análisis que observa y sistematiza su comportamiento público, tomado en relación con la formulación de una política, identificamos junto a Subirats *et al.* (2008):

que toda política se conforma a través de 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, tendentes 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: 36).

Esta definición en fases argumentativas asume que toda política pública enfrenta desde su base epistemológica a la definición del problema como problema público, para luego desencadenar estrategias o acciones tendientes a definiciones normativas.

Para la perspectiva metodológica asumida en esta investigación, en toda política pública debemos identificar *actores públicos* con competencia burocrática y técnica específica, *actores privados* con los grupos objetivos, los beneficiarios finales, y a grupos de terceros.

Asumimos que todo esquema racional que involucre a actores al momento de la formulación de una política pública no resulta estanco, sino que conforma un conglomerado de *coproducción* de la política pública. Asimismo, las relaciones cruzadas entre actores, las dotaciones de recursos con los que cada uno cuenta, las posibles doble comparencias de alguno de ellos (que pueden formar parte de más de un grupo), y las herencias institucionales medidas en términos de procesos de *path dependence* hacen del espacio de la creación de la política un momento diagnóstico rico en información y valor explicativo.

Comprendemos que Uruguay mantiene algunos aspectos singulares que habilitan un análisis de caso en consideración de su trayectoria política e institucional, ya que como país ha sorteado el influjo desregulador de finales del siglo XX, manteniendo en la órbita del Estado una estructura de empresas públicas, entre las que se encuentra ANTEL (encargada de las telecomunicaciones). Cuenta con un Estado expandido y un régimen de políticas públicas que se pueden asociar a políticas de Estado, en la medida en que su continuidad ha funcionado con independencia de quien se encuentre en el gobierno de turno.

También mantiene un parecido importante con la región en lo que refiere al mercado de los SCA, llegando a grados de concentración mediática muy importante y que fuera suficientemente evidenciado por investigaciones recientes (Lanza y Buquet, 2011; Becerra y Mastrini, 2002, 2007, 2009, 2010; García Rubio, 1994).

Majone y La Spina (1993) comprenden al Estado como la corporación que

escoge y pondera bienes e intereses para que sean objeto de tutela, identifica y previene riesgos, para ello diseña, dota de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta dirigidas a los consocios [...] [y] se hace responsable de evaluar la eficacia de sus propias medidas, además de prevenir los eventuales efectos indeseables de dichas medidas sobre otras esferas sociales (López *et al.*, 1998: 10).

Desde esta perspectiva, la actividad regulatoria no se conforma solo de un marco jurídico aislado, sino que necesita de un desarrollo efectivo medido en relación con el conjunto de acciones de sus agencias, y a la consecución de algunos objetivos regulatorios.

Esta investigación persigue como objetivo general analizar las políticas desarrolladas por los gobiernos del Frente Amplio en Servicios de Comunicación Audiovisual y Telecomunicaciones, identificando los modelos regulatorios subyacentes entre los años 2005-2010 y 2010-2014. Se sistematiza el marco regulatorio uruguayo en materia de SCA y telecomunicaciones para el período propuesto y sus antecedentes, se analiza el diseño institucional burocrático del Estado uruguayo en los dos gobiernos del FA para el período, en términos de alcances y competencias a las agencias estatales competentes.

### ***Actores de una política pública***

El espacio de una política pública no es considerado desde nuestra perspectiva como un espacio neutro, conforma más bien un marco que opera tanto en la línea de tiempo, con acumulación y efectos hereditarios, asociado a trayectorias institucionales e individuales de los actores; de esta forma configura una red densa de interacciones que mantienen un valor heurístico para el análisis.

Como hemos venido describiendo para esta perspectiva, la centralidad está puesta en actos asertivos por parte de actores, que manifiestamente accionan en una arena de lo político. De manera que podemos rescatar de esta propuesta la necesidad de identificar al menos a un «actor de una política pública», donde el concepto de «actor» podrá contener desde elementos fácilmente individualizables hasta la consideración de figuras más omnicomprendivas, como grupos sociales o personas jurídicas.

Para esta perspectiva, en toda política pública intervienen *actores empíricos*, muchos de los cuales mantienen una *intencionalidad racional*, algunos de ellos se sitúan dentro del campo de lo *público* y otros en el terreno de lo *privado*. Toda política debería incluir un *público objetivo*, algunos *beneficiarios finales* y un grupo que puede llegar a ser afectado por la vía de

las externalidades, que se definen como *terceros*. Donde se asume como «actor empírico» a todo aquel que se relaciona causal o colateralmente con la política en cuestión. Como «actores intencionales», a quienes en un marco de interdependencia relacional y cultural pueden optar por una racionalidad maximizadora, teleológica o utilitaria o una racionalidad axiológica, atendiendo a valores de índole colectiva. La definición sincrética que involucra a actores intencionales es definida como una «racionalidad situada». (2008: 49-55)

En relación con los actores identificables, la tipología que ofrecen Subirats *et al.* (2008) resulta económica a los efectos de esta investigación:

**Definición de actores públicos:** siguiendo a Easton (1965), los definen como la estructura político-administrativa que incluye a la institucionalidad estatal y jurídica de un país o región, bajo reglas y procedimientos establecidos. Resulta clave para su definición que acrediten autonomía en sus acciones, y que cuenten con capacidades instaladas en los organismos y dependencias, además de considerar si estos son permeables a procesos de transferencia entre agencias y otros subsistemas (2008: 57).

**Definición de actores privados:** los actores privados se configuran en primer término por los «grupos objetivos», identificados como aquellos que son la «causa directa o indirecta» (2008: 61) a la que refiere la política y se parte del supuesto que toda política en un régimen de causalidad intentará modificar su conducta.

Otros actores privados son los identificados como «beneficiarios finales» y son los afectados que la política pretende resolver. La modificación de una conducta en los grupos objetivos debería tener impacto beneficioso en este grupo de actores. Por último, se encuentran los «grupos de terceros», quienes, sin conformar el *target* de la política, ni ser los beneficiarios, por la vía de las externalidades que toda política admite en términos de impactos, pueden verse afectados, tanto positiva como negativamente, cambiando de esta forma su realidad por la vía de la aplicación de una política particular (2008: 62).

### ***Los actores de la escena regulatoria uruguaya***

Si bien en este apartado nos dedicaremos al análisis de políticas explícitas, advertimos que el sincretismo entre lo que se propone y se deja de proponer como política puede admitir lecturas e interpretaciones que asocien a la totalidad o una parte de las políticas explícitas a políticas por omisión. El encuadre o *frame* de la política que define un campo de aplicación y

deja fuera otros conforma un espacio problemático: qué queda dentro y qué no en una política sectorial, admite la posibilidad interpretativa sobre posibles acciones por omisión.

De este modo, el análisis que proponemos siguiendo a Subirats *et al.* refiere a una política pública

como un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público (Subirats *et al.*, 2008: 49).

A su vez comprendemos que formular e implementar políticas es parte de la actividad esencial del Estado (Oszlak y O'Donnell, 2007). A los efectos de dar cuenta del entramado que genera toda política incorporamos el concepto «redes de política» (*policy networks*), ya que como lo manifiesta Zurbriggen:

la idea de la red sugiere la manera en la cual una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros. Los actores en la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a los problemas públicos. De esta forma se van generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad, y es la red que fusiona lo público y lo privado. Desde esta perspectiva, instituciones y actores identificados en un conjunto de relevantes interacciones políticas a nivel meso facilitan y ayudan a trascender los límites de los modelos funcionalistas o intencionalistas, centrándose únicamente en la estructura o el agente respectivamente (Zurbriggen, 2004: 1).

Asumimos como actor tanto a un individuo o grupo de individuos que accionan bajo una racionalidad limitada, con legados institucionales sectoriales, que puede pertenecer a una organización pública o privada, que parte del análisis y diagnóstico sobre un problema público, acciona en la definición de una política pública como el conjunto de actos afirmativos que impactarán sobre grupos objetivos (Zurbriggen, 2006; Subirats, 2008).

Desde esta perspectiva, la política (*policy*) será interpretada e interpelada por actores empíricos, es decir aquellos que comparecen directamente en el quehacer de la política y su espacio histórico de interacción y que Subirats (2008) agrupa en: «actores públicos» y «actores privados».

La clasificación de actores que propongo en esta investigación con referencia a la matriz que antecede se fundamenta en el análisis de las comparecencias públicas de los actores empíricos en relación con los hitos definidos para esta investigación y para esta periodización.



## *Actores públicos en la encrucijada*

Definimos a los actores públicos como aquellos que se encuentran sujetos al sistema político-administrativo, comprendiendo por el mismo:

al conjunto de instituciones gubernamentales, administrativas y judiciales de un país, que disponen de la capacidad, aparentemente legitimadas por el orden jurídico, de estructurar cualquier sector de la sociedad a través de decisiones dotadas de autoridad. Estas decisiones son el producto de procesos político-administrativos que se realizan de acuerdo con reglas procedimentales que fijan las interacciones internas y externas de manera precisa (Easton en Subirats, 2008: 59).

Los acuerdos políticos y administrativos al interior del Estado establecerán la preeminencia de algunos actores en relación con otros en las distintas fases de discusión y aprobación de la productividad regulatoria analizada en esta investigación. Para cada uno de ellos se consignará la capacidad política, administrativa y jurídica y su vinculación en la elaboración de la política.

Siguiendo a Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008); López (1998); Held (1999); Evans (1992); Alonso (2007), nos planteamos considerar con especial atención los grados de autonomía con los que operan los actores públicos en tanto acreedores del poder público delegado. La autonomía funcional con la que cuentan deberá ser observada en relación con los acuerdos tecnoburocráticos con los que funcione a los efectos de participar en el proceso de elaboración de la política. Si bien las interacciones están previstas como parte constitutiva de toda política pública, la autonomía es una variable de peso, sobre todo en relación con posibles efectos de captura del regulador en las distintas fases en las que participe. Los actores públicos —según estos autores— conforman muchas veces una coalición político administrativa compleja, cuya supeditación a la norma y a la estructura piramidal de gobierno muchas veces se resiente en el proceso. Distinguir y considerar la trazabilidad de las acciones de los actores públicos puede resultar una matriz de análisis importante para esta investigación. Los actores identificados<sup>27</sup> para esta investigación dentro de la categoría de actores públicos son:

**El Poder Ejecutivo, representado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM).** Es responsable de diseñar e instrumentar las políticas del Gobierno referidas a los

---

<sup>27</sup> Las definiciones de objetivos, misión y visión institucionales se tomaron de las páginas corporativas de cada institución.

sectores industrial, energético, minero, telecomunicaciones, micro, pequeñas y medianas empresas, destinadas a la transformación y el fortalecimiento del aparato productivo nacional, de su matriz energética y del sistema de comunicaciones, para el desarrollo sustentable con justicia social, en el marco de la integración regional y la inserción en un mundo globalizado.

**La Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL).** Conformar una dirección dentro y con dependencia directa al MIEM y tiene entre sus competencias: realizar propuestas y asesorar al Poder Ejecutivo en la fijación de la política nacional de telecomunicaciones y sus instrumentos, tales como formulación de proyectos de ley y decretos en lo relacionado con el marco regulatorio del sector y, en general, en lo concerniente a la administración de recursos nacionales en materia de telecomunicaciones; instrumentar, coordinar y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas aprobadas; diseñar políticas y planificar la gestión del espectro radioeléctrico; asesorar al Poder Ejecutivo en las políticas y criterios para el otorgamiento de licencias y autorizaciones de servicios de telecomunicaciones y comunicación audiovisual; dictaminar preceptivamente en procedimientos de concesión y autorización para prestar servicios de comunicación audiovisual y telecomunicaciones; asesorar al Poder Ejecutivo en lo concerniente a la administración de los recursos utilizados para el despliegue de tecnologías de información y comunicación; asesorar preceptivamente al Poder Ejecutivo en materia de acuerdos, convenios y tratados internacionales que incluyan aspectos relacionados con sus competencias; representar al Poder Ejecutivo en grupos de trabajo, comisiones y organismos nacionales e internacionales vinculados a las telecomunicaciones y comunicación audiovisual; coordinar con otros órganos de la administración pública y con los actores privados, a fin de lograr el cumplimiento de las políticas públicas y los objetivos estratégicos para el desarrollo del sector.

**La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC).** Es un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo al que le compete la regulación técnica, la fiscalización y el control de las actividades referidas a las telecomunicaciones, entendidas como toda transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos y otros sistemas electromagnéticos y, asimismo, las referidas a la admisión, procesamiento, transporte y distribución de correspondencia realizada por operadores postales. Las competencias referidas en anteriormente se cumplirán de conformidad con los objetivos y las políticas definidos por el Poder Ejecutivo, quien reglamentará los procedimientos a tales efectos. Puede presentar, por intermedio de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación

Audiovisual al Poder Ejecutivo para su aprobación, proyectos de reglamento y de pliego de bases y condiciones para la selección de las entidades autorizadas al uso de frecuencias radioeléctricas. Ejerce la supervisión técnica y operativa de las emisiones de radiodifusión y de televisión, cualesquiera fuere su modalidad. Cumplir toda otra tarea que le sea cometida por la ley o por el Poder Ejecutivo.

La URSEC está dirigida por una Comisión integrada por tres miembros designados por el presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros. Cada miembro actuará durante seis años pudiendo ser designado nuevamente por igual período. El presidente de la URSEC tendrá a cargo la representación del órgano. Sufrió algunas modificaciones en su marco normativo a partir de sucesivas leyes presupuestales —como hemos consignado más arriba— que determinaron su adscripción a funciones de índole técnica en aspectos de control de calidad y normativa, aunque, en los efectos, cuenta con capacidades instaladas mayores a la DINATEL en aspectos técnicos y en dotación presupuestal.

**La Administración Central de Telecomunicaciones (ANTEL).** ANTEL fue creada el 25 de julio de 1974, por el decreto ley n.º 14.235 que produce la creación de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) como un servicio descentralizado integrante del dominio industrial y comercial del Estado, con el cometido principal de prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales; donde sus servicios son calificados como esenciales y monopólicos. El 3 de junio de 1980 el Poder Ejecutivo aprobaría el reglamento general de ANTEL por el decreto n.º 310/980. El decreto ley n.º 14.235 de creación de ANTEL expresa —entre sus cometidos en su artículo 3.º— que le corresponde a la Administración Nacional de Telecomunicaciones el estudio, realización de obras, prestación de servicios y administración de las actividades que le son cometidas, así como el control de aquellas libradas a la actividad privada. Y en su artículo 4.º se expresa que le compete específicamente: prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales; controlar las empresas autorizadas para explotar servicios de telecomunicaciones; convenir provisoriamente con entidades extranjeras corresponsales los arreglos para el establecimiento de las telecomunicaciones necesarias, pudiendo ratificar dichos convenios una vez aprobados por el Poder Ejecutivo.

ANTEL es la empresa de mayor facturación entre todas las empresas públicas del estado uruguayo. Como ya se ha remarcado, se puede observar un juego de doble comparecencia de ANTEL en la escena del debate de esta política pública: por un lado, comparece bajo las

prerrogativas que le impone el decreto ley de creación y, por otro, como empresa pública en régimen de competencia privada en el mercado de la telefonía móvil, en régimen de exclusividad prestacional en datos y telefonía fija.

**Ministerio de Educación y Cultura (MEC).** El Ministerio de Educación y Cultura es el responsable de la coordinación de la educación nacional; de la promoción del desarrollo cultural del país; de la preservación del patrimonio artístico, histórico y cultural de la nación; de la innovación, la ciencia y la tecnología y de la promoción y fortalecimiento de la vigencia de los derechos humanos. Además, es responsable del desarrollo del sistema multimedia de comunicación estatal y de impulsar el acceso digitalizado de toda la información a la población. También es responsable de la formulación y coordinación de políticas respecto de la defensa judicial de los intereses del Estado y de asegurar la información necesaria para la correcta aplicación del derecho.

Si bien quedó prácticamente afuera del diseño institucional en los períodos investigados, resulta un actor natural y con ascendencia formal sobre otros actores públicos. Participó también a través de algunos de sus integrantes en la redacción de partes del proyecto de ley sobre Servicios de Comunicación Audiovisual. Además, cuenta en su órbita con organismos e institucionalidades específicas como TNU, SODRE, ICAU que intervienen dentro del ecosistema de los SCA.

**Televisión Nacional del Uruguay (TNU).** Es el canal abierto del Estado uruguayo. Es una unidad ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura. En 1955 fue el primer canal de televisión autorizado a emitir, pero inició sus transmisiones de forma experimental el 28 de febrero de 1963 y, de forma regular, el 19 de junio de ese mismo año. Llega por aire a casi todo el país y transmite las veinticuatro horas del día. Es un canal generalista cuya programación apunta a la cultura, la información y el entretenimiento. TNU tiene repetidoras en: Artigas, Bella Unión, Baltasar Brum, Chuy, Colonia, Durazno, Guichón, Maldonado, Melo, Mercedes, Paso de los Toros, Paysandú, Río Branco, Rivera, Rocha, Salto, San Gregorio, Sarandí del Yí, Tacuarembó, Treinta y Tres, Trinidad, Vergara, Vichadero y Young.

**Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE).** El SODRE es una unidad ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura, está dedicado a la formación de público, difusión de la cultura y el arte, promoción de la enseñanza de nuestras tradiciones y búsqueda de la excelencia artística a través de sus cuerpos estables, llevando sus espectáculos

a todo el país y más allá de fronteras. Cuenta con escuelas de formación artística, los cuerpos estables de danza y la difusión del acervo histórico por medio del Archivo de la Imagen y la Palabra, para el disfrute cultural a través de lo artístico.

**Instituto del Cine y Audiovisual del Uruguay (ICAU).** La Dirección del Cine y Audiovisual Nacional (ICAU), en coordinación con otras instituciones estatales, es el organismo público encargado de diseñar las políticas nacionales del sector audiovisual de Uruguay. Depende del Ministerio de Educación y Cultura. Desde su creación, en el año 2008, ha diseñado su estrategia trabajando en conjunto con el sector público y privado, combinando mecanismos de gestión directos e indirectos, locales e internacionales. Entre sus objetivos constitutivos se encuentran: el fomento, incentivo y estímulo de la producción, coproducción, distribución y exhibición de obras y proyectos cinematográficos y audiovisuales; la estimulación de acciones e iniciativas que contribuyan al desarrollo de la cultura cinematográfica; el monitoreo del sector audiovisual; la implementación y ejecución de convenios; el fomento de la formación audiovisual y la generación de condiciones para una adecuada distribución nacional. Paralelamente a la implementación de un plan de fomento de la actividad audiovisual, desde el ICAU se proyecta el diseño de un plan estratégico para la preservación y conservación del patrimonio audiovisual e impulsa un compromiso sobre la promoción y formación audiovisual de calidad, que deriva en acciones con foco en niños y adolescentes, así como en la circulación de contenidos audiovisuales a nivel nacional.

**Poder Legislativo: bancada oficialista en el parlamento.** El Frente Amplio es un partido político uruguayo de izquierda y centroizquierda, fundado el 5 de febrero de 1971, fruto de la coalición de varios partidos. Actualmente, el Frente Amplio está conformado por el Movimiento de Participación Popular, el Partido Socialista, Asamblea Uruguay, el Partido Comunista, el Frente Líber Seregni, la Vertiente Artiguista, el Nuevo Espacio, la Liga Federal Frenteamplista, el Partido por la Victoria del Pueblo, el Partido Obrero Revolucionario (trotskista-posadista) entre otros grupos menores de izquierda. Dentro de los grupos que integran el Frente Amplio, se pueden distinguir diferentes ideologías, como son el comunismo, el socialismo, el marxismo y, en menor medida, el liberalismo y la democracia cristiana, entre otras. Este partido promueve, a su vez, un modelo de Estado benefactor. En los dos períodos de gobierno comprendidos por esta investigación (2005-2010; 2010-2015), contó con mayorías parlamentarias monolíticas, superando el 51 % de los votos en ambas cámaras legislativas.

**Poder Legislativo: bancada opositora en el parlamento.** Conformada por el Partido Nacional (de orientación liberal de centro derecha), El Partido Colorado (de orientación centro derecha) y el Partido Independiente (de orientación centro). Sumados, no alcanzan el 50 % en ninguna de las cámaras del Poder Legislativo, medido por cámaras legislativas (diputados y senadores) y por Asamblea General.

**Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH).** La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) es un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo. Fue creada por ley n.º 18.446 del 24 de diciembre de 2008 como un instrumento complementario de otros ya existentes, con el fin de otorgar mayores garantías a las personas en el goce de sus derechos humanos y para que las leyes, las prácticas administrativas y políticas públicas se desarrollen en consonancia con los mismos.

**Poder Judicial.** A partir de la separación de poderes conforme a un estado republicano, en Uruguay, el Poder Judicial tiene como máximo órgano a la Suprema Corte de Justicia. Entre sus competencias, se encuentran juzgar a los infractores de la Constitución, interpretar la Constitución, declarar la inconstitucionalidad de la ley, nombrar a todo el personal técnico y administrativo del Poder Judicial, entender en cuestiones relativas al derecho internacional.

**Universidad de la República (Udelar) / LICCOM.** La Udelar participó, tanto en el Consejo Técnico Consultivo (CTC) ámbito preparatorio del proyecto de ley sobre SCA, como en la Coalición para una Comunicación Democrática, un espacio de conformación plural, básicamente integrado por organizaciones de la sociedad civil. Sus representantes comparecieron como representantes institucionales y bajo resoluciones expresas de sus órganos de gobierno.

En el artículo 2 de la ley Orgánica de la Universidad de la República, n.º 12.549, se expresa que la Udelar tendrá a su cargo la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura, la enseñanza artística, la habilitación para el ejercicio de las profesiones científicas y el ejercicio de las demás funciones que la ley le encomiende.

Le corresponde a través de todos sus órganos, en sus respectivas competencias, acrecentar, difundir y defender la cultura; impulsar y proteger la investigación científica y las actividades artísticas y contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública; defender los valores morales y los principios de justicia, libertad,

bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrático-republicana de gobierno. Fue un actor permanente en las acciones que agrupamos como políticas públicas para esta investigación. Tuvo además figuras de peso en la órbita nacional en relación con la temática de SCA.

**El Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU).** Es una organización de derecho público no estatal, creada en 1965 para la prestación de servicios orientados al análisis y ensayos para comprobar y certificar la calidad de los productos de las industrias nacionales.

El LATU se posiciona como referente nacional e internacional en innovación, transferencia tecnológica y soluciones de valor en servicios analíticos, de evaluación de la conformidad, metrológicos y tecnológicos. Brinda servicios de ensayos con acreditación del Organismo Uruguayo de Acreditación (OUA) y por el Servicio de Acreditación del Reino Unido (UKAS). Su sistema de gestión de calidad en base a ISO 9001 está certificado por la Asociación Suiza para la Calidad y la Gestión (SQS).

A través de su parque tecnológico, el LATU ha conformado un ecosistema de empresas y organizaciones vinculadas a las TIC, al emprendedurismo y al conocimiento. Ha propiciado un escenario ideal para el intercambio cercano de actores relevantes del ámbito emprendedor a nivel nacional y para la difusión del conocimiento (reglamentada por la ley presupuestal n.º 18.719, correspondiente al segundo mandato del Frente Amplio).

El Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) le delegó todas las actividades técnicas, jurídicas y administrativas inherentes a la metrología legal, a partir de esta delegación de funciones, el LATU es el encargado de la realización de pruebas y la homologación de receptores de TV digital abierta terrestre en Uruguay a partir del decreto 143/013.

Entre sus objetivos, el LATU establece en su información corporativa propender al desarrollo en gestión organizacional y contribuir al avance productivo a través de la transferencia tecnológica.

Su directorio está integrado por un representante del Poder Ejecutivo (MIEM), que ocupa la presidencia; y dos representantes, uno de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y otro del Banco República (BROU), como directores.

### *Actores privados entre la oportunidad y la afección*

Partimos de la clasificación propuesta por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), que identifica para cada política pública un conjunto de actores empíricos que se dividen entre actores públicos y actores privados. Donde los *actores privados* se identifican como agentes que mayoritariamente buscan maximizar sus réditos o, al menos, minimizar los efectos de una política en relación con su *statu quo*. Los actores privados orientan muchas veces su intervención a través de *lobbys* especializados en las distintas fases de la elaboración de una política pública (Freedman, 2006), intentando *capturar* al regulador sectorial (Domingo y Zipitría, 2015).

Subirats *et al.* (2008), dividen a los actores privados en tres grandes grupos, a partir de la consideración de los impactos que la política pública tiene sobre los mismos. De esta forma se define como *grupos objetivos* de una política a personas físicas, jurídicas u organizaciones que son identificadas como la causa de lo que la política intenta resolver. La política los afecta directamente porque les impone nuevas condiciones que alteran la situación previa. Los comprendidos dentro de este grupo solo pueden esperar un impacto negativo con relación a su *statu quo*, ya que sus intereses se verán directamente afectados. Un segundo grupo lo conforman los *beneficiarios finales*, los que también pueden incluir a personas físicas, jurídicas u organizaciones, y a quienes se los define en esta propuesta metodológica como los directamente afectados por la situación definida como problema por la política pública. Los beneficiarios finales pueden estar organizados o no. Por último, encontramos a los *grupos de terceros*, quienes también pueden ser personas físicas, jurídicas u organizaciones institucionales, que pueden verse, tanto afectados por impactos generados a partir de las externalidades provenientes del diseño o de la aplicación de una política, como beneficiados por la misma. Tratándose de una aplicación de políticas en economías mayormente de red, entendemos que puede resultar una categoría dinámica, y que debe ser considerada en términos tanto sincrónicos como diacrónicos, debido a la difícil tarea de definir escenarios para las tecnologías asociadas a los SCA y las telecomunicaciones.

Siguiendo a Sierra (2006), asumimos que actualmente el campo de competencias de las políticas de información y comunicación (PIC) se caracteriza por considerar el

conjunto de los objetivos de organización de los medios, tecnologías y contenidos de la comunicación pública, integrando diversos actores, niveles de análisis y formas de intervención, así como problemas políticos, económicos y culturales relacionados con el proceso general de



desarrollo de los estados nacionales, las regiones y comunidades locales y hasta de organizaciones supranacionales (Sierra: 2006 en Carboni y Mastrini, 2012: 24).

Desde esta perspectiva, el campo de acción de las políticas públicas en comunicación se encuentra entre *arenas* concurrentes, donde la agenda y los actores se vuelven complejos de delimitar, debido a la obliteración de lo nacional en lo global y a los acelerados procesos de convergencia multifacéticos y multilaterales (Villanueva, 2017).

### ***Grupos objetivos: la realidad a transformar***

**Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (ANDEBU).**<sup>28</sup> La Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos es la gremial que agrupa y representa a las empresas privadas de radiodifusión y de televisión, así como a las que de cualquier otro modo de medios electrónicos. Su visión institucional es llevar adelante una gestión como responsables de la defensa del sistema de radiodifusión privada y libre que sea referencia para los nuevos modelos de comunicación. Su misión es la defensa del sistema de radiodifusión privada y libre y muy especialmente del empleo de este medio como instrumento al servicio de la libre expresión del pensamiento que garantice la variedad de información, constituyendo un elemento esencial para el desarrollo de una sociedad pluralista. Mantiene como objetivos la defensa del sistema de radiodifusión privada y libre; la defensa de los derechos e intereses legítimos de la radiodifusión privada en su conjunto y muy especialmente del empleo de este medio como instrumento al servicio de la libre expresión del pensamiento; promover los valores fundamentales sobre los cuales reposa la organización nacional, contribuir al afianzamiento del orden institucional e impulsar el progreso de la cultura; la defensa del sistema democrático republicano de gobierno, el único que garantiza a todos los hombres el goce de la libertad y la realización de la justicia social en la paz por medio del derecho; el fomento de la solidaridad entre todos sus asociados a través de reuniones y el establecimiento de acuerdos que regulen la libre y leal competencia entre ellas y el desarrollo armónico de la radiodifusión. Conforman un núcleo empresarial que se retrotrae al comienzo de la radiodifusión nacional. Agrupa básicamente a los operadores nacionales y cuenta con un poder de *lobby* que ha trascendido a los distintos gobiernos de turno.

**La Asociación de Radios del Interior (RAMI).** La RAMI representa a la radiodifusión del interior de la República Oriental del Uruguay. Es una entidad gremial fundada el 17 de mayo

---

<sup>28</sup> Las definiciones de objetivos, misión y visión institucionales se tomaron de las páginas corporativas de cada institución.

de 1985; promueve el crecimiento permanente del sector y proyectos de las regiones desde donde irradian.

La primera radio del interior fue fundada en la ciudad de Paysandú el 25 de mayo de 1924. Actualmente, RAMI reúne 140 emisoras asociadas, todas ellas ubicadas en el interior del país. Su misión es profundizar la libertad de expresión del pensamiento, la difusión de la cultura y la afirmación de los principios que hacen a la esencia de la democracia en Uruguay.

**Sala de televisión abierta del interior.** Representa a los canales privados de aire del interior del país. En algunos casos existe evidencia de relacionamiento comercial a través de sus empresas de cable, las que se encuentran consorciadas en EQUITAL.<sup>29</sup>

**Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados (CUTA).** Mantiene como función la representación institucional de las empresas y otras asociaciones que conforman la industria del cable de Uruguay.

La CUTA promueve el crecimiento del cable y, a través de este medio de comunicación, impulsa el desarrollo de nuestra sociedad, llevando a todos los habitantes del Uruguay información, comunicación y entretenimiento y se vincula con la comunidad a través del cumplimiento de funciones de representación institucional, asesoramiento legal y técnico, evaluación, capacitación e información.

La cámara es una entidad gremial empresarial fundada el 12 de agosto de 1996 por once empresas de televisión para abonados del interior del país. Es integrante del consejo directivo de TEPAL, que es la asociación que agrupa a las empresas de televisión paga de Latinoamérica

---

<sup>29</sup> Sobre EQUITAL referimos a la investigación llevada adelante por Lanza y Buquet (2011) donde expresa que «el punto de partida de la televisión nacional son las conocidas frecuencias montevideanas asignadas respectivamente a los grupos Romay (Canal 4), De Feo-Fontaina (Canal 10) y Cardoso-Scheck (Canal 12), aunque la familia Scheck —que originalmente era la titular de la frecuencia— hoy es una accionista minoritaria sin poder alguno de decisión. A estas frecuencias, se sumaron: 1) la televisión abierta del interior; 2) la televisión para abonados de Montevideo (Montecable, TCC y Nuevo Siglo en cable, y Multiseñal mediante uso de espectro), cuyas licencias fueron asignadas en la década de 1990; 3) y una serie de empresas conjuntas (Rutsa y EQUITAL) formadas con el objetivo de vender servicios y contenidos a una red de repetidoras de televisión abierta y por cable. Para completar este cuadro, al menos dos de los grupos (Romay-Salvo y De Feo-Fontaina) también son titulares de varias frecuencias de radio, tanto en AM como en FM, con un importante alcance en buena parte del territorio nacional. La propiedad cruzada de medios audiovisuales con medios escritos se ha reducido en la última década. La antigua concertación empresarial entre Canal 12 y El País se escindió luego de que el grupo Cardoso-Pombo (accionistas de Disco-Géant y Devoto) adquiriera la mayoría accionaria de Teledoce a la familia Scheck. Los Cardoso-Pombo no tienen participación en El País, aunque son los propietarios del semanario Búsqueda (Editorial Agora S. A.), cuya propiedad tenían antes de asumir el control de ese medio televisivo (2011: 14).

y el Caribe, con sede en Panamá. Reúne a sesenta empresas de televisión por cable del interior del país y se diferencia del grupo conformado por EQUITAL.

**DIRECTV.** Comienza a operar en el mercado de televisión paga en Uruguay en el año 2001, brindando servicios de televisión directa al hogar, usando la tecnología de la plataforma satelital. Durante los primeros años, DIRECTV Uruguay se conformó con una operación que trabajaba básicamente a través de un distribuidor, teniendo en el Uruguay una operación propia, muy pequeña, constituida por tres personas. A partir del año 2010 decidió potenciar la operación, e invertir más de lo que ya se venía haciendo en el país. Para ello, DIRECTV incrementó el número de empleados, pasando de cuatro en marzo de 2010, a ciento ochenta y siete, continuando su crecimiento a junio de 2013. Desde 2010 a la fecha, DIRECTV incrementó el número de abonados de casi 18.000 a aproximadamente 82.000 a diciembre de 2012, según cifras oficiales de la URSEC.

### ***Beneficiarios finales y una ventana de oportunidades***

La identificación de beneficiarios finales de las políticas que se analizan en esta tesis debe ser considerada en una perspectiva dinámica y no del todo controlada por la aplicación de las mismas. Debido a la implicancia de factores múltiples y complejos, donde intervienen factores tecnológicos, se evidencian asimetrías a nivel de la información en la toma de decisiones y, por tratarse de políticas aplicadas en países tomadores de tecnologías, parece prudente considerar que esta categoría es abierta y no del todo contralada por quienes diseñan la política sectorial.

Sin perjuicio de lo anterior, identificamos sectores sociales y productivos agremiados o consorciados que naturalmente pueden ser identificados como beneficiarios inmediatos de las políticas analizadas.

**Asociación de Productores y Realizadores de Cine del Uruguay (ASOPROD).**<sup>30</sup> Esta asociación es una institución civil sin fines de lucro que nuclea a productores y directores vinculados al medio cinematográfico y audiovisual nacional. Creada en 1994, su objetivo es coordinar e impulsar acciones tendientes a la defensa y promoción de la producción cinematográfica y audiovisual en Uruguay.

---

<sup>30</sup> La exposición de objetivos de cada uno de los beneficiarios se extracta de los espacios corporativos.

**Coalición para una Comunicación Democrática.** Se constituyó formalmente el 16 de julio de 2010. Es un colectivo integrado por unas treinta organizaciones sociales y sindicales. Conjuga una amplia gama de organizaciones que la integran y es representativa de los más diversos intereses. Bajo el gran titular de democratización de las comunicaciones, la Coalición se propone defender y promover el pleno ejercicio de derechos ciudadanos insuficientemente valorados, como el derecho a la libre expresión, el derecho al acceso y a la producción de cultura y el derecho a la información y la comunicación. La Coalición participó activamente en las reuniones del Comité Técnico Consultivo (CTC) para la elaboración de una ley de servicios de comunicación audiovisual. Asumen el espectro radioeléctrico como un bien público, entienden que deben reservarse espacios equitativos para medios comerciales, públicos y comunitarios; comprenden que las autoridades en la materia deben tener autonomía del poder político; promueven la independencia de los medios y de los trabajadores, además de señalar la necesidad de incorporar la participación y el control ciudadano; implementar un defensor de las audiencias y códigos de ética; asignar frecuencias por concurso, establecer límites a la concentración de la propiedad y promover la producción nacional, local e independiente.

Las organizaciones que integran la Coalición por una Comunicación Democrática representan a personas y colectivos que sufrieron limitaciones en su derecho a la libertad de expresión en algún momento: periodistas enjuiciados por informar sobre asuntos de interés público, radialistas perseguidos por no tener una autorización para emitir, colectivos silenciados que deseaban manifestar por la diversidad sexual, personas con discapacidad que no pueden acceder a los medios, mujeres vulneradas por una prédica discriminadora, consumidores abrumados por una publicidad abusiva, sindicatos y organizaciones que han dado peleas en franca desventaja en los medios, productores audiovisuales que no han tenido lugar en los medios. Integran la Coalición: Asociación de la Prensa del Uruguay (APU), Grupo Medios y Sociedad (GMS), Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO), Cotidiano Mujer, Sociedad Uruguaya de Actores (SUA), Red Especial Uruguay, Colectivo Ovejas Negras, Mujer y Salud en Uruguay (MYSU), Comisión Nacional de Seguimiento CNS Mujeres, Consumidores y Usuarios Asociados (CUA), Agrupación de Trabajadores de TeVe Ciudad (ATTC), Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República (LICCOM), PIT-CNT, Colectivo Árbol, Federación Uruguaya de Teatros Independiente (FUTI), Agencia de Comunicación de Niñez y Adolescencia Voz y Vos - El Abrojo, Comité de los Derechos del Niño-Uruguay, Causa Común, Asociación Mundial de Radios Comunitarias - AMARC Uruguay, ATABAQUE Grupo cultural afroamerindio, Instituciones Federadas

Afroumbandistas IFA del Uruguay, La Barca del Sur, Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Organización Idas y Vueltas, Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR).

A los efectos de esta investigación serán tratados de forma conjunta o desagregada en el análisis debido a que muchas veces participaron a partir de sus configuraciones nucleares básicas. Esta coalición conforma el *think tank* social de mayor peso y de dilatada trayectoria en el activismo y promoción de la ampliación de derechos y reformas regulatorias para los SCA. Su mayor éxito fue el obtenido con relación a la ley sobre radiodifusión comunitaria.

### ***Los terceros no excluidos***

**Cámara de Telecomunicaciones del Uruguay (CTU).** Esta cámara es la asociación que agrupa a empresas de telefonía móvil, transmisión de datos, larga distancia internacional, *call centers*, integradores de contenidos, aplicaciones móviles y multimedia y proveedores de infraestructura, equipamiento y servicios. Integra a un conjunto de más de treinta empresas, emplean a seis mil uruguayos, dan múltiples servicios a más de dos millones de personas. Sus objetivos son fortalecer aún más los vínculos con los asociados, gestionar nuevos acuerdos con pares nacionales e internacionales y continuar promoviendo el progreso de la industria realizando gestiones, aportes y propuestas que dinamicen las decisiones y la aplicación de herramientas tendientes al desarrollo del sector; contribuir al sector de las telecomunicaciones presentando propuestas, argumentos y opiniones que identifiquen, creen y promuevan la construcción de políticas equitativas y regulaciones justas para el sector; promover el desarrollo de más y mejores servicios de telecomunicaciones para beneficio de la sociedad, en un escenario de libre y de leal competencia; ser el referente de las telecomunicaciones en el Uruguay por contribución al fortalecimiento del sector, siendo un actor fundamental para el desarrollo económico y social del país; tutelar los derechos de los licenciatarios de servicios de telecomunicaciones; fomentar la creación de un entorno informativo técnico y normativo favorable al desarrollo de políticas justas y equitativas para el rubro de las telecomunicaciones; ser un vocero legitimado para comunicar los intereses comunes ante las organizaciones gubernamentales realizando propuestas, anticipando amenazas, informando y respondiendo o aclarando según corresponda la acción de las circunstancias. Es una estructura corporativa, que nuclea a empresas de telecomunicaciones y servicios asociados, que es impactada directamente por algunos cambios regulatorios analizados en esta investigación.

Entra en litigio explícito con un actor público clave como es ANTEL. Puede ser favorecida o impactada a partir de las externalidades que estos movimientos regulatorios generen.

**Asociación de Diarios y Periódicos del Uruguay (ADPU).** La integran los periódicos de tiraje en papel, pero también en plataforma digital. En algunos casos existe evidencia de propiedad cruzada con servicios de comunicación audiovisual y TV como en el caso de Canal 12 y Diario El País.<sup>31</sup> Forman parte de la «gran prensa» nacional, procesaron el pasaje de una prensa partidaria a una prensa empresarial, a finales de los años ochenta del siglo XX. En algunos casos mantiene filiación ideológica y comercial con otros grupos de medios.

**Cámara de Anunciantes del Uruguay (CAU).** La Cámara de Anunciantes del Uruguay representa a los anunciantes ante sus interlocutores profesionales, las autoridades y la sociedad en general, impulsando la defensa de sus legítimos intereses y puntos de vista. Promueve que los anunciantes optimicen en eficacia y costo sus inversiones en comunicación. Defiende la libertad de la expresión comercial, promoviendo al mismo tiempo las prácticas legales y éticas. Representa a los anunciantes ante sus interlocutores profesionales, las autoridades y la sociedad en general, impulsando la defensa de sus legítimos intereses y puntos de vista. Promueve la transparencia del mercado y la calidad de las prestaciones de las actividades y servicios vinculados al medio publicitario. Fomenta la autorregulación responsable, propugnando la publicidad veraz, correcta y de buena fe y apoya activamente a los asociados en su defensa ante la publicidad engañosa de terceros. Pueden ser impactados a partir de regulaciones sobre contenidos.

**Cámara Audiovisual del Uruguay (CADU).** La CADU es una asociación civil de empresas e instituciones del sector privado cuyo foco de interés es la dinamización de la actividad audiovisual en Uruguay. Está integrada por empresas de producción cinematográfica y audiovisual, estudios de grabación de imagen y sonido, la televisión abierta, los proveedores de servicios, entre otros. Brinda servicios de producción. Integra el clúster Audiovisual (Audiovisual UY) que está conformado por representantes de la Cámara Audiovisual del Uruguay (CADU), las instituciones públicas de referencia (ICAU y Oficina de Locaciones) y otras instituciones vinculadas. Instituciones relacionadas: ICAU-MEC y Oficina de Locaciones-IM. Pueden verse beneficiados a partir de mecanismos favorecedores de producción nacional, como la apertura a una mayor oferta y, a su vez, pueden recibir impactos

---

<sup>31</sup> Véase Buquet y Lanza (2011), *La televisión privada comercial en Uruguay. Caracterización de la concentración de la propiedad, las audiencias y la facturación.*

por los modelos de negocios que se habiliten a partir de espacios convergentes con actores autosuficientes como ANTEL.

### ***Los organismos internacionales***

**Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR).** La AIR se expresa a favor de defender la libertad de expresión del pensamiento y la libertad de recepción, fomenta la colaboración de los radiodifusores en las actividades de interés público y de servicio social. Son también objetivos de AIR el contribuir a la elevación cultural de los pueblos y al desarrollo económico y social; propugnar por el establecimiento de normas legales uniformes de protección a las actividades de la radiodifusión privada; ejercer la representación y defensa de los intereses de los radiodifusores privados ante organismos oficiales o privados y promover toda clase de reuniones continentales, regionales o nacionales sobre temas de interés para la radiodifusión. La AIR es una organización no gubernamental de radio y televisión con estatus oficial de asociada a la Unesco. AIR es miembro de sector de la Unión Internacional de Telecomunicaciones-UIT. AIR mantiene relaciones de cooperación mutua con la Organización de Estados Americanos y es miembro asociado de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones. Es miembro del Comité Mundial de Libertad de Prensa-WPFC, es cofundadora e integrante de las Uniones Mundiales de Radiodifusión - WBU (Uniones Hermanas), mantiene relaciones de mutua cooperación con la Sociedad Interamericana de Prensa-SIP y con el Instituto Internacional de Prensa-IPI. AIR es miembro del Comité Coordinador Global de Organizaciones por la Libertad de Prensa. Están ubicados aquí siguiendo el criterio de respetar su posicionamiento público corporativo; en el caso de su participación en el proceso uruguayo participaron como coadyuvantes de la posición esgrimida por ANDEBU.

**Sociedad Interamericana de Prensa (SIP).** Según su información institucional, la Sociedad Interamericana de Prensa es una organización sin fines de lucro dedicada a defender la libertad de expresión y de prensa en todas las Américas. Sus principales objetivos son: defender la libertad de prensa donde quiera que se impugne en las Américas; proteger los intereses de la prensa en las Américas; defender la dignidad, los derechos y las responsabilidades del periodismo; alentar normas elevadas de profesionalismo y conducta empresarial; promover el intercambio de ideas e información que contribuya al desarrollo técnico y profesional de la prensa; alentar un conocimiento amplio y un mayor intercambio de información entre los pueblos de las Américas en apoyo a los principios básicos de una

sociedad libre y de la libertad individual. Si bien existe literatura que identifica a la SIP como un grupo empresarial y corporativo antes que una sociedad civil pro derechos, para esta investigación nos ajustamos al criterio de respetar su posicionamiento público corporativo.

**Organismos internacionales.** Los marcos nacionales sobre los que se enfocaban las políticas de comunicación, definidas como Políticas Nacionales de Comunicación (PNC), se enfrentan al desarrollo de nuevos modelos de negocio a escala global, que abren un debate sobre las condiciones o posibilidades reales de regulación, ya sea por la obsolescencia del modelo de regulación vertical o por servicio (Wohlers: 2008) y la introducción de una posible regulación por capas.

Por otro lado, podemos evidenciar que las políticas de comunicación son actualmente interpeladas por organismos de nivel transnacional y de integración multilateral como la Unesco, UIT, ODCE, Comunidad Europea, INCANN.

A partir de este viejo nuevo orden mundial, las PNC deben mantener su adecuación a nivel nacional de lo definido y suscrito en marcos internacionales por parte de los estados nacionales con relación a aspectos técnicos, como en lo que respecta a estándares de acceso a derechos y bienes por parte de la ciudadanía. De modo que a los procesos de definición y elaboración de políticas en comunicación debemos agregarle nuevos actores: los organismos internacionales que entienden en la materia. A partir de esta identificación, agrego una cuarta categoría de actores a las anteriores y la defino como *organismos internacionales*, los que se encuentran constituidos por representaciones regionales y locales, con capacidad de interlocución con los restantes actores. De esta forma, las coaliciones entre actores mantienen un nivel de complejidad creciente y dinámica, de donde se pueden extraer ganadores y perdedores en el eje sincrónico, lo que no significa que esta situación deba permanecer incambiada.

Al triángulo de actores definido por Subirats (2008) integrado por grupos objetivos, beneficiarios directos y grupo de terceros, debemos agregarle un cuarto jugador: los organismos multilaterales como la UIT, Unesco, SIP (en su doble condición de gremial empresarial y de organización internacional de defensa de derechos), entre otros.

**Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión.** El Relator Especial tiene el mandato, por la resolución 7/36 de la Comisión de Derechos Humanos, de: reunir toda la información



pertinente sobre las violaciones del derecho a la libertad de opinión y de expresión, la discriminación, las amenazas o el uso de la violencia, el hostigamiento, la persecución o la intimidación contra personas que traten de ejercer o promover el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión, en particular, como cuestión de alta prioridad, contra periodistas u otros profesionales que trabajen en la esfera de la información, dondequiera que estos hechos ocurran; recabar y recibir información fidedigna y fiable de los gobiernos, de las organizaciones no gubernamentales y de cualesquiera otras partes que tengan conocimientos de esos casos y responder a esa información; formular recomendaciones y hacer sugerencias sobre los medios de promover y proteger mejor el derecho a la libertad de opinión y de expresión en todas sus manifestaciones; contribuir a la prestación de asistencia técnica o de servicios de asesoramiento por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a fin de promover y proteger mejor el derecho a la libertad de opinión y de expresión.

**Unesco. Consejo de Comunicación e Información para el Mercosur.** El Sector de Comunicación e Información se creó en su forma actual en 1990. Sus programas se basan en la Constitución de la Unesco, que encomienda a la organización el fomento de «la libre circulación de las ideas por medio de la palabra y la imagen». Asimismo, el Sector proporciona secretarías a dos programas intergubernamentales: el Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) y el Programa Información para Todos.

Los tres objetivos estratégicos principales del Sector son: fomentar la libre circulación de las ideas y el acceso universal a la información; promover la expresión del pluralismo y la diversidad cultural en los medios de comunicación y las redes mundiales de información; facilitar el acceso de todos a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Para alcanzar estos objetivos estratégicos, la oficina de Montevideo trabaja en estrecha cooperación con los estados miembros, la sociedad civil organizada, la academia y el sector privado. La protección y promoción del derecho a la libertad de expresión y de información y el desarrollo de sociedades del conocimiento sostenibles e inclusivas son nuestro horizonte permanente de su actuación.

La participación de estos actores será abordada en relación con las variables consideradas en este estudio. La distinción inicial importa porque delimita actores intervinientes en algunas etapas de los cambios regulatorios que se procesaron en Uruguay, conformando una red de

política pública sectorial, pero con reflejos hacia otras áreas estratégicas, como lo define Zurbriggen:

la principal contribución (del concepto) de redes es el esfuerzo de elaborar una concepción que trascienda la distinción tradicional entre agente y estructura. Es un concepto flexible diseñado para capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración de políticas sectoriales. Asimismo, se ha desarrollado una concepción que trasciende las visiones sociocéntricas y Estadocéntricas. Este enfoque nos permite indagar uno de los temas prioritarios en la teoría de políticas públicas desde sus inicios, que ha sido el estudio de los modos específicos en que se elaboran políticas, atendiendo a la configuración de diversos entramados concretos de actores, con determinadas estrategias y patrones de interacción, más o menos estables o cambiantes. (Zurbriggen, 2004: 9).

### ***El análisis de los recursos en una política***

El concepto de recursos propuesto en esta matriz considera tanto a recursos jurídicos (leyes, reglamentos, decretos), recursos económicos (dotaciones presupuestales de la política), agregando otras dimensiones en el análisis, como por ejemplo el entramado organizacional, el soporte técnico-administrativo (capacidades instaladas), el manejo informativo, la dimensión temporal de formulación y aplicación de una política y el grado de consenso que la política alcance en sus distintas fases (donde la consideración muchas veces pasa por observación y análisis de los recursos asociados a la composición del gobierno en el ámbito parlamentario, si cuenta con mayorías o coaliciones que le aseguren gobernabilidad) (2008: 69).

### **Cuadro 3: Partes constitutivas en la formulación de políticas públicas**

<b>Partes constitutivas</b>	<b>Definición y alcance de la dimensión de análisis</b>
Definición de la política como problema público (DP)	Se debe identificar la decisión política de implementar una política, el <i>frame</i> y el perímetro de actores públicos y privados.
Programa de actuación político-administrativo (PPA)	Se toma en cuenta todas las decisiones legislativas en la arena de la política, de todo el entramado estatal-gubernativo, es decir, todos los niveles se analizan en sentido denso.
Acuerdo político	Se deben identificar las competencias y alcance de los actores públicos

administrativo (APA)	involucrados en la política.
Planes de acción (PA)	Se debe identificar la secuencia y los espacios donde se aplica la política.
Actos formales de Implementación	Aquí debemos consignar los actos administrativos formales significativos, incluyendo procesos revocatorios de decisiones tomadas en formato regulatorio (leyes o decretos) que puedan ser impugnados.
Evaluación de impactos sobre <i>target</i>	Aquí lo que se considera son los impactos en: grupos objetivos, beneficiarios y terceros.

Fuente: (Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y F. Varonne: 2008)

Este cuadro debe ser leído como parte de un modelo de análisis multidimensional, que posibilita una matriz con distintas entradas. Entiendo se adecua al análisis de caso propuesto por esta tesis, en la medida que articula de forma natural con la dimensión de análisis institucional de las unidades propuestas y su correspondiente expansión en el tiempo. Si bien un análisis que agote todas las dimensiones puede superar los objetivos de esta tesis, encuentro que resulta muy eficiente como matriz de análisis.

## 2.4 Identificación por hitos

En esta investigación consideramos algunos fenómenos históricos que son definidos como *hitos* para el período que cubre la investigación. Entendemos que los mismos logran resumir con significativa densidad la actuación política de los actores identificados *ut supra* y pueden resultar centrales en su vocación explicativa. La secuencia que se presenta en esta investigación está acotada por el período propuesto que aborda los dos primeros períodos del Frente Amplio y compone un eje diacrónico que consideramos da cuenta de la tramitación de políticas públicas en materia de SCA en Uruguay. A los efectos de una primera identificación, consignamos que los hitos identificados en el orden histórico son: la ley de Radiodifusión Comunitaria n.º 18.232, la discusión en el marco del Consejo Técnico Consultivo (CTC) y la ley n.º 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Asimismo, en esta tesis se identifican algunas etapas intermedias a medio camino de los hitos, que agregan valor interpretativo a los mismos y que muchas veces cuentan con singularidad en el panorama temporal abordado en esta investigación. Estos espacio-tiempos son definidos aquí como *interregnos*, y conforman momentos en donde, si bien no hay definiciones estables

y firmas en lo que refiere a la regulación, terminan por tener impactos en los sectores de los SCA y las telecomunicaciones. Dentro de los interregnos encontramos el Plan de Convergencia para el Acceso a la Recreación y el Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables (Cardales) y el proceso por el cual se asignó la televisión digital en Uruguay (TVD).

Siguiendo a King, Keohane y Verba (2000: 18) a partir de la identificación de estos hitos e interregnos, el encuadre se define por la búsqueda de «inferencias descriptivas» o «inferencias causales» a partir de la colección de hechos o fenómenos para el período investigado.

La expansión en el tiempo de la unidad de análisis se llevó adelante acompañando la identificación de hitos dentro de los cuales se sistematizaron leyes, reglamentos y actos administrativos en ambos gobiernos de izquierda del período 2005-2014. Se operó mediante una reducción metodológica por dimensiones y ejes que maximicen lo concreto observable.

Partimos de considerar que toda regulación admite acciones de intervención sobre temas de interés públicos y mediante una voluntad positiva de intervención (Subirats *et al.*: 2008; Mcquail: 2010; Oszlak, O. y O'Donnell: 2007), que estas acciones intervienen sobre un campo institucional, donde actores participan como jugadores con racionalidad limitada y con intereses sectoriales, desarrollando una estructura de red en donde además intervienen voluntades de carácter ideológico particular por los gobiernos de turno.

## **2.5 Definición de dimensiones**

El análisis propuesto desde el institucionalismo, como una de las claves de lectura de esta investigación, se basa conceptual y metodológicamente en el campo de estudios identificado como *institucionalismo centrado en actores* e intenta concentrarse en la comparecencia de *actores* (definidos como actores públicos y actores privados: grupos objetivos, beneficiarios y grupos de terceros) en relación con algunos hitos sobresalientes del período a investigar.

Se procede mediante una restricción metodológica sobre las siguientes dimensiones: *Definición del frame* o problema público de la política por parte de los actores; *Hipótesis causal de intervención propuesta por la política*; *alcance regulatorio* donde los ejes propuestos son: diseño institucional y regulatorio; procedimientos de otorgamiento de licencias y/o frecuencias; concentración/diversidad; tratamiento regulatorio proconvergente o no convergente.

## 2.6 Operacionalización y definición de variables

La operacionalización del análisis parte de una matriz en dos fases, aplicadas a fenómenos históricos que hemos definidos como *hitos* en una periodización que comprende los dos períodos iniciales de los gobiernos de Frente Amplio en Uruguay (2005-2010 y 2010-2014).

En cada una de las fases, se intenta agregar densidad a la interpretación a partir de la inclusión de variables descriptivas.

En la primera fase se describen los elementos constitutivos de la política, a partir de la definición de los actores públicos y privados, observados a través de los impactos que las modificaciones regulatorias y/o la aplicación de políticas parciales o generales generan en el momento mismo de accionarse. Los actores que impulsan la política son los encargados de definir el encuadre (o *frame* de la política), a partir de la *imputación* de responsabilidades mediante un juicio político, al momento de la identificación de un problema público a resolver, que se asume en base a relaciones causales y sistémicas que pueden derivar en la definición de una hipótesis *causal de intervención* (2008: 64).

Esta fase de análisis se completa con la definición de *alcance* (2008: 133), es decir, hasta dónde se extiende el área de actuación definido para la intervención de la política pública, lo que implica un espacio de tensión sobre la modificación del *statu quo* para algunos actores, lo que equivale a asumir que existirán ganadores y perdedores directos e impactos por la vía de externalidades.

Para esta investigación hemos acotado el análisis en términos de alcance a cuatro ejes: diseño institucional y competencias regulatorias, procedimientos de otorgamiento de licencias y/o frecuencias, concentración/diversidad y tratamiento regulatorio pro convergente o no convergente.

Las caracterizaciones precedentes se asumen como un campo inscrito en una contingencia histórica, con procesos de acumulación y herencia sociopolítica, y se parte de la comprensión de observar un juego entre actores empíricos de donde se puede extraer el mapa relacional de los actores intervinientes en la arena de la política estudiada.

En la segunda, a partir de los postulados de Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne (2008), Macquail (2010) y Allison (1969) se incorpora en un primer bloque un análisis por *ciclo de la política* (2008: 114), donde se parte de las definiciones alcanzadas

en la primera fase con énfasis en la *definición del problema público*, con atención a la definición del *frame* por parte del actor que impulsa la política, la delimitación de *alcance o «perímetro»* de acción, la identificación de la causa probable del problema, el *target* al que apunta la política y, sobre todo, la decisión explícita de promover la política. El análisis por ciclo toma en cuenta el *programa de actuación político-administrativo*: donde se intenta delimitar las actuaciones y definiciones legislativas, normativas y reglamentarias de todos los organismos con injerencia en la materia. Para este apartado, resulta esencial la identificación del entramado estatal burocrático en el seguimiento del proceso de formulación e implementación de la política. El paso siguiente indaga sobre el *acuerdo político-administrativo* para impulsar la política, aquí el mapeo refiere a las competencias, responsabilidades y recursos asignados por parte de los organismos involucrados. Por último, observaremos *los planes de acción* para el desarrollo de la política: donde importa establecer la secuencia de implementación de una política, ya sea por fases o por identificación de *target*.

El esquema de análisis está mediado por reglas institucionales que involucran procedimientos, herencias o legados actitudinales (la institucionalidad existente en competencia en la regulación sobre SCA y telecomunicaciones, puede conformarse como un actor de veto), conductas políticas medidas en términos de una racionalidad teleológica (las diferencias dentro de la coalición proponente de la política pública), demandas sociales contingentes y acumuladas (muchas veces generan conglomerados con demandas acumuladas que terminan en un proceso inflacionario para la política), presiones de índole coyuntural interna y externas (pueden ajustarse a los ciclos de gobierno, con proximidad de épocas electorales o alianzas estratégicas con el *statu quo*), el marco constitucional donde se aplica la política (resulta por lo general uno de los filtros de mayor complejidad para una política, atravesar la red jurídica sin lesionar el marco constitucional, es de los desafíos mayores con los que se enfrenta una política pública) (*cfr.* 2008: 115).

La matriz de análisis se completa con algunas variables que atienden al proceso de desarrollo de la política, donde se consideran reglas formales e informales, herencia institucional, demandas sociales/barreras estructurales, presiones externas/mediación interna (2008: 99-105); los modelos basales aplicados para el desarrollo de la política (Allison: 1969) y el gradiente de formalización de la misma bajo el criterio aportado por Mcquail (2010).

**Cuadro 4: Matriz de análisis centrada en actores**

Matriz de análisis centrada en actores					
Fase I					
Definición de actores	Públicos	Acuerdos Políticos Administrativos			
	Privados	Grupos Objetivos			
		Beneficiarios			
		Grupos de Terceros			
		Organismos internacionales			
Definición de frame de la política					
Hipótesis de actuación de la política: hipótesis causal / hipótesis de intervención					
Alcance regulatorio		Ejes de Análisis			
		Eje Diseño institucional y competencias regulatorias			
		Eje Procedimientos de otorgamiento de licencias y / o frecuencias			
		Eje Concentración / Diversidad			
		Eje Tratamiento regulatorio pro convergente o no convergente			
Fase II					
Análisis por ciclo de la política		Programa de actuación político administrativo PPA			
		Acuerdo político administrativo APA			
		Planes de desarrollo y acción PA			
Análisis del proceso		Por Modelo Sustantivo Subirats et al (2008)			
		Reglas formales e informales			
		Comportamientos estratégicos vs comportamientos fijados			
		Herencia institucional			
		Demandas sociales / barreras estructurales			
		Presiones externas / mediación interna			
		Por Modelos de Allison (1969)			
		Racional/Burocrático/Organizacional			
		Por Modelo gradiente de formalidad Mcquail (2010)			
		Alto grado de Formalidad			

Elaboración propia sobre la base a: (Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne: 2008);  
Macquail: 2010 y Allison: 1969)

La base documental principal en esta investigación se compone de actas parlamentarias de la Comisión de Industria de la Cámara de Representantes<sup>32</sup> en el análisis del tratamiento del proyecto de ley sobre SCA, sobre la cual se aplicó un trabajo de sistematización y clasificación por actores y por las dimensiones propuestas para el análisis; las actas del Consejo Técnico Consultivo que intervino en la discusión previa a la formulación del proyecto de ley sobre SCA en Uruguay; la secuencia normativa y procedimental para cada *hito y/o interregno* definido;<sup>33</sup> entrevistas con algunos actores para esta investigación<sup>34</sup> y una sistematización del diseño institucional por organismo con competencias regulatorias.

Para el análisis del proyecto de ley sobre SCA, me circunscribo a la Comisión de Industria de Diputados, debido a que el proyecto de ley ingresó por esa Comisión para su posterior tratamiento y posterior aprobación en ambas cámaras. La primera comparecencia institucionalizada de los actores con referencia a la ley fue en este ámbito, teniendo como antecedente más laxo la participación en el Consejo Técnico Consultivo en carácter personal y no institucional de algunos actores.

Si bien algunos de los actores identificados comparecieron en una segunda instancia en Comisión de la Cámara de Senadores, los argumentos a los efectos de esta investigación no agregaron cambios sustantivos en lo que respecta a su encuadre.

A partir de estas delimitaciones, se estableció un cuadro comparativo de doble entrada, donde una corresponde a los actores identificados: grupos objetivos, beneficiarios finales, grupos de terceros y organismos internacionales y la otra refiere a las dimensiones y ejes propuestos para el análisis en la matriz descripta.

Tanto el desempeño del Consejo Técnico Consultivo, como el proceso de la asignación de TV digital y la discusión sobre el proyecto que terminó con la aprobación de la ley n.º 19.307 son estudiados y presentados en la secuencia de tiempo real en la que se desarrollaron, tomando en cuenta que la secuencia temporal mantiene un valor explicativo y de inferencia en relato y el análisis.

---

<sup>32</sup> Se analizan las dimensiones de análisis a partir de las intervenciones de los actores en la Comisión de Industria de la Cámara de Diputados. Se respeta la transcripción de las actas, procediéndose a extraer lo que mantiene relación con los ejes y dimensiones propuestos en esta investigación.

<sup>33</sup> Se parte de los avances realizados por un equipo de investigación que coordiné en el marco del PRODIC.

<sup>34</sup> *Idem* anterior.



## Capítulo III. Desarrollo de la institucionalidad regulatoria en Uruguay

En este capítulo nos concentraremos en la descripción de la institucionalidad en términos de agencias y organismos como primer nivel de descripción estatal para la regulación y gestión de los Servicios de Comunicación Audiovisual y las telecomunicaciones en Uruguay.

Se describen procesos gestacionales de organismos-agencias y algunas recurrencias en los procesos de aplicación de la regulación. Trataremos de involucrar una sistematización de base empírica que exprese las distintas institucionalidades ensayadas por el país, la evolución de su campo de acción y competencia con énfasis en la institucionalidad. Importa describir su evolución y ajuste ya sea bajo la forma de una planificación racional vía políticas estructuradas, además de observar las prácticas fictas que el Estado uruguayo desarrolló en los años posteriores a la restitución democrática y que continúan como parte inercial de su funcionamiento burocrático.

Esta línea de trabajo tuvo un desarrollo preliminar en el marco del Programa de Investigación en Información y Comunicación de la Facultad de Información y Comunicación, por un grupo de investigación que coordino.<sup>35</sup>

Considero que a los efectos de esta investigación importa reconstruir la institucionalidad en el período propuesto y en los años previos a la periodización establecida. El foco está puesto en observar y describir el desarrollo de algunos organismos y/o agencias<sup>36</sup> y el desmontaje de otros de forma parcial o total, estableciendo de esta forma una línea de análisis que involucra al diseño institucional que el Estado uruguayo fue construyendo en el tiempo y a la modelización regulatoria y legal implementada, bajo la consideración descriptiva que intenta identificar si la misma fue planificada o inercial.

---

<sup>35</sup> Cfr. *Uruguay 2010: entre la innovación y el acceso* (Beltramelli; Caetano; Alonso; Irigoín; Meyer; Motta; Delio Machado: 2012).

<sup>36</sup> La apelación al concepto de *agencia* prescinde de cualquier valoración metodológica, resulta hasta este momento un vocablo descriptivo, funciona con el mismo valor conceptual que *organismos*, lo usamos para referirnos a las distintas figuras institucionales estatales que serán descritas en este apartado.

## **3.1 Los organismos reguladores y su evolución**

Antes de la creación de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) —el 21 de febrero de 2001 por la ley n.º 17.296 bajo la denominación de organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo—, los organismos estatales que se disputaban la competencia sobre las telecomunicaciones y los servicios de comunicación audiovisual en el país eran la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC) creada en 1984 mediante decreto-ley n.º 15.671, esta última con adscripción al Ministerio de Defensa y bajo directa dependencia de las políticas fijadas por el Poder Ejecutivo.

La Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) fue creada por decreto n.º 14.235 el 12 de junio de 1974 (período de facto/militar), bajo la definición de servicio descentralizado y con competencia para la comunicación de telefonía y similares. Mantuvo durante mucho tiempo una doble condición, ejercer como regulador y como prestador de servicios al mismo tiempo en telefonía y servicios paralelos.

Recién en diciembre de 2005, la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL) suplanta a la DNC con la prerrogativa formal de ser el organismo encargado de la formulación legal de diseñar e implementar las políticas del sector, de modo que por un largo período podemos identificar que la adscripción institucional de la agencia regulatoria estuvo bajo dependencia jerárquica y funcional del Ministerio de Defensa Nacional.

## **3.2 La institucionalidad por agencia**

### **3.2.1 Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC): competencias, atribuciones y su evolución**

La Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC) mantuvo su afincamiento institucional dentro del Ministerio de Defensa hasta el gobierno democrático del Dr. Luis Alberto Lacalle (1990-1994), donde se introdujeron algunos cambios, adecuándola a las competencias tecnológicas emergentes, entre otras las de la TV por abonados.

#### ***Primer período: competencias de la DNC***

Su creación y competencias fueron otorgadas por la ley n.º 15.671 del 8 de noviembre de 1984. La antigua DNC mantenía como competencias específicas (art. 3), administrar, defender y controlar el espectro radioeléctrico nacional, ejercer la supervisión técnica y operativa de las

emisiones radioeléctricas y de televisión por cable, otorgar autorizaciones precarias para el funcionamiento de agencias noticiosas y para la instalación y operación de estaciones radioeléctricas excepto emisoras de radiodifusión, cuyos servicios autorizados estaban sometidos al control en todos los aspectos de su instalación y funcionamiento de acuerdo con la reglamentación dictada por el Poder Ejecutivo, a través del decreto reglamentario 734/078.

Las autorizaciones para la instalación y funcionamiento de las estaciones de radiodifusión y de televisión por cable eran otorgadas por el Poder Ejecutivo, debiendo presentar un informe previo, aval de la DNC. Al Director Nacional de Comunicaciones le correspondía la representación en los organismos de comunicaciones (art. 5).

Desde esta definición de competencias, los alcances que se definían para este organismo iban desde defender, controlar, planificar, asesorar, correspondiéndole —como lo marca el artículo 13— la intervención previa, prestación y control de toda actividad vinculada a las radiocomunicaciones, pública, como privada; manteniendo la veda sobre los entes públicos en relación a la posibilidad de instalar servicios de radiocomunicaciones para propio uso sin previa autorización de la DNC (a no ser la Policía, las FFAA y ANTEL).

Fue con la ley n.º 16.211,<sup>37</sup> en sus artículos del 7 al 9, que la DNC gana en competencias y es definida como el organismo encargado de los estudios técnicos del desarrollo del sector, aunque con mayor dependencia del Poder Ejecutivo. El capítulo III (bajo el título *Régimen de Telecomunicaciones*) y, en particular, a su art. 7 se le agrega al marco establecido por la ley n.º 15.671 (ley de creación de la DNC de 1984) la función de asesoramiento al Poder Ejecutivo a la DNC en materia de la fijación de la política nacional en comunicaciones.

En el art. 8 de la citada ley se le agrega la competencia de realizar los estudios y planes de desarrollo del sector, así como supervisar todas las actividades y el control del cumplimiento de las normas que la rigen. De esta forma, el organismo acotado que encarnaba la DNC del período de facto comenzaba a recibir un tratamiento ampliatorio de competencias,

---

<sup>37</sup> La ley n.º 16.211, más conocida como ley de Empresas Públicas, configuró un programa integral de desregularización del sector público, con especial énfasis en las empresas estatales de sectores estratégicos como las telecomunicaciones, aviación, seguros, puertos entre otros servicios hasta ese momento directamente gestionados por el Estado. Bajo la denominación de proyecto de «Ley de modificaciones del régimen de empresas públicas del dominio industrial y comercial del Estado», el gobierno de Luis Alberto Lacalle presentaba al parlamento el 13 de setiembre de 1990 quizás el mayor plan privatizador, acompañando improntas de época para la región. Este proyecto fue votado afirmativamente, aunque con algunos cambios fruto de la negociación parlamentaria. Con posterioridad, algunos de los artículos centrales fueron revocados por un plebiscito del día 13 de diciembre de 1992, aunque no todos, teniendo alguno de ellos implicancias en otras agencias, organismos y en el funcionamiento del mercado con referencia a las telecomunicaciones.

acompañando la complejidad del campo tecnológico asociado a los SCA. Fue así como, en los años 2000, un conjunto de decretos evidenciaba cambios en las competencias asignadas a la DNC, sobremanera en relación con servicios promovidos por nuevas tecnologías aplicadas al campo de los servicios de comunicación. Algunos decretos con aplicación a la DNC dan cuenta de la necesidad de regular y conceder licencias para la televisión para abonados y la operativa en el mercado de datos. En los decretos 160/000, 280/000 y 282/000 se observan algunas concesiones de licencias y servicios, lo que puede evidenciar el comienzo de un ciclo de apertura de mercados, asociado a nuevas definiciones para los servicios (Delpiazzo, 2005; Delio Machado, 2010).

Sin perjuicio de la ampliación de competencias para la DNC en la reapertura democrática, asociada a la ampliación y complejidad de mercado, podemos identificar, al comienzo de la década de los años noventa, algunas contingencias epocales que entronizaban al Poder Ejecutivo en definiciones específicas sobre SCA y telecomunicaciones. Para algunos investigadores

el gobierno blanco (1990-1995) impulsó, a partir de 1990, una serie de medidas y programas de reforma, inspirado en una concepción neoliberal de la misma. El gobierno nacionalista procuró privatizar empresas públicas y modernizar la Administración con un fuerte énfasis en el «achicamiento» del Estado con el correlativo aumento del mercado en el marco de la acción pública (Rótulo, 2011)

en directa relación a la fórmula establecida bajo el definido Consenso de Washington, donde la prédica se ajustaba a favorecer la retracción del Estado, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y el desarrollo de procesos desreguladores. En Uruguay, la voluntad del gobierno de la época fue plenamente coincidente con el panorama regional —al menos en la observación de la voluntad expuesta desde quienes ocupaban el Poder Ejecutivo— pero muy diferente en los resultados obtenidos a diferencia del proceso vivido en Argentina, donde también la era privatizadora coincidía con los primeros diseños de políticas en materia de SCA (Mastrini, 2014: 374).

En el artículo 9 de la ley n.º 16.211 se atribuye directa competencia al Poder Ejecutivo sobre:

- 1) aprobar convenios con entidades extranjeras relativos al establecimiento de telecomunicaciones,
- 2) autorizar y controlar el funcionamiento de estaciones de televisión y radiodifusión (establecido ya en ley n.º 15.671),
- 3) autorizar y controlar la instalación de nuevos servicios de telecomunicaciones sea con fines comerciales o de su uso,
- 4) autorizar y controlar la fijación de precios o tarifas de servicios telefónicos,
- 5) controlar la calidad,

regularidad y alcance de los servicios de telecomunicaciones, 6) la formulación de normas para el control técnico, fijación de reglas y patrones industriales, manejo del espectro de las telecomunicaciones, así como el control de su impacto.<sup>38</sup> La centralidad sobre el Poder Ejecutivo fue la tónica dominante de la ley n.º 16.211, que mantenía como currículum central un programa de privatizaciones, desregulaciones y modificaciones del entramado estatal y, sobre todo, de sus empresas públicas. De forma que, si bien la DNC aparece como desplazada de sus competencias por parte del Poder Ejecutivo, esto no implicó en lo inmediato la sustitución de la DNC por otro diseño institucional.

#### **Cuadro 5: Competencias de la DNC resumidas (leyes n.ºs 15.671 y 16.211)**

<b>Definición funcional de la DNC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Órgano de asesoramiento, de coordinación y de ejecución de la Política nacional que fije el PE <b>(ley n.º 15.671, art. 2).</b></li> <li>- Compete el asesoramiento de Dirección de Comunicaciones al Poder Ejecutivo en la fijación de la política nacional en materia de telecomunicaciones <b>(ley n.º 16.211, art. 7).</b></li> </ul>
<b>Competencias específicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrar, defender y controlar el espectro radioeléctrico nacional.</li> <li>- Ejercer la supervisión técnica y operativa de las emisiones radioeléctricas y de televisión por cable.</li> <li>- Otorgar autorizaciones precarias de servicios de comunicación <b>(ley n.º 15.671, arts. 3 y 4).</b></li> <li>- Realizar estudios y planes de desarrollo del sector, así como la supervisión de todas las actividades y el control del cumplimiento de las normas que la rigen.</li> <li>- Ejercer la supervisión técnica y operativa de las emisiones radioeléctricas y de televisión cualesquiera que fuere su modalidad <b>(ley n.º 16.211, art. 8).</b></li> </ul>

<sup>38</sup> Esto fue derogado por la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n.º 19.307 del 29/12/2014, art. 200.

---

**Competencias del director de la DNC** - Mantener las relaciones internacionales con los organismos de comunicaciones en cuanto a sus funciones específicas.

- Proponer al PE la fijación de tarifas para los distintos servicios (**ley n.º 15.671, arts. 5 y 6**).

---

Fuente: Meyer, Beltramelli, Irigoín, Delio, Motta *et al.* PRODIC. 2012.

En resumen, la DNC operó como órgano técnico y político, con competencias mixtas, cuya planificación política estuvo directamente ligada con el Poder Ejecutivo de turno, manteniendo la regulación y control de los servicios bajo su órbita. A partir de la ley n.º 16.211, se le agrega la competencia de estudios técnicos del desarrollo del sector.

Este diseño institucional permaneció incambiado hasta la primera década del siglo XXI, cuando a través de dos leyes presupuestales se comenzaba a modificar el panorama institucional. La primera corresponde al ejercicio 2000-2005 (gobierno del Partido Colorado), ley n.º 17.296 del año 2001, que creaba la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC) y le otorgaba el margen de competencias sobre las telecomunicaciones en Uruguay. La segunda ley de presupuesto es la n.º 17.930 de diciembre del 2005, correspondiente al primer gobierno del Frente Amplio, por la cual se procedió a la eliminación de la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC), transfiriéndose los recursos de la DNC a la URSEC (art. 195). Se creó además el cargo de director de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones, con la correspondiente eliminación del cargo de director de la DNC (art. 172) (*cf.* Beltramelli, Meyer, Irigoín *et al.*: 2012).

### **3.2.2 Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC)**

Se crea como un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo por el artículo 70 de la ley n.º 17.296, del artículo 70 al 97 inclusive (ley de Presupuesto período 2000-2005, gobierno del Partido Colorado, presidente Jorge Batlle) del 21/2/2001.

A través del artículo 71, se expresa que quedan comprendidas en las disposiciones de la presente ley las siguientes actividades: a) las referidas a telecomunicaciones entendidas como toda transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones

de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos; y b) las referidas a la admisión, procesamiento, transporte y distribución de correspondencia realizada por operadores postales.

A través del artículo 72, las actividades comprendidas en el artículo anterior se cumplirán de conformidad con los siguientes objetivos: a) la extensión y universalización del acceso a los servicios que ellas implican; b) el fomento del nivel óptimo de inversión, para la prestación de los servicios en las condiciones que fije la regulación sectorial; c) la adecuada protección de los derechos de los usuarios y consumidores; d) la promoción de la libre competencia en la prestación, sin perjuicio de los monopolios y exclusividades legalmente dispuestos; e) la prestación igualitaria, con regularidad, continuidad y calidad de los servicios; f) la libre elección por los usuarios entre los diversos prestadores, en base a información clara y veraz; g) la aplicación de tarifas que reflejan los costos económicos, en cuanto correspondiere.

Compete a esta Unidad (art. 73) la regulación y el control de las actividades referidas a las telecomunicaciones, entendidas como toda transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos y otros sistemas electromagnéticos y, asimismo, las referidas a la admisión, procesamiento, transporte y distribución de correspondencia realizada por operadores postales.

En su artículo 74 se establece que la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) funcionará en el ámbito de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto —literal O) de las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución de la República— y actuará con autonomía técnica. El Poder Ejecutivo, actuando en Consejo de Ministros, en uso de las facultades que le confiere el artículo 174 de la Constitución de la República, determinará la vinculación de la URSEC con el mismo a todos los efectos, inclusive los previstos en los artículos 118 y 119 de la Constitución de la República. Podrá comunicarse directamente con los entes autónomos, servicios descentralizados y demás órganos del Estado (redacción dada por el artículo 23 de la ley n.º 17.598).

La URSEC cuenta entre sus cometidos asesorar a los poderes del Estado, pero pocas veces sus iniciativas configuraron tendencias autónomas, siempre el cuadro de relación lo establece un esquema piramidal en relación con el Poder Ejecutivo, extremo que se evidencia en algunos hitos donde por la vía del decreto se llegó a su desautorización, a través del criterio de avocación del Poder Ejecutivo.

El artículo 75 expresa que la URSEC estará dirigida por una comisión integrada por tres miembros designados por el presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, entre personas que, por sus antecedentes personales, profesionales y conocimiento en la materia, aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en su desempeño. Durarán seis años en el ejercicio de sus cargos, pudiendo ser designados nuevamente, por igual período. El presidente de la URSEC tendrá a su cargo la representación del órgano. El perfil en este diseño resulta claramente técnico y las renovaciones de cargos en su cuerpo directivo buscan no corresponderse con los períodos ordinarios de gobierno, intentando de esa forma reforzar los objetivos de una integración independiente y de carácter técnico.

En este sentido, el artículo 77 suma a la búsqueda en la independencia de criterio señalando que los integrantes de la comisión no podrán desempeñar actividades vinculadas a la competencia del órgano, exceptuando la actividad docente. Tampoco podrán, en virtud de lo establecido por el artículo 78, tener vinculación profesional —directa o indirecta— con directores, síndicos o personal gerencial de primera línea de operadores alcanzados por la competencia del órgano. El artículo 79 prohíbe a los integrantes de la comisión postularse a cargos electivos hasta que haya pasado un período de gobierno desde su cese, lo que limita la posibilidad de integrar estos cargos con gente con aspiraciones políticas inmediatas.

El artículo 84 de la ley n.º 17.296 establece que el personal de la URSEC se integrará con:

- a) La totalidad de los funcionarios de la Dirección Nacional de Comunicaciones, con excepción de aquellos que el Poder Ejecutivo estime necesario asignarlos a otras áreas.
- b) Con personal de ANTEL y de la Administración Nacional de Correos, que dichos organismos y la Unidad Reguladora acuerden. En su defecto, resolverá el Poder Ejecutivo.
- c) El personal de otras reparticiones públicas que resulte redistribuido.
- d) El personal técnico que el Poder Ejecutivo contrate en atención al requerimiento de la Unidad Reguladora, previo concurso sobre las bases que establezca la misma, la que tendrá a su cargo la selección correspondiente. En dichas bases podrán establecerse preferencias a favor de los funcionarios provenientes de las administraciones cuyos cometidos son atribuidos a ella por la presente ley.



Con la creación de la URSEC podemos observar que el diseño institucional continúa bajo el mecanismo de leyes presupuestales, y esto tiene su lógica debido a que es el único momento de adjudicar dotaciones presupuestales a organismos públicos. Pero la diferencia sustancial estuvo dada por las definiciones funcionales y las capacidades institucionales que se instalaban en este organismo. Nunca hasta el momento la definición del diseño institucional regulatorio había sido tan detallada y articulada.

Para el caso uruguayo, la aparición de organismos desconcentrados en la regulación de servicios públicos introducía nuevas reglas de juego para una estructura estatal expandida y con comparecencia en el mercado de servicios a través de sus empresas públicas. Algunas investigaciones recientes señalan que para la

economía uruguaya, las empresas públicas [siguen siendo] actores relevantes [debido a que] los precios que se pagan por los servicios que prestan estas empresas tienen incidencia en el 12 % del IPC, los gastos en que incurrir representan un 10 % del PBI, y algunas de ellas han sido históricamente fuente de ingresos para el gobierno central (Domingo y Zipitría, 2014: 1).

Este diseño de regulación advertía y reconocía las lógicas competitivas de mercado. La trazabilidad de la comparecencia de estos organismos reguladores en materia de telecomunicaciones en Uruguay arroja un resultado eficiente en el contralor técnico del mercado de empresas privadas, pero con poco margen de intervención a nivel de las empresas públicas, donde la lógica de advocación con el Poder Ejecutivo le determina espacios de libertad relativa con relación al regulador (Domingo y Zipitría, 2014: 31).

### ***La URSEC en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010): hacia una política sectorial***

La URSEC sufrirá una modificación institucional importante a través del artículo 194 de la ley n.º 17.930 del 19/12/2005 (ley Presupuestal, del primer período de gobierno del Frente Amplio). Se modificó el artículo 74, estableciéndose que la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) se vinculará administrativamente con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y actuará con autonomía técnica.

A efectos prácticos, a partir de dicha modificación, la URSEC ya no se encuentra dentro de la órbita de la OPP, sino que se vincula con el PE a través del MIEM. A su vez, si bien mantiene su capacidad de comunicarse con cualquier ente o servicio, lo cierto es que se establecen casos en donde la comunicación ha de hacerse específicamente a través del MIEM o con el Ministerio

de Educación y Cultura (MEC), no con todos los entes autónomos o servicios descentralizados (Beltramelli, Meyer, Irigoín *et al.*: 2012).

El artículo 195 de la ley n.º 17.930 transfiere la totalidad de los puestos de trabajo de la DNC a la URSEC, con excepción del cargo del director de la DNC, que se suprime según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 172 de la presente ley.

***La URSEC en el segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2014): competencias técnicas de la URSEC***

A través de otra ley de presupuesto, la n.º 18.719 (correspondiente al segundo gobierno del Frente Amplio, presidencia de José Mujica), se establece en su artículo 142 que compete a esta unidad: la regulación técnica, la fiscalización y el control de las actividades referidas a las telecomunicaciones, entendidas como toda transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos y otros sistemas electromagnéticos y, asimismo, las referidas a la admisión, procesamiento, transporte y distribución de correspondencia realizada por operadores postales. Las competencias asignadas se cumplirían en conformidad con los objetivos y las políticas definidos por el Poder Ejecutivo, quien reglamentará los procedimientos a tales efectos.

En el artículo 145 de la ley n.º 18.719 (ley de presupuesto, segundo gobierno del Frente Amplio, presidencia de José Mujica) se establece que, en materia de servicios de telecomunicaciones, la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) podrá presentar, por intermedio de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual al Poder Ejecutivo para su aprobación, proyectos de reglamento y de pliego de bases y condiciones para la selección de las entidades autorizadas al uso de frecuencias radioeléctricas.

Esto último agrega un nivel de flujo informativo desde un organismo técnico (URSEC) a uno que, como veremos, mantiene las funciones de formulador de políticas (DINATEL). Por primera vez el diseño institucional refleja segmentación en competencias técnicas y de diseño de políticas.

### ***Definición política ajustada al Poder Ejecutivo en el período 2010-2014***

A partir de la ley Presupuestal n.º 18.719 (segundo gobierno del Frente Amplio), el Poder Ejecutivo amplía sus alcances y competencias en la aplicación de la regulación sobre Servicios de Comunicación Audiovisual y telecomunicaciones:

En el artículo 147 de la citada ley, se sustituye al artículo 94 de la ley n.º 17.296 del 21 de febrero de 2001 por la redacción del artículo 94, reafirmandose que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería, la fijación de la política nacional de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual.<sup>39</sup>

#### **Cuadro 6: Resumen de competencias y atribuciones de la URSEC**

---

<b>Definición funcional de la URSEC</b>	<p>- Órgano desconcentrado que, a partir de la ley n.º 17.930 del 19/12/2005 (ley Presupuestal, del primer período de gobierno del Frente Amplio), se establece que se vinculará administrativamente con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y actuará con autonomía técnica.</p> <p><b>- La URSEC está dirigida por una comisión integrada por tres miembros designados por el presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros. Cada miembro actúa durante seis años pudiendo ser designado nuevamente por igual período. El presidente de la URSEC tendrá a cargo la representación del órgano.</b></p>
---	--

---

<sup>39</sup> Compete directamente al Poder Ejecutivo: A) Aprobar convenios con entidades extranjeras relativos al establecimiento de telecomunicaciones. B) Autorizar el funcionamiento de estaciones de radiodifusión de amplitud modulada (AM), frecuencia modulada (FM), televisión abierta y televisión para abonados, previo informe de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC). C) Autorizar genéricamente la asignación de frecuencias por parte de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, para servicios diferentes a los del literal B) por la modalidad de subasta u otro procedimiento competitivo que determinará el reglamento que aprobará el Poder Ejecutivo. D) Habilitar genéricamente la prestación de determinados servicios de telecomunicaciones por particulares, estableciendo que no se requerirá autorización para brindarlos, sin perjuicio de la concesión de frecuencias u otros bienes limitados que pudieren requerirse. E) Fijar los precios que deberán abonar los concesionarios por la utilización o aprovechamiento de frecuencias radioeléctricas y demás bienes necesarios para las telecomunicaciones, quedando exceptuadas las estaciones de radiodifusión de AM, FM y televisión abierta, manteniéndose para las mismas el régimen actualmente vigente. F) Imponer las sanciones previstas en el literal D) cuando sea accesoria, así como las previstas en los literales E) a G) del artículo 89 de la presente ley. En esta formulación el principio de advocación se reafirmaba en continuidad con la tradición uruguaya, al momento que se limitaban o acotaban disputas entre los organismos con vocación y competencia regulatoria.

---

**Competencias  
específicas**

-Asesorar al Poder Ejecutivo y a sus organismos competentes aportando insumos para la formulación, instrumentación y aplicación de la política de comunicaciones.

-Velar por el cumplimiento de las normas sectoriales específicas.

-Administrar, defender y controlar el espectro radioeléctrico nacional.

-Otorgar autorizaciones para el uso de frecuencias. Elaboración de pliegos y bases de llamados.

-Controlar la instalación y funcionamiento, así como la calidad, regularidad y alcance de todos los servicios de telecomunicaciones, sean prestados por operadores públicos o privados.

-Formular normas para el control técnico y manejo adecuado de las telecomunicaciones, así como controlar su implementación.

-Fijar reglas y patrones industriales que aseguren la compatibilidad, interconexión e interoperabilidad de las redes.

-Presentar —por intermedio de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual— al Poder Ejecutivo para su aprobación proyectos de reglamento y de pliego de bases.

-Ejercer la supervisión técnica y operativa de las emisiones de radiodifusión y de televisión cualesquiera fuere su modalidad.

-Mantener relaciones internacionales con los organismos de telecomunicaciones.

-Hacer cumplir la presente ley, sus reglamentaciones, disposiciones emanadas de ella misma, y actos jurídicos habilitantes de la prestación de servicios comprendidos dentro de su competencia.

-Asesorar al Poder Ejecutivo respecto a los requisitos que deberán cumplir quienes realicen actividades comprendidas dentro de su competencia.

-Dictaminar preceptivamente en los procedimientos de concesión y

---

---

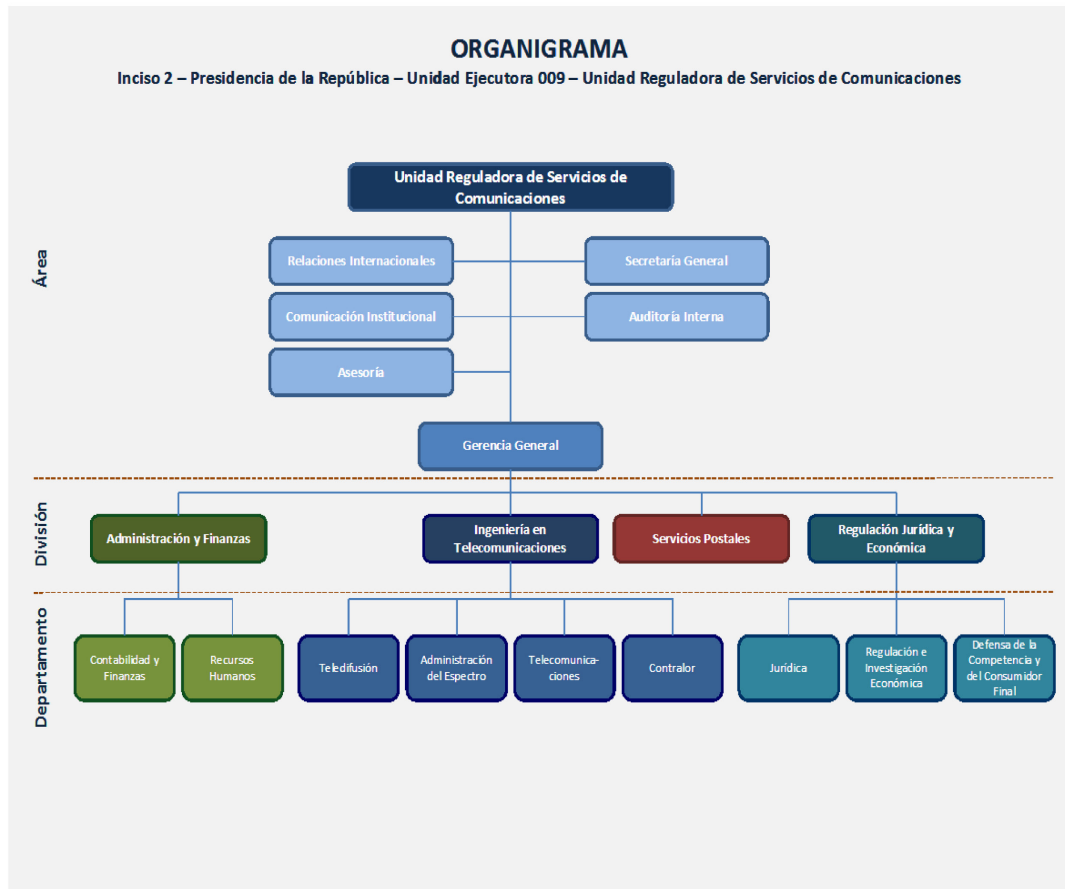
	autorización.
	-Recibir, instruir y resolver las denuncias y reclamos de los usuarios y consumidores
<b>Competencias del directorio de la URSEC</b>	-Mantener las relaciones internacionales con los organismos de comunicaciones en cuanto a sus funciones específicas.  -Ejecutar los cometidos definidos <i>ut supra</i> .

---

Fuente: elaboración propia en base a URSEC (2017).

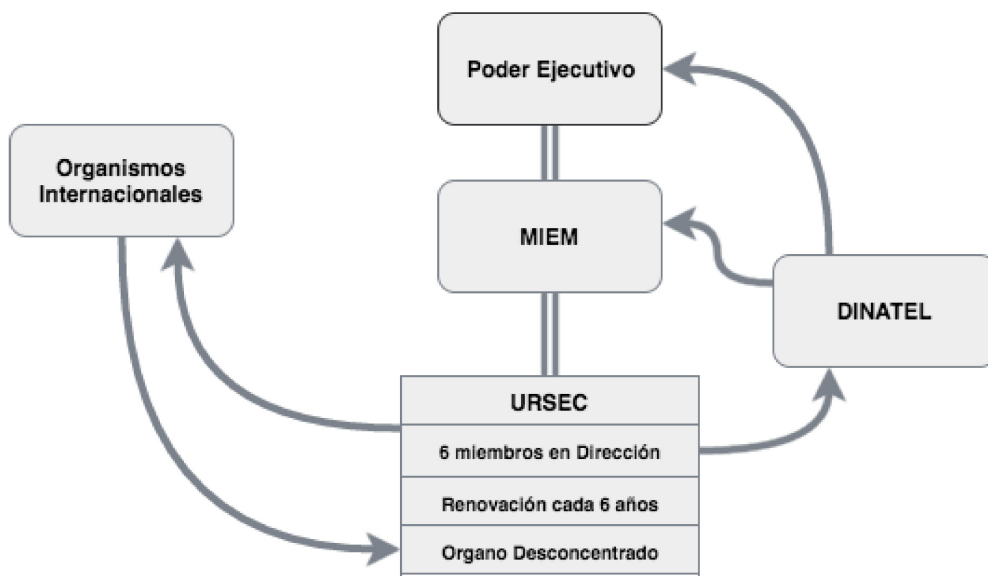
En los papeles, la URSEC desempeña gestiones en forma amplia, lo que equivaldría a afirmar que el Estado uruguayo cuenta con un cuerpo profesional que toma a su cargo este campo estratégico, pero, en la realidad, la sutura política está sujeta a una ingeniería institucional que termina en el Poder Ejecutivo. En el diseño institucional actual, la URSEC funciona como un organismo regulador técnico, con dependencia del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Minería y Energía, con directa implicancia en asuntos técnicos y de contralor de calidad de los servicios; además del gerenciamiento en el otorgamiento de licencias, comparece en los organismos internacionales como la UIT y coordina con la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL) la formulación de políticas, que siempre son prerrogativas del Poder Ejecutivo en este diseño institucional.

**Figura 1: Organigrama de la URSEC**



Fuente: URSEC (2017)

**Figura 2: Flujo de relacionamiento institucional de URSEC**



Elaboración propia. Fuente: URSEC (2017).

### **3.2.3 Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL): una redefinición progresista**

En la ley de presupuesto n.º 17.930 del 19 de diciembre de 2005 (primer gobierno de Frente Amplio, presidencia de Tabaré Vázquez), en el artículo 171, se establece la creación de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL) en el inciso 08 Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), creándose el cargo del director (art. 172), eliminándose el cargo de director de la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC), adscrito al Ministerio de Defensa.

En la ley de presupuesto n.º 18.719 (ejercicio 2010-2015, presidencia de José Mujica) se establecen las competencias de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y se le asignan recursos (arts. 387 al 390).

En el artículo 417 de la citada norma, se la denomina como Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios Audiovisuales (DINATEL). En el artículo 418 de la ley n.º 18.719, se le agregan las siguientes competencias a la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual: 1) realizar propuestas y asesorar al Poder Ejecutivo en la fijación de la política nacional de telecomunicaciones y sus instrumentos, tales como formulación de proyectos de ley y decretos, en lo relacionado con el marco regulatorio del sector y, en general, en lo concerniente a la administración de recursos nacionales en materia de telecomunicaciones, 2) instrumentar, coordinar y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas aprobadas, 3) diseñar políticas y planificar la gestión del espectro radioeléctrico, 4) asesorar al Poder Ejecutivo en las políticas y criterios para el otorgamiento de licencias y autorizaciones de servicios de telecomunicaciones y comunicación audiovisual, 5) dictaminar preceptivamente en procedimientos de concesión y autorización para prestar servicios de comunicación audiovisual y telecomunicaciones, 6) asesorar al Poder Ejecutivo en lo concerniente a la administración de los recursos utilizados para el despliegue de tecnologías de información y comunicación, 7) propiciar estudios y análisis y realizar el monitoreo de la situación del sector a nivel nacional e internacional, en los aspectos que resulten necesarios para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, 8) recabar directamente la información necesaria para cumplir sus cometidos, 9) desarrollar mecanismos públicos de consulta y participación tendientes a conocer y eventualmente incorporar las opiniones de los protagonistas involucrados, 10) promover acciones tendientes a mejorar el despliegue tecnológico del sector de las telecomunicaciones y comunicación audiovisual en el país, 11) asesorar preceptivamente al Poder Ejecutivo en

materia de acuerdos, convenios y tratados internacionales que incluyan aspectos relacionados con sus competencias, 12) representar al Poder Ejecutivo en grupos de trabajo, comisiones y organismos nacionales e internacionales vinculados a las telecomunicaciones y comunicación audiovisual, 13) coordinar con otros órganos de la administración pública y con los actores privados, afín de lograr el cumplimiento de las políticas públicas y los objetivos estratégicos para el desarrollo del sector.

Las competencias asignadas a la DINATEL la presentan como asesor natural del Poder Ejecutivo sobre telecomunicaciones y SCA, pudiendo presentar criterios para el diseño de políticas, estableciéndose que puede articular con los restantes agentes intervinientes instancias de consultas, y manteniendo la prerrogativa de representar al Poder Ejecutivo en distintas instancias de comparecencia pública.

En la misma ley presupuestal, se diseña legalmente la participación de la DINATEL y de la URSEC en la formulación de políticas, estableciéndose que la URSEC debe brindar la información necesaria para el mejor cumplimiento de las obligaciones vinculadas a las funciones a la DINATEL. En el artículo 145 de la ley Presupuestal n.º 18.719 (del período 2010-2014) se establece que la URSEC debe cursar —a través de la DINATEL al Poder Ejecutivo para su aprobación— los proyectos de reglamento y de pliego de bases y condiciones para la selección de las entidades autorizadas al uso de frecuencias radioeléctricas. Concretamente es el inciso H) que modifica los cometidos de la URSEC.

De esta forma, el diseño regulatorio uruguayo adhería a un modelo combinado entre agencias técnicas (URSEC) y agencias de formulación de políticas (DINATEL), donde ambas operaban en calidad de asesor del Poder Ejecutivo, con el riesgo de mantener espacios de superposición de competencias.

La subsunción parcial de la URSEC ante la DINATEL refiere a una línea que objetivamente prioriza lo político sobre lo técnico, de modo que este diseño regulatorio favorece a un organismo nuevo con una dotación de capacidades recién instaladas y con «elencos» en formación.

En su momento, el surgimiento de la URSEC significó la primera actualización de las agencias con competencias en materia de SCA y telecomunicaciones, además de agregar una nueva lógica a las agencias regulatorias, dotando de mayor independencia al regulador a través de la separación de la designación de su elenco directriz de la coincidencia de los períodos



gubernativos. Algunos investigadores como Domingo y Zipitría (2014) encuentran en el surgimiento de organismos reguladores como la URSEC la necesidad de gestionar mercados de capitales en relación con sectores estratégicos como el de las telecomunicaciones hasta ese momento cubierto bajo la lógica de empresas estatales. Con la DINATEL, podemos comprender un grado de especialización del diseño, orientado a separar el diseño de políticas a la fiscalización técnica. En los dos gobiernos del Frente Amplio se avanzó con coherencia política en ese sentido, se creó en el período del presidente Vázquez la DINATEL, sustituyendo a la DNC y, en el segundo gobierno correspondiente al presidente Mujica, se la dotó de presupuesto y se supeditó el asesoramiento político de la URSEC a la remozada DINATEL que asumió nuevas competencias en la promoción del sector audiovisual.

### **Cuadro 7: Resumen de competencias y atribuciones de la DINATEL**

<b>Definición funcional de la DINATEL</b>	-Es una dirección, dentro del Ministerio de Industria Energía y Minería, cuya misión institucional es conformarse como el organismo responsable de formular, implementar, articular, coordinar y supervisar las políticas nacionales de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual, orientadas por el interés general para universalizar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación y contribuir al desarrollo del sector y del país.
<b>Competencias específicas</b>	<p>-Realizar propuestas y asesorar al Poder Ejecutivo en la fijación de la política nacional de telecomunicaciones y sus instrumentos, tales como formulación de proyectos de ley y decretos, en lo relacionado con el marco regulatorio del sector y, en general, en lo concerniente a la administración de recursos nacionales en materia de telecomunicaciones.</p> <p>-Instrumentar, coordinar y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas aprobadas.</p> <p>-Diseñar políticas y planificar la gestión del espectro radioeléctrico.</p> <p>-Asesorar al Poder Ejecutivo en las políticas y criterios para el otorgamiento de licencias y autorizaciones de servicios de telecomunicaciones y comunicación audiovisual.</p> <p>-Dictaminar preceptivamente en procedimientos de concesión y autorización para prestar servicios de comunicación audiovisual y telecomunicaciones.</p>

- 
- Asesorar al Poder Ejecutivo en lo concerniente a la administración de los recursos utilizados para el despliegue de tecnologías de información y comunicación.
  - Propiciar estudios y análisis y realizar el monitoreo de la situación del sector a nivel nacional e internacional, en los aspectos que resulten necesarios para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.
  - Recabar directamente la información necesaria para cumplir sus cometidos.
  - Desarrollar mecanismos públicos de consulta y participación tendientes a conocer y eventualmente incorporar las opiniones de los protagonistas involucrados.
  - Promover acciones tendientes a mejorar el despliegue tecnológico del sector de las telecomunicaciones y comunicación audiovisual en el país.
  - Asesorar preceptivamente al Poder Ejecutivo en materia de acuerdos, convenios y tratados internacionales que incluyan aspectos relacionados con sus competencias.
  - Representar al Poder Ejecutivo en grupos de trabajo, comisiones y organismos nacionales e internacionales vinculados a las telecomunicaciones y comunicación audiovisual.
  - Coordinar con otros órganos de la Administración Pública y con los actores privados, a fin de lograr el cumplimiento de las políticas públicas y los objetivos estratégicos para el desarrollo del sector

---

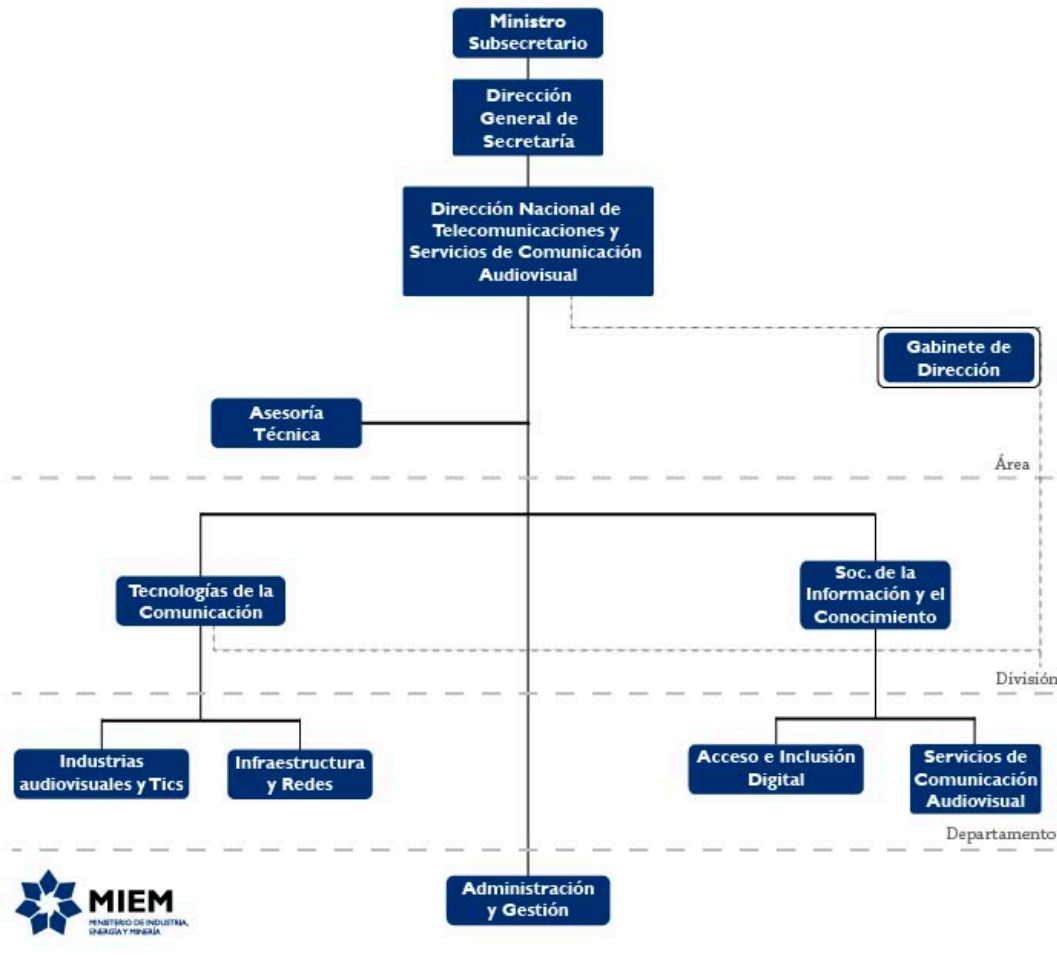
<b>Competencias del director de la DINATEL</b>	-Reporta al MIEM y es el encargado de cumplir con los objetivos y misión de la DINATEL.
--	---

---

**Figura 3: Organigrama institucional de la DINATEL**

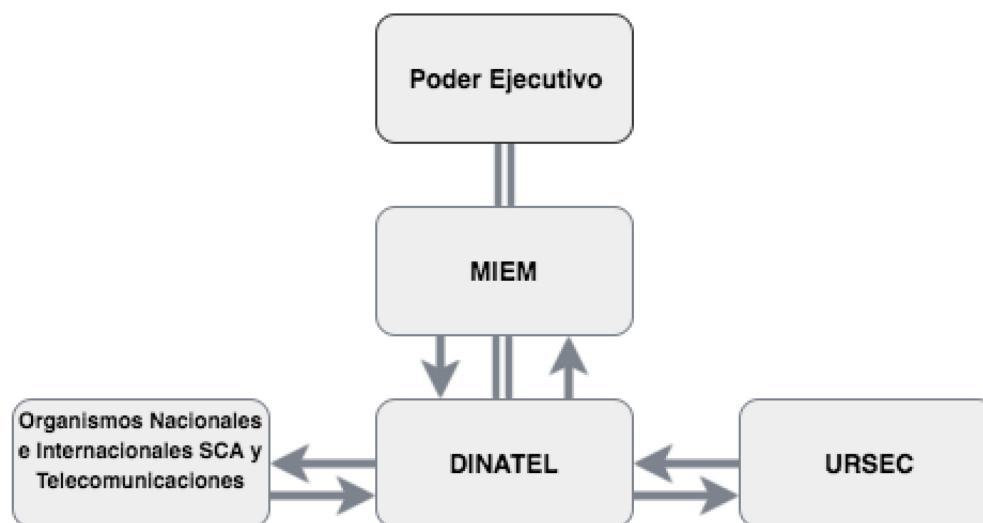
# ORGANIGRAMA

## Ministerio de Industria, Energía y Minería Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual



Fuente: DINATEL (2015)

**Figura 4: Flujo de relacionamiento institucional de DINATEL**



Elaboración propia. Fuente: DINATEL (2017)

### **3.2.4 Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)**

Desde sus inicios, la referencia de los sistemas de telecomunicaciones estaba puesta sobre los componentes de transmisión de voz por telefonía y télex, cuyos cometidos más notorios eran la universalización de los sistemas de telefonía fija. A tono con lo establecido para el sector de las telecomunicaciones a nivel global, la visión estratégica sobre los componentes geopolíticos de las telecomunicaciones en Uruguay se basaba en el sostenimiento de una infraestructura de red de servicios a escala nacional, que posibilitara un marco de dinamismo económico funcional y bajo estándares de eficiencia óptima. Estas consideraciones paradigmáticas contaban con la aceptación tácita de una estructura propietaria monopólica<sup>40</sup> y

<sup>40</sup> La noción de *monopolio* puede resultar inabordable por su comparecencia en encuadres ideológicos y conceptuales diversos. Operando bajo una reducción metodológica, podemos consignar que algunos investigadores la adscriben al dominio de lo económico en régimen de exclusividad. A partir de una relación de costo beneficio, se asocia al concepto de monopolio natural, la necesidad de acordar grandes inversiones y costos hundidos a un número de oferentes acotados en sectores estratégicos; es allí donde el Estado se configura como actor disponible y central. Esta situación se puede ver asociada al concepto de eficiencia económica (tomada como dinámica o estática), y mantiene relaciones con los equilibrios de innovación y atención óptima a la demanda (Zipitría y Domingo, 2015: 11-12). Desde esta perspectiva, se ha sostenido la presencia de ANTEL en su evolución histórica.

Otra perspectiva concurrente al concepto de monopolio la agrega el derecho administrativo, donde se asume que las condiciones fundantes para el campo de las telecomunicaciones estuvieron dadas por la definición de servicio público y a partir de la condición de prestador estatal de algunos bienes básicos. Para algunos autores, esta condición inicial de servicios básicos y monofuncionales ha cambiado radicalmente a partir de los avances tecnológicos. Esto los lleva a esgrimir que, a partir de estas nuevas condiciones de juego, la definición de monopolio que se justificaba por la prestación «exclusiva» de un servicio público bajo el régimen de «estatalidad prestacional», caería a favor de la especialización del sector de las telecomunicaciones (Delpiazzo, 2005: 17). Sobre la condición de servicio público, monopolio o régimen de exclusividad, se continúa discutiendo la prerrogativa monopólica de ANTEL para el sector de las telecomunicaciones en Uruguay como veremos ante la

fuertemente asociada a los Estados como propietarios. El orden de funcionalidades y prácticas estaba asociada a modelos de negocios y de servicios «monofuncionales» (Grande, 1994), lo que determinó básicamente la atención hacia los sistemas de telefonía fija. Uruguay logró un trazado del 80 % a nivel país al finalizar el siglo pasado, lo que lo posicionaba como uno de los países con mayor cobertura en ese rubro. A finales de la década de los noventa, ANTEL contaba con un sistema digital de cobertura nacional de telefonía fija que posibilitó cubrir de forma completa la demanda. El sistema de telecomunicaciones se conformó como un todo homogéneo, estatal y estanco que al finalizar la década de 1990 se verá interpelado por la irrupción de tecnologías que posibilitaban nuevos desarrollos y nuevos alcances a las telecomunicaciones.

### ***Decreto de creación de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)***

ANTEL nació el 25 de julio de 1974, por el decreto ley n.º 14.235 que establece la creación de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) como un servicio descentralizado integrante del dominio industrial y comercial del Estado, con el cometido principal de prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales, donde sus servicios son calificados como esenciales y monopólicos. El 3 de junio de 1980 el Poder Ejecutivo aprobaría el reglamento general de ANTEL por el decreto n.º 310/980. El decreto ley n.º 14.235 de creación de ANTEL, en su artículo 1, establece bajo la denominación de Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la creación de un servicio público descentralizado, una entidad cuyos servicios se declaran esenciales. Está dotada de personería jurídica y tiene su domicilio en la capital de la República, sin perjuicio de las dependencias que se instalen en el interior (art. 2). Tiene prerrogativas monopólicas en algunos servicios, correspondiéndoles el estudio, realización de obras, prestación de servicios y administración de las actividades que le son cometidas, así como el control de aquellas libradas a la actividad privada (art. 3). A tales fines, en su artículo 4 se establece que le compete prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales; controlar las empresas autorizadas para explotar servicios de telecomunicaciones; convenir provisoriamente con entidades extranjeras corresponsales los arreglos para el establecimiento de las telecomunicaciones necesarias, pudiendo ratificar dichos convenios una vez aprobados por el Poder Ejecutivo;

---

exposición de la asesoría jurídica de ANTEL en Cámara de Diputados al momento de presentarse el proyecto de ley sobre SCA en Uruguay.

administrar, defender y controlar el espectro radioeléctrico nacional; ejercer la supervisión técnica y operativa de las emisiones radioeléctricas; otorgar autorizaciones precarias: a) para el funcionamiento de agencias noticiosas, b) para conectar a la red de telecomunicaciones equipos que no sean de propiedad de ANTEL, c) para la instalación y operación de estaciones radioeléctricas, excepto emisoras de radiodifusión. Le corresponde expresamente a ANTEL el monopolio de los servicios cuya prestación se le asigna por esta ley (art. 6). Asimismo, se aseguraba la intervención previa, prestación y control de toda actividad vinculada a las telecomunicaciones, tanto públicas como privadas, en cuanto no hayan sido objeto de asignación expresa a otro órgano estatal. En ningún caso podrán los entes públicos —con excepción de las Fuerzas Armadas y la Policía— instalar servicios de telecomunicaciones para uso propio, sin la autorización expresa del Poder Ejecutivo, previo informe de ANTEL (art. 7). Estas autorizaciones estarán condicionadas al aprovechamiento por parte de ANTEL. Como se puede observar, el bautismo para el sector de las telecomunicaciones en Uruguay estuvo acompañado de un uso monopólico y estratégico para el sector que encontraba basamento en las tradiciones estadocéntricas del Uruguay, a lo cual se le puede también asociar al estándar internacional definido para la época y una lógica castrense que operaba bajo criterios estrictamente geopolíticos, lo que abonaba aún más el paradigma de la exclusividad y servicio público para las telecomunicaciones.

**Cuadro 8: Resumen de competencias y atribuciones de ANTEL otorgadas por ley n.º 14.235**

<b>Definición funcional de ANTEL</b>	-La Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) es un servicio público descentralizado.
<b>Competencias específicas</b>	<p><b>Competencia y monopolio</b></p> <p>-Corresponde a la Administración Nacional de Telecomunicaciones el estudio, realización de obras, prestación de servicios y administración de las actividades que le son cometidas, así como el control de aquellas libradas a la actividad privada.</p> <p>-A tales fines, le compete específicamente:</p> <p>1.º Prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia,</p>

---

nacionales e internacionales.

2.º Controlar las empresas autorizadas para explotar servicios de telecomunicaciones.

3.º Convenir provisoriamente con entidades extranjeras corresponsales los arreglos para el establecimiento de las telecomunicaciones necesarias, pudiendo ratificar dichos convenios una vez aprobados por el Poder Ejecutivo.

4.º Administrar, defender y controlar el espectro radioeléctrico nacional.

5.º Ejercer la supervisión técnica y operativa de las emisiones radioeléctricas.

6.º Otorgar autorizaciones precarias:

a) Para el funcionamiento de agencias noticiosas.

b) Para conectar a la red de telecomunicaciones equipos que no sean de propiedad de ANTEL.

c) Para la instalación y operación de estaciones radioeléctricas, excepto emisoras de radiodifusión.

Los servicios así autorizados estarán sometidos al control del autorizante en todos los aspectos de su instalación y funcionamiento, de acuerdo con la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo.

Artículo 5.º Las autorizaciones para la instalación y funcionamiento de las estaciones de radiodifusión serán otorgadas por el Poder Ejecutivo previo informe de ANTEL.

Artículo 6.º La Administración Nacional de Telecomunicaciones tendrá el monopolio de los servicios cuya prestación se le asigna por esta ley.

Artículo 7.º Corresponderá a dicho ente la intervención previa, prestación y control de toda actividad vinculada a las telecomunicaciones, tanto públicas como privadas, en cuanto no hayan sido objeto de asignación expresa a otro órgano estatal. En ningún caso podrán los entes públicos, con excepción de las Fuerzas Armadas y la Policía, instalar servicios de telecomunicaciones para uso propio, sin la autorización expresa del Poder Ejecutivo, previo informe de ANTEL. Estas autorizaciones estarán condicionadas al aprovechamiento por

---

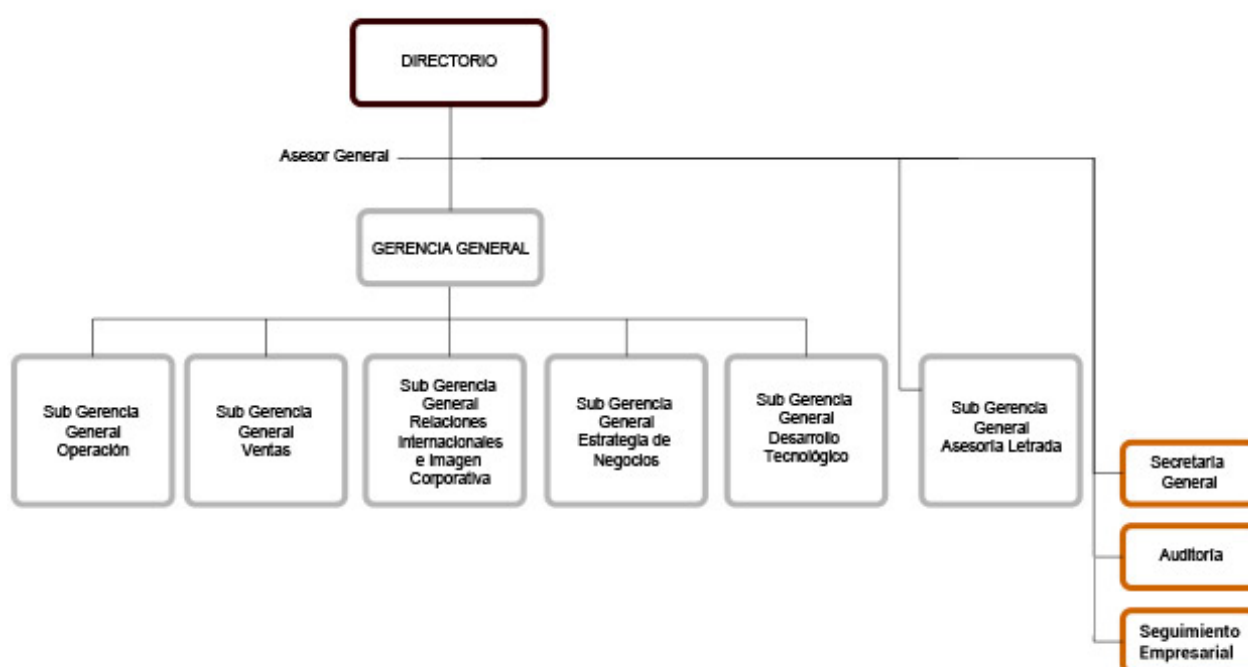
parte de ANTEL.

---

**Competencias del director de ANTEL** -Directorio con un presidente, un vicepresidente e integrado por tres miembros.

---

**Figura 5: Organigrama institucional de la ANTEL**



Fuente: ANTEL (2017).

### 3.3 Entre superposiciones y avocaciones

Pasado el ensayo latinoamericano del modelo de sustitución de importaciones y la aplicación en mayor o menor medida de las fórmulas enmarcadas en lo que se denominó el Consenso de Washington, Uruguay llevó adelante su «transición liberal» (Lanzaro, 2008) bajo una impronta gradualista, a través del juego democrático de partidos y con una izquierda que actuaba como *veto player*<sup>41</sup> en su rol de oposición. Los procesos de *path dependence* actuaron

---

<sup>41</sup> Actores con capacidad de veto.



y contribuyeron a procesar las transiciones con relación al Estado bajo una tendencia gradualista-conservadora y, por momentos, clientelar. En buena medida, la transición liberal uruguaya se procesó a través de un comportamiento estatal asimilable al de un Estado regulador. Majone y La Spina (1993) citados por López y Felder (1998) definen al Estado regulador como un Estado que

escoge y pondera bienes e intereses para que sea objeto de tutela, identifica y previene riesgos, para ello diseña, dota de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta dirigidas a los consorcios [... y] se hace responsable de evaluar la eficacia de sus propias medidas, además de prevenir los eventuales efectos indeseables de dichas medidas sobre otras esferas sociales.

En relación a los Servicios de Comunicación Audiovisual y telecomunicaciones, en Uruguay, para el período investigado y en continuidad con los anteriores gobiernos, existen distintas institucionalidades regulatorias con grados de superposición complejos, lo que ha llevado a que algunos autores hablen de diseño incompleto o bloqueado (Berretta, 2006), donde quizás el elemento que agrega mayores «ruidos» al entorno es la comparecencia —en una doble escena— de su ente autónomo ANTEL, que actúa como empresa en el mercado y a su vez es parte del entramado estatal.

En el año 2001 se creó la URSEC.<sup>42</sup> Este organismo cuenta entre sus cometidos con la obligación de asesorar a los poderes del Estado, pero pocas veces sus iniciativas configuraron tendencias autónomas, más bien por la vía del decreto (marco resolutivo actual en ambas materias: SCA y TELCO) se llegó a su desautorización o al direccionamiento por parte del Poder Ejecutivo de turno, lo que implicó cierta laxitud con relación a su eficacia en ese aspecto. En los papeles, la URSEC desempeña gestiones en forma amplia, lo que equivaldría a afirmar que el Estado uruguayo cuenta con un cuerpo profesional que toma a su cargo este campo técnico estratégico, pero, en la realidad, la sutura política queda sujeta a una ingeniería institucional que termina en el Poder Ejecutivo. Esta situación hace de este organismo un espacio con capacidades parcialmente instaladas, pero sin lograr consolidar su autonomía regulatoria. En los últimos gobiernos del FA (Vázquez 2005-2010, Mujica 2010-2015) por la vía de leyes presupuestales este organismo ha sido relegado a una función de contralor técnico (*cfr.* Beltramelli *et al.*, 2012).

---

<sup>42</sup> Unidad Reguladora de Servicios en Comunicaciones.

La Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL) conforma una dirección dentro del Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM) y reporta directamente al ministro del ramo. Son competencias de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual el realizar propuestas y asesorar al Poder Ejecutivo en la fijación de la política nacional de telecomunicaciones y sus instrumentos, tales como formulación de proyectos de ley y decretos, en lo relacionado con el marco regulatorio del sector y, en general, en lo concerniente a la administración de recursos nacionales en materia de telecomunicaciones, tales como instrumentar, coordinar y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas aprobadas y planificar la gestión del espectro radioeléctrico, además de asesorar al Poder Ejecutivo en las políticas y criterios para el otorgamiento de licencias y autorizaciones de servicios de telecomunicaciones y comunicación audiovisual, dictaminar preceptivamente en procedimientos de concesión y autorización para prestar servicios de comunicación audiovisual y telecomunicaciones, entre otros cometidos (*cf.* Beltramelli *et al.*, 2012). La DINATEL, al comienzo de su gestión dentro del MIEM, intentó encabezar un proceso de diseño que articulara una política de las telecomunicaciones y de los SCA, pero la poca sintonía entre el diseño institucional propuesto y la aplicación del principio de avocación por parte del PE terminó por dilatar una inercia que involucra a políticas, campos, agentes públicos y privados en un país con un Estado extenso, un mercado incompleto y ninguna formulación legal que atienda en la globalidad el problema de la convergencia entre las telecomunicaciones y los servicios de comunicación audiovisual.

Las «partidas de nacimiento» de estos tres organismos estatales dejan claro el paradigma regulador e intervencionista del Estado uruguayo para sectores definidos como estratégicos, siempre bajo la lógica de asegurarle a estas agencias capacidad reguladora e interventora. Si bien fueron creadas en distintas épocas, con coyunturas diferentes, se evidencia para cada uno de los casos una vocación regulatoria expresa, con directa relación jerárquica con el Poder Ejecutivo. Se observa que el «arreglo institucional» (Zurbriggen, 2006; Scharpf, 1997), se ajusta al marco de época para cada una de estas agencias, donde, en sus inicios, al momento del nacimiento de ANTEL, observamos que toda la administración y gestión de espectro le estaba atribuido, tanto para órbita estatal como para la privada, situación que se compadecía con el ambiente y las definiciones estándares para el sector en la década de 1970. Lo mismo ocurre cuando se diseña y se promueve la URSEC, como unidad reguladora, orientada a definiciones de mercado en los inicios de los años 2000. Otro tanto se puede decir del diseño propuesto para la DINATEL, donde, ya instalados en la era progresista uruguayo (Moreira, 2004; Garcé y Yaffé, 2005) y con definiciones acordes a un diseño de mayor complejidad,

que intentó separar los contralores técnicos de los políticos, se ordena el flujo de acciones tendientes a no perder la centralidad regulatoria.

Es a partir del surgimiento de esta última agencia y ya situados en un entorno más competitivo, con irrupciones tecnológicas que agregaron tensiones a un panorama cuasi incambiado desde el surgimiento del sistema de medios y de las telecomunicaciones en Uruguay, que la DINATEL se plantaba como el organismo al menos en su formulación y diseño institucional que más apertura y articulación planteaba en relación a la definición del entorno institucional, los modos de interacción y las constelaciones de actores (Scharpf, 1997) lo que prefiguraba un marco de nuevas políticas integrales que considerasen el impacto de tecnologías sectoriales, las que a su vez atraían nuevas demandas de actores hasta ese momento con comportamientos estancos en sus definiciones funcionales.

Los tres organismos con los que contó el sistema regulatorio uruguayo mantuvieron un sino constante: su fuerte dependencia al Poder Ejecutivo, tanto en la esfera institucional como en el flujo de toma de decisiones. El recurso de advocación al Poder Ejecutivo fue una tónica permanente en el diseño regulador uruguayo, extremo que como veremos se mantendrá en las reformas establecidas por leyes modernas, como son la ley n.º 18.232 de Radiodifusión Comunitaria y la ley n.º 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

En resumen, ANTEL, en su formulación inicial (definición que permanece firme, no sin disputas interpretativas), mantiene bajo régimen de monopolio las prerrogativas de prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales, controlar las empresas autorizadas para explotar servicios de telecomunicaciones, convenir provisoriamente con entidades extranjeras corresponsales los arreglos para el establecimiento de las telecomunicaciones necesarias, pudiendo ratificar dichos convenios una vez aprobados por el Poder Ejecutivo, administrar, defender y controlar el espectro radioeléctrico nacional y ejercer la supervisión técnica y operativa de las emisiones radioeléctricas. Esta situación inicial de definición de competencias mantuvo —como ya lo describimos— una fuerte disputa a partir de la llamada ley de empresas públicas n.º 16.211, derogada luego de un referéndum revocatorio en el año 1992. La existencia de competencia en sector de telecomunicaciones en Uruguay solamente se identifica en el mercado de la telefonía celular y su basamento legal fue el artículo 13 de la ley n.º 17.243 de defensa de la competencia del año 2000 (luego derogado en el año 2007), si bien aún se encuentra parcialmente interdicto, dejó un espacio para el ingreso a la competencia en el mercado de la telefonía celular.

Por su parte, la URSEC declara competencias técnicas en materia de SCA y telecomunicaciones, pero debemos consignar que cuenta con capacidades instaladas para la gestión y regulación del uso del espectro. Comparece como representante nacional ante la UIT, heredó toda la logística de la antigua y castrense DNC y reclama un espacio de competencias con las otras agencias. Su definición funcional ha variado en el tiempo, pasando de una definición que la proponía en la primera línea regulatoria a una función más testimonial y técnica en el período que alcanza esta investigación. Como organismo desconcentrado, reporta al Poder Ejecutivo.

La DINATEL fue el diseño institucional implementado por los dos gobiernos del Frente Amplio entre los años 2005-2014, donde se puede observar que en el primer período se procedió a su creación y recién en el segundo período —correspondiente al presidente Mujica— se la dotó de presupuesto propio y funcional. Su dependencia técnica al Ministerio de Industria (MIEM) es una marca importante en su definición conceptual, aunque su arquitectura institucional la habilitan a comportamientos plásticos con otros actores del entorno institucional intraestatal como extraestatal. Reporta a través del MIEM al Poder Ejecutivo y funcionó en ambos períodos del Frente Amplio como un *think tank* de políticas públicas sectoriales. Las dos direcciones que se sucedieron desde su creación<sup>43</sup> evidenciaron que fue pensada como impulsora de reformas, aunque esto —como se describirá más adelante— no estuvo exento de conflictos por competencias y con el *statu quo* sectorial, tanto a nivel de los SCA como de las telecomunicaciones.

Los tres organismos mantuvieron y mantienen algunas disputas sobre el marco de competencias. Esto se puede identificar con espacios de superposición o de no sustitución en el diseño institucional de los organismos, debido a que siempre se funcionó por agregación y no por sustitución. La ausencia de una formulación explícita de diseño de política pública para el sector fue la tónica en el caso uruguayo. Nunca —hasta el surgimiento de la ley de SCA— hubo una definición y diseño en formato de política pública para los SCA y las telecomunicaciones en Uruguay, lo que aseguró el funcionamiento de lógicas inerciales y estancas que encontraban, por un lado, al sector de SCA, fuertemente concentrado como lo evidencian investigaciones citadas en esta tesis, bajo un paradigma monofuncional y apegado a negociaciones acordadas con los poderes ejecutivos de turno y, por otro, al sector de las telecomunicaciones, liderado por una empresa pública con definiciones de regulador en un

---

<sup>43</sup> Los dos directores que ocuparon cargos en ambos gobiernos se asocian a una voluntad reformista para el marco regulatorio. Ellos fueron: Gustavo Gómez Germano, connotado activista y el Ing. Sergio De Cola.

país que logró sortear la década neoliberal bajo el resguardo de un sistema de bienestar y que incluyó los servicios públicos dentro de la órbita estatal.

Si observamos la inserción institucional de cada uno de estos organismos, tanto como su grado de autonomía y su proceso decisorio (López, 1998), identificamos que, en el caso de la DINATEL, el regulador mantuvo dependencia funcional con un ministerio del ramo; en el caso de la URSEC, si bien mantuvo un diseño semiautónomo, careció de agenda propia y mantuvo dependencia bajo el régimen de advocación con el Poder Ejecutivo, manteniéndose de esta forma un funcionamiento con posible veto de las acciones emprendidas por el regulador.

La superposición de tres organismos con competencias conceptualmente definidas también agrega complejidad a la acción regulatoria. Tanto la URSEC como la DINATEL, ante la ausencia de un marco legal que defina y establezca criterios generales, siguieron funcionando bajo inercias institucionales y bajo el impulso de sus burocracias, lo que dependiendo de los esquemas relacionales contingentes en relación con el Poder Ejecutivo obtuvo saldos positivos y negativos.

ANTEL, si bien se define exteriormente como una empresa de servicios en telecomunicaciones, en las regulatorias defiende su autonomía funcional y técnica y reclama competencias de regulador. A su vez se puede comprender que muchas veces ha logrado «capturar» al regulador por la vía de acciones discrecionales en coordinación con el Poder Ejecutivo (Domingo y Zipitría, 2015), extremo que se hace evidente en las licitaciones preferenciales a banda de telefonía celular, como en oportunidad de discutirse el proyecto de ley de SCA, donde explícitamente se posiciona como el principal proveedor de servicios de antenas para el desarrollo de la TV digital. Si bien la capacidad «prestacional» de ANTEL para los servicios públicos es innegable, no deja de conformar un cuadro interventor y generador de brechas institucionales evidente para el caso uruguayo.

No se puede decir lo mismo de los actores privados, quienes no han logrado capturar al regulador, extremo que puede explicarse por negociaciones paulatinas y directas con los distintos ejecutivos. El caso histórico y paradigmático fue la negociación por la TV por abonados (García Rubio, 1994) y, más reciente, la negociación por la asignación de la TV digital que se describe más adelante en esta investigación.

Si tomamos en consideración que ANTEL opera como una empresa pública, lo que equivale a considerar variables robustas a nivel de la gestión, debemos observar otro ingrediente de peso,

y son los posibles procesos de asimetría en la información. ANTEL recoge las mayores dotaciones presupuestales y cuenta con capacidades instaladas en lo sectorial, lo que lleva a afirmar a algunos investigadores que

en Uruguay es claro que hay que repensar el rol que cumplen los órganos reguladores sectoriales. Hay que incorporar nuevas funciones a su menú de instrumentos y balancear sus roles de regulador y asesor en la fijación de las distintas variables tanto internas como externas a la empresa (Domingo y Zipitria, 2015: 28).

En el entorno macroinstitucional (Alonso, 2007) podemos encontrar brechas político-institucionales significativas entre tres históricos organismos, debido a la asignación de competencias por parte del Poder Ejecutivo en ejercicio, donde, por momentos, la ausencia de un marco legal que asegure una definición procedimental permitió que la ruta elegida para la tramitación en materia de SCA o telecomunicaciones dependiera exclusivamente de la voluntad del Poder Ejecutivo en relación al organismo elegido para llevar adelante la iniciativa.<sup>44</sup>

También se identifican —entre estos organismos— brechas a nivel de las relaciones interinstitucionales, donde la indefinición funcional entre agencias no ambientó espacios colaborativos, funcionando más como un entramado nominal que como reguladores articulados (remarcamos que para este caso no hubo definición hasta la ley de SCA n.º 19.307).

Asimismo, se evidencian brechas vinculadas a la función pública, lo que afectó directamente a la carrera y a los entornos burocráticos adscritos al ejercicio de la función en cada uno de ellos. Los ajustes periódicos y hasta estocásticos por parte de los distintos ejecutivos nacionales atrajeron en Uruguay un *modus operandi* contingente y no planificado, donde los actores se veían más atraídos por una negociación eficiente con el Poder Ejecutivo antes que iniciar lo procedimental ante los organismos regulatorios.

Postulamos, en acuerdo con Califano (2015) siguiendo a Napoli (2001:5), que

las políticas de comunicación son el producto de la interacción de varias instituciones. Los orígenes y la historia de estas instituciones, las herramientas de las que disponen para afectar la política y los procesos a través de los cuales estas instituciones interactúan para crear la política,

---

<sup>44</sup> Véase la intervención del presidente de la URSEC en oportunidad de comparecer ante la Comisión de Industria de Diputados en el parlamento uruguayo al ser consultado sobre el proyecto de ley sobre SCA, donde declara no haber sido consultado, al igual que el organismo que preside.

son dimensiones fundamentales de la naturaleza de la política de comunicación (Califano, 2015: 308).

A nivel microinstitucional encontramos brechas significativas entre las agencias. ANTEL mantiene una burocracia con grados de autonomía técnica, funcional y procedimental robusta y consolidada en el tiempo, además de ser la empresa uruguaya con mayor facturación en el rubro y una de las mayores en todos los rubros agrupados. URSEC cuenta con capacidades instaladas, muchas de ellas heredadas, reclama competencias desde esa capacidad atribuida, aunque su comportamiento, por momentos, ha resultado hermético en la gestión de bienes públicos como el espectro.<sup>45</sup> DINATEL es la agencia más reciente y se sostiene con magros recursos, supeditada a un ministerio; conforma un espacio de articulación para el diseño de políticas sectoriales; al ser por definición una dirección dentro de un ministerio se le agrega un doble escalón en sus decisiones, depende del Poder Ejecutivo a través del MIEM, lo que presupuestalmente y estatutariamente la condiciona, tanto a nivel de su gestión, como en el armado de su agenda, donde se encuentra mayormente interdicta su capacidad de procesos de *accountability*.

La capacidad actancial también es considerada en esta investigación, aunque sería un proyecto mayor desarrollarlo en su detalle para cada una de las agencias.

---

<sup>45</sup> Debemos consignar que de forma reciente se evidencia una vocación por dar transparencia a la gestión del espectro radioeléctrico, a tono con nuevas definiciones legales.

## **Capítulo IV. Normativa sectorial por período de gobierno (1973-2015)**

La sistematización de la evolución en el marco legal pretende mejorar la comprensión de eventos analizados en esta tesis. Se intenta una reconstrucción exhaustiva del marco legal a partir de estudios previos y del trabajo del equipo de investigación que integro.

La periodización propuesta para la sistematización del marco legal en materia de Servicios de Comunicación y Telecomunicaciones en Uruguay acompaña los períodos gubernamentales desde la última restauración democrática, agrupando la normativa previa de manera independiente.

Si bien no se caracteriza el encuadre ideológico de los distintos partidos políticos que ocuparon los distintos ejecutivos nacionales, consideramos de utilidad inferencial una periodización que se ajuste a los mismos.

El componente evolutivo que agrega el desempeño del derecho positivo uruguayo encuentra reflejos con el capítulo anterior, donde se analizó el diseño institucional regulatorio, y entendemos que puede ayudar a una mejor comprensión de las variables relacionadas con el diseño regulatorio.

La sistematización de la normativa —como se observará— obedece a iniciativas mayormente enmarcadas en leyes presupuestales (de apertura de período gubernativo) o rendiciones de cuentas. Existe una preeminencia de accionar por la vía de decretos presidenciales y muchas veces se opera a la zaga de irrupciones técnicas.

En la evolución aquí descrita, se podrá observar cómo la secuencia histórica evidencia un proceso de acumulación en aspectos de ampliación de derechos (sobre todo en los dos gobiernos del Frente Amplio), y como los empujes desreguladores encuentran coincidencia con otros casos a nivel de la región. Se intenta lograr el mayor grado de saturación en la síntesis por tratarse de una investigación que refiere a un estudio de caso.



## **4.1 Normativa previa a la fecha de reapertura democrática**

La ley n.º 5.356 (16/12/1915) crea el servicio de correos, telégrafos y teléfonos explotado exclusivamente por el Estado, estableciendo que el servicio por privados está previsto a través del pago de un franqueo de tasa a la administración de los servicios antedichos.

El 19 de diciembre de 1929 se crea, a través de la ley n.º 8.557, el Servicio Oficial de Difusión Radio Eléctrica (SODRE), con fines culturales e informativos. Tiene cinco miembros honorarios y se ubica dentro del Ministerio de Instrucción Pública.

El 15 de octubre de 1931 se faculta al directorio de Usinas Eléctricas del Estado a utilizar, construir y explotar la red telefónica, en sistema de monopolio por el Estado en lo referente tanto a la comunicación telefónica, como su cableado, ley n.º 8.767. La ley n.º 8.780 del 20 de octubre de 1931 faculta al directorio a expropiar o comprar empresas telefónicas en los departamentos del interior del país.

Dentro del período dictatorial de Gabriel Terra (1933-1938), encontramos el decreto ley 8.983 (24/04/1933) por el cual se crea la Dirección General de Comunicaciones y se le adjudica la Administración General de Correos y Telégrafos (art.1), integrada por un director general y un consejo consultivo de cuatro jefes de sección.

Se crea la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) por la ley n.º 14.235 el 25 de Julio de 1974, a la cual se le adjudica el estudio, realización de obras, prestación de servicios y administración de aquellas actividades que en el momento estaban libradas a la actividad privada (art.3), así como también el control de las empresas autorizadas para explotar servicios de telecomunicaciones.

La ley del 23 de junio de 1977, n.º 14.670,<sup>46</sup> establece las normas referentes a los servicios considerados de interés público, concernientes a emisoras de radiodifusión, entendidas estas como emisoras sonoras, televisivas o similares estando destinadas a la recepción directa del público. Las emisoras podrán «explotarse por entidades oficiales y privadas, en régimen de autorización o licencia, con la respectiva asignación de frecuencia»; el concepto de radiodifusión se correspondía con emisiones sonoras, televisivas o similares que estén destinadas a la recepción directa por el público (art. 1).

---

<sup>46</sup> Véase anexo 1, ley n.º 14.670.

Más allá de la incómoda correspondencia ideológica con el gobierno de facto, el decreto reglamentario 734/978<sup>47</sup> con los modificativos (327/80 y 350/86) asume que la titularidad de las estaciones de radiodifusión corresponderá a ciudadanos naturales y legales, dando cuenta de una apelación directa a una norma supeditada a un orden geopolítico propio de la lógica castrense. A partir de la gestión promovida por la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), a los efectos de reglamentar el decreto ley n.º 14.670 de fecha 23 de junio de 1977, sustitutivo de la ley n.º 8.390 del 13 de noviembre de 1928, se establece que, en el caso de que existan frecuencias vacantes para atribuir al servicio de radiodifusión, la Administración llamará públicamente a interesados por medio de avisos en la prensa, otorgándose un plazo de sesenta días hábiles para la presentación de solicitudes (art. 7) y que deberán ser ciudadanos naturales o legales en ejercicio de la ciudadanía y además presentar informe pormenorizado sobre sus planes y proyectos en cuanto a la manera de encarar la explotación de la difusora, horario mínimo, programas, enfoques, filosofía y objetivos, que pasarán a estudio de la Dirección Nacional de Comunicaciones (art. 8). Cuando los solicitantes sean personas jurídicas, se deberá cumplir con los requisitos siguientes: cada socio o accionista con todos los incisos del artículo precedente, si se tratara de sociedades por acciones (anónimas o comanditarias) dichas acciones serán nominativas (art. 9). Una persona no puede ser beneficiada a partir de la fecha, con la titularidad total o parcial de más de dos frecuencias en cada una de las tres bandas de radiodifusión; tampoco puede ser titular, total o parcialmente, de más de tres frecuencias de radiodifusión en total en las tres bandas citadas (AM-FM-TV, art. 12). Las autorizaciones para la instalación y funcionamiento de los servicios de radiodifusión se otorgarán con carácter personal, quedando en consecuencia prohibida, sin la autorización del Poder Ejecutivo, toda negociación que implique directa o indirectamente, un cambio en la titularidad de las mismas (art. 15). En su artículo 29 se establecen límites al espacio ocupado por la publicidad y obligación de producción nacional del espacio publicitario (*cf.* Delio Machado, 2010).

Este decreto reglamentario mantuvo un carácter prescriptivo para las normas subsiguientes. La diferencia con otra norma que aparecerá más adelante —como la que refiere la de Radiodifusión Comunitaria (LRC)— está en que las prerrogativas de control de la apertura del llamado están ubicadas en el Poder Ejecutivo, tanto como su consideración, aprobación y control. De este modo, la apertura de un nuevo medio de comunicación seguía en manos del Poder Ejecutivo de turno.

---

<sup>47</sup> Véase anexo 2, decreto 734/1978.

A través de la ley n.º 15.671 del 8 de noviembre de 1984 se crea la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC) (*cf.* Delio Machado, 2010).

## **4.2 Gobierno de Julio María Sanguinetti (1985-1990)**

La ley n.º 16.099 del 24 de octubre de 1989 es una normativa referente a la opinión, expresión y difusión, que deroga el decreto ley n.º 15.672 (9/11/1984). Aunque si bien ratificaba la libertad de comunicación del pensamiento, de información y de fundar medios de comunicación, mantenía la tipificación en tanto delitos de comunicación algunas conductas delictivas que se realicen a través «de los medios de comunicación» en «emisiones, impresos o grabaciones divulgados públicamente» (Lanza y Goldaracena, 2009).

Establece el día del periodista, todos los 23 de octubre (ley n.º 16.154, en artículo único, del 16 de octubre de 1990).

## **4.3 Gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y el primer impulso desregulador**

Decretos que regularon la TV por abonados (satelital y por cable) a partir de la interpretación de la ley n.º 15.671 y su decreto reglamentario n.º 349 del año 1990 y su modificatorio 125/93.

Ley de presupuesto de n.º 16.170 del 28 de diciembre de 1990 (dentro del inciso 03, Ministerio de Defensa). En su artículo 139 refiere a la asignación de personal para la Dirección Nacional de Comunicaciones. Define el cargo de director y el de subdirector, cargos como de «particular confianza» (según ley n.º 15.809 del 8/04/1986, art. 9). Aprobación del tratado que establece el Mercado Común del Sur (Mercosur), ley n.º 16.196.

### **4.3.1 Impronta desreguladora y privatizadora: el *affaire* de la ley n.º 16.211**

La situación que se inicia en el gobierno del Dr. Lacalle a finales del siglo XX obedece a una acumulación doctrinaria y política de envergadura, de forma coincidente con el entorno regional donde la aplicación de doctrinas liberales proponía lógicas adscriptas a un mercado multilateral y desregulado (Barba Solano, 2004; Mastrini y de Charras, 2005), que lograba permear las lógicas estatistas instaladas en Uruguay desde el primer batllismo<sup>48</sup> (finales del

---

<sup>48</sup> El batllismo significó un período político fundante y se situó a caballo de los siglos XIX y XX, siendo estudiado desde distintas perspectivas por varios investigadores (Jacob, 1986; Caetano, 1992 y 1993; Frega y Trochón,

siglo XIX e inicios del siglo XX), a través del cual el Estado uruguayo se había configurado como «Estado empresario» participando en el mercado de servicios y bienes (Yaffé, 2001).

Se asumía la definición conceptual de las telecomunicaciones<sup>49</sup> como «toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos» y, a partir de esta definición, se intentó un desplazamiento conceptual y económico intentando ubicar a las telecomunicaciones como uno más de los *commodities* a negociar, trasladando el escenario de definiciones hacia las rondas de acuerdos de negocios como los ubicados en los ex-GATS.

Para el caso de Uruguay, este fue el mayor esfuerzo desregulador por iniciativa legal (es decir, a partir de una formulación legal específica), separándose de la tradición «doctrinaria» en el manejo de la cosa pública para las políticas sectoriales donde, a partir de acuerdos parciales e incrementales, se acostumbraba a ordenar el universo sectorial de los SCA y las telecomunicaciones. Fue a través de la ley n.º 16.211<sup>50</sup> del 7/10/1991 donde se promovió que

---

1991). Algunos autores identifican dos etapas en este período y otros le asignan una continuidad. A los efectos de esta investigación, resulta necesario consignar que fue en ese período donde se procesó una ampliación del estado en su rol interventor y deliberante (Barrán y Nahum, 1984), mientras que otros lo conceptualizan como un Estado empresario e interventor (Frega y Trochón, 1991). Como lo expresa Yaffé (2001: 8) «en los planes del batllismo la expansión del sector público de la economía, complementario del papel del sector privado que buscaba impulsar, ostentaba un lugar central. El Estado, redimensionado como regulador y agente económico directo, cumpliría un rol protagónico en el curso hacia una economía modernizada, diversificada, menos dependiente y más próspera. Retomando una línea ya insinuada e implementada en las últimas décadas del siglo XIX, el Estado sería redimensionado, incrementando el intervencionismo a efectos de cumplir un conjunto de objetivos concurrentes al desarrollo económico y el bienestar social». Esta visión conformó una matriz indeleble en el manejo del Estado en Uruguay, extremo que extiende sus lazos hasta los hitos analizados en esta investigación.

<sup>49</sup> Esta definición está adscripta al Convenio Internacional de Telecomunicaciones (Nairobi, 1982), adoptada por la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones). Es de aplicación en Uruguay por reglamentación en los reglamentos de licencias y contratos de prestación de servicios, alcanzando telefonía básica, servicios inalámbricos y de transmisión de datos (Berreta, 2005). Algunos autores (Delpiazzo: 2003, 2005; Delio Machado, 2010) consideran que fue definida por primera vez en la Conferencia de Madrid de 1932 y en dicha instancia fue entendida como «toda comunicación telegráfica o telefónica de signos, señales, imágenes y sonidos de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad u otro sistema o procedimiento de señalización eléctrica o visual», otorgándole a esta definición una extensa trayectoria, permaneciendo incambiada hasta la celebración del Convenio Internacional de Telecomunicaciones de Torremolinos en el año 1973. En el anexo 2.º de dicho documento, estableció que telecomunicaciones es «toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos». En nuestra legislación, aparece reflejada en la denominada ley de Empresas Públicas n.º 16.211 del 1.º de octubre de 1992, y se reitera en el art. 71, lit. a) de la ley n.º 17.296 del 21 de febrero de 2001, donde aparece comprendiendo: «todas las comunicaciones a distancia, con dos técnicas distintas, según que para la propagación de estas comunicaciones se utilice ayuda o no: a) la primera permite la propagación, apoyándose en guías o ayudas, como por ejemplo, la telegrafía o la telefonía por hilo; y b) con la segunda, la propagación tiene lugar en el espacio, sin necesidad de ayuda artificial alguna, como es el caso de la propagación por ondas luminosas y por ondas radioeléctricas».

<sup>50</sup> Véase anexo 3, ley n.º 16.211.

el Poder Ejecutivo pudiera determinar el traspaso o las asociaciones que considerara pertinentes, extremo que impactaba sobre la línea de flotación de lo establecido para algunos servicios públicos hasta ese momento en manos de empresas estatales. Configuró el intento más definido en contra de los servicios públicos monopólicos (o en régimen de exclusividad prestacional por parte del Estado como lo expresan algunos autores) en el Estado uruguayo.

La ley de empresas y servicios públicos del 21 de setiembre de 1991, n.º 16.211, establecía que el Poder Ejecutivo se atribuía la potestad de conceder u otorgar permisos para la ejecución de servicios públicos nacionales, concesiones y/o permisos (art.1), pudiendo la administración central, los entes autónomos y servicios descentralizados autorizar la contratación de terceros a la ejecución de otras actividades de sus competencias que no constituyan cometidos esenciales del Estado ni servicios públicos (art.2).

En el capítulo III, referido al régimen de telecomunicaciones, en su art. 7 se le confiere la competencia al Poder Ejecutivo —con el asesoramiento de la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC)— la fijación de la política nacional en materia de comunicaciones. Asimismo, en el art. 8 se agregaba la competencia de realizar los estudios y planes de desarrollo del sector, así como la supervisión de todas las actividades y el control del cumplimiento de las normas que la rigen.

El art. 9 sustituía al artículo 4 del decreto ley n.º 15.671, en lo que refiere a la competencia directa del Poder Ejecutivo: 1) aprobar convenios con entidades extranjeras relativos al establecimiento de telecomunicaciones, 2) autorizar y controlar el funcionamiento de estaciones de televisión y radiodifusión (establecido ya en ley n.º 15.671), 3) autorizar y controlar la instalación de nuevos servicios de telecomunicaciones, sea con fines comerciales o de su uso, 4) autorizar y controlar la fijación de precios o tarifas de servicios telefónicos, 5) controlar la calidad, regularidad y alcance de los servicios de telecomunicaciones, 6) la formulación de normas para el control técnico, fijación de reglas y patrones industriales, manejo del espectro de las telecomunicaciones, así como el control de su impacto.

El artículo 10 estipula los cometidos de ANTEL sustituyendo el artículo 4.º del decreto ley n.º 14.235 que conformó dicho ente: prestar en forma directa e indirectamente servicios de telecomunicaciones urbanas, rurales y de larga distancia nacionales e internacionales, asesorar regularmente al Poder Ejecutivo en el otorgamiento de autorizamientos para la conexión de la red de telecomunicaciones de equipos que sean propiedad de la institución, y la explotación de servicios de telecomunicaciones por parte de empresas privadas. ANTEL tendrá los poderes

jurídicos necesarios para el cumplimiento de sus cometidos con autorización del Poder Ejecutivo, pudiendo contratar con terceros la prestación de servicios, así como también asociarse con capitales privados a fin de prestar dichos servicios (art. 18 inc. 3 y 4 de la Constitución de la República).

El artículo 12 entiende por Telecomunicaciones «[...] toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos».

En las distintas derogaciones que establecía el artículo 32 de la ley n.º 16.211, se encontraba la eliminación de los artículos 3, 6, 7 y 9 de la ley orgánica de ANTEL (decreto ley n.º 14.235). El artículo 3 del citado decreto ley le confiere a ANTEL el estudio, la realización de obras, las prestaciones de servicios y administración y control de las actividades cometidas en los ámbitos públicos como privados; el artículo 6 le otorga el monopolio de los servicios de referencia en el decreto ley 14.235 y el artículo 7 establece que le corresponde a ANTEL la prestación y control de toda actividad vinculada a las telecomunicaciones públicas como privadas. En el artículo 9 se fija la vinculación bajo repartición por parte de un técnico de las Fuerzas Armadas (FFAA), para las actividades de control que se establecen (en el artículo 4, incisos 2, 4 y 6, literales a y c) de la ley orgánica de ANTEL.

El 1.º de octubre de 1992 se interpone el referéndum revocatorio parcial contra los artículos 1, 2, 3, 10 y 32 de la ley n.º 16.211 y el 13 de diciembre de 1992 se vota, obteniéndose el 66 % de votos a favor de la derogación de los artículos citados.

Esta iniciativa legal, a través de la ley n.º 16.211 de Servicios Públicos Nacionales, se orientaba a redefinir el ADN nacional en relación con las funciones del Estado. El Estado empresario y regulador era atacado al igual que sus instituciones públicas en el desarrollo de sus funciones de intervención directa en la economía. Debemos consignar que la iniciativa de ley n.º 16.211, si bien fue revocada en el Referéndum del año 1992, logró introducir algunas líneas de reformas sobre la competencia y la especialización de espacios estratégicos que el Estado preservaba en el mercado de servicios y de bienes.

Pasado este impulso reformista, se reforzó el papel del Poder Ejecutivo en las decisiones sobre estos organismos estatales (entes autónomos y servicios descentralizados). Los artículos derogados por un 71,57 % de votos fueron el 1, 2, 3, 10 y 32, siendo estos los artículos de mayor impacto en relación con la desregulación de los servicios. De todas formas, quedaron

firmer algunos otros que provocaron algunos cambios del orden de la jerarquía institucional del Poder Ejecutivo, es el caso del artículo 9.º de la ley n.º 16.211, que otorga mayores competencias al Poder Ejecutivo en materia de telecomunicaciones, como por ejemplo: a) aprobar convenios con entidades extranjeras respecto al establecimiento de telecomunicaciones, b) autorizar y controlar el funcionamiento de estaciones de televisión y radiodifusión, c) autorizar y controlar nuevos servicios de telecomunicaciones, sea con fines comerciales o de uso propio, e) controlar la calidad, la regularidad y el alcance de servicios de telecomunicaciones, f) formular normas de control técnico, reglas y patrones industriales, interoperatividad y manejo de espectro de las telecomunicaciones, así como controlar su implementación.

En el mismo año de esta ley, a través del decreto n.º 718/991, se creó la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONTEL) como órgano regulador y de control, dotado de autonomía técnica. Antes de definirse el referéndum que derogaría los artículos más sensibles con referencia a ANTEL y el campo de las telecomunicaciones, y durante la vigencia de la ley de empresas públicas, Uruguay ratifica la constitución y el convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) por ley n.º 16.303 del 14 de setiembre de 1992 (Alonso, Delio Machado *et al.*, 2010).

Los impulsos por desregular al ente de las telecomunicaciones produjeron algunas fisuras en el eje monopolista-estatista; sobre todo, en lo que refiere al servicio de telefonía celular, ingresaron al mercado empresas transnacionales a través de los grupos de origen español Telefónica en el año 1991.

La derogación por la interposición de un recurso de referéndum que finalmente fue apoyado por la ciudadanía atrajo algunas dudas conceptuales y doctrinarias, donde algunos autores, basándose en la doctrina de juristas del derecho administrativo, se afilian a la tesis por la cual entienden que el recurso de referéndum devuelve la situación a la norma inicialmente afectada (decreto ley n.º 14.235), lo que equivale a restituir la situación inicial de competencias y atribuciones del decreto de creación de ANTEL.

#### **4.4 Segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995-2000)**

Una de las leyes más singulares del período está representada por la ley que facultó a ANTEL a prestar servicios fuera de fronteras, a través de la ley n.º 16.828 (9/5/1997), que permite la asociación directa con empresas públicas o privadas nacionales o extranjeras, quedando

comprendidas en esa competencia la totalidad de las actividades, negocios y contrataciones bajo la necesidad en cada caso, con la autorización del Poder Ejecutivo. El giro conceptual que aportaba la ley n.º 16.828 ambientaba un retorno al Estado empresario, ahora a escala global. En este período, ANTEL mantuvo una franca expansión y modernización de la gestión a cargo del Cr. Ricardo Lombardo. El giro conceptual que aportaba la ley n.º 16.828 ambientaba un retorno al Estado activo en la faceta empresarial, proyectándolo a escala regional, donde ANTEL mantuvo una expansión y modernización de la gestión.

#### **4.5 Gobierno del Dr. Jorge Batlle (2000-2005) y el segundo intento desregulador**

La ley n.º 17.292 (25/01/2001) enmarca el modelo de negocios de las telecomunicaciones en un nuevo lugar, abriendo parcialmente el mercado a la participación de servicios prestados por privados. En el artículo 65 se sustituye el artículo 2 de la ley n.º 15.921 (ley de zonas francas del 17 de diciembre de 1987), ampliando las competencias de las actividades comerciales de las empresas que se desarrollan dentro, teniendo estas los siguientes beneficios:

C) prestación de todo tipo de servicios, no restringidos por la normativa nacional, tanto dentro de la zona franca como desde ella a países terceros, pudiendo brindar los siguientes servicios telefónicos o informáticos desde zonas francas, respetando los monopolios, exclusividades y/o concesiones públicas: 1) Centro internacional de llamadas (*International Call Center*), excluyéndose aquellos que tengan como único o principal destino el territorio nacional. 2) Casillas de correo electrónico. 3) Educación a distancia. 4) Emisión de certificados de firma electrónica. Los servicios que anteceden recibirán el mismo tratamiento tributario que los servicios prestados desde el exterior ya sea en lo que refiere el prestador, así como a la deducibilidad del mismo por el prestatario. D) Otras que, a juicio del Poder Ejecutivo, resultasen beneficiosas para la economía nacional o para la integración económica y social de los estados.

Asimismo, se establece que ANTEL no podrá fijar tarifas diferenciales para los servicios de telecomunicaciones fundadas en la distancia entre Montevideo y el lugar en que se encuentre emplazada la zona franca, siendo de recibo diferenciadas basadas en otros motivos, como ser: volumen o tráfico. En la ley de presupuesto n.º 17.296 (21/2/2001), se agregan cambios en materia de regulación y creación de órganos con competencias en SCA y telecomunicaciones. En la ley de presupuesto n.º 17.296 (21/2/2001) se agregan cambios en materia de regulación y creación de órganos con competencias en SCA y telecomunicaciones. Se crea como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC).



Dentro de la misma ley, en el artículo 612 se autoriza a ANTEL a constituirse como una sociedad anónima, cuyo objeto es la prestación del servicio de telefonía celular terrestre, prestado por ANCEL (nombre comercial que adoptó ANTEL para el desarrollo de su rama de telefonía celular) y cuyo patrimonio estará integrado por el activo afectado por ANTEL a dicho servicio. En ese mismo artículo se establecía que, con previa autorización del Poder Ejecutivo, ANTEL podrá comercializar hasta el 40 % del paquete accionario de la sociedad referida en el inciso anterior, en subasta u oferta en el mercado de valores; con la particularidad que, de lo producido de la comercialización de las acciones, se destinará a: «A) inversión en edificios escolares, B) fomento de la actividad productiva, C) inversión en ANTEL según disponga el Poder Ejecutivo».

En la sección VIII referida a las telecomunicaciones se establece el artículo 613 que sustituye varios artículos significativos de la ley orgánica de ANTEL, concretamente desde el 3 al 6, desde el 8 al 10 y el 12 de la ley n.º 14.235. La sustitución se impone desde el título de la sección de «competencia y monopolio»: se pasa a «competencia y exclusividad», posibilitando (art. 3) la realización de actos jurídicos y operaciones técnicas y materiales, adquiriendo derechos y obligaciones, así como la realización por sí o mediante la contratación de terceros; aclarando que los servicios de telefonía básica serán prestados solo por ANTEL. Los cometidos de ANTEL (art. 4) se definen desde: 1) la prestación de servicios de telecomunicaciones con el alcance dado por el artículo 12 de la ley n.º 16.211, al realizarse la prestación de servicios fuera de fronteras se ajustará a la disposición de la ley n.º 16.828; 2) participar en sociedades o consorcios de capital público o privado, instalados en el país o en el extranjero, teniendo previa autorización expresa del Poder Ejecutivo; 3) celebrar convenios con entidades extranjeras relativos a los servicios que presta, con comunicación al Poder Ejecutivo; 4) el otorgamiento de autorizaciones precarias de conexión a la red de telecomunicaciones, equipos que no sean propiedad de ANTEL.

Los ambiciosos artículos 612 y 613 de ley n.º 17.296 se derogan en el artículo único de la ley n.º 17.524 del 5 de agosto de 2002. Debido a una amenaza de un nuevo plebiscito revocatorio, el presidente Jorge Batlle hace llegar esta iniciativa de artículo único y derogatorio de los artículos mencionados.

Se procesa una modificación en las competencias de la URSEC por la ley n.º 17.556 (ley de rendición de cuentas, del 18/9/2002) ampliándose las atribuciones de la URSEC (art. 89), debiendo prevenir conductas anticompetitivas y de abuso de telecomunicaciones:

«transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos» (art. 71, ley n.º 17.296) y lo referido a la admisión, procesamiento, transporte y distribución de correspondencia.

Dos decretos de este período resultan relevantes por su aplicación en la gestión y administración del espectro, ellos son el 114/003,<sup>51</sup> que reglamenta el uso del espectro radioeléctrico y el 115/003,<sup>52</sup> que reglamenta el uso de las licencias de telecomunicaciones.

El decreto 114/003, en sus objetivos, entiende imprescindible propiciar el uso eficiente de un recurso finito, así como promover el desarrollo, optimización y utilización de nuevos servicios radioeléctricos, redes y tecnologías. Con base en lo propuesto por la URSEC y por el Ministerio de Defensa Nacional, establece que la utilización de ondas electromagnéticas de frecuencias superiores a 3.000 GHz y propagadas por el espacio sin guía artificial tendrá el mismo régimen que el de la utilización de las ondas radioeléctricas (arts. 1 y 2). Respecto a la planificación y uso del espectro, propone —como una de las funciones la elaboración y aprobación de los planes generales de utilización— el establecimiento de las condiciones para el otorgamiento del derecho a su uso y la comprobación técnica de emisiones radioeléctricas, donde corresponde a la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones la elaboración y aprobación de los planes de utilización del espectro radioeléctrico, salvo los de radiodifusión, que serán elevados al Poder Ejecutivo.

La entronización de la URSEC en el lugar central de la administración y gestión resulta por demás elocuente, tanto es así que se establece que son planes de utilización del espectro radioeléctrico el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias y los aprobados por otras normas específicas, a propuesta de la URSEC (arts. 4, 5 y 6). Sobre las solicitudes para el uso del espectro radioeléctrico, se establece que se presentarán ante la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, la cual determinará —según el tipo, características y modalidades del servicio de radiocomunicaciones de que se trate— las formalidades y contenidos de la información a aportar por los interesados. Se requerirá de un plan técnico. Los plazos de uso se establecen de acuerdo con el artículo 86 de la ley n.º 17.296 del 21 de febrero de 2001, donde el derecho al uso del espectro radioeléctrico revestirá una autorización

---

<sup>51</sup> Véase anexo 4, decreto 114/003.

<sup>52</sup> Véase anexo 5, decreto 115/003.

sin plazo, permiso precario o una autorización con plazo (art. 18). En su artículo 23, establece que podrá haber procedimientos competitivos y la URSEC deberá actuar en relación con la demanda de solicitudes de autorizaciones y la disponibilidad espectral.

Sobre los servicios de radiodifusión, establece que las autorizaciones en los servicios de radiodifusión terrestre y radiodifusión por satélite requerirá la autorización otorgada por el Poder Ejecutivo de conformidad con la reglamentación correspondiente (art. 31) y, en relación a la utilización del espectro radioeléctrico por parte de sistemas destinados a la prestación, exclusiva o no, del servicio de televisión para abonados, requerirá la autorización de la URSEC, de conformidad con este reglamento y las normas complementarias que se dicten al efecto (art. 32).

El decreto 115/003 expresa, en su artículo 1.º, que la prestación de servicios de telecomunicaciones, excluida la radiodifusión, así como también la instalación, el uso y la explotación de los distintos medios utilizados en telecomunicaciones, se regirá en todo el territorio nacional por el presente reglamento y las normas complementarias que en caso de corresponder dicte la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones. En este decreto se definen el tipo de licencias y sus usos autorizados, entendiéndose por licencia a la autorización para la prestación de servicios de telecomunicaciones a terceros o al público en general. Respecto al otorgamiento de las licencias, también tiene previsto procesos sancionatorios por apartamiento de lo establecido en su régimen de uso, lo que será invocado en algunos procesos futuros, como por ejemplo las demandas de los cableoperadores para el ingreso al mercado de la transmisión de datos.

## **4.6 Gobierno del Dr. Tabaré Vázquez (2005–2010)**

Comienza con la ley n.º 17.909 (año 2005) que establece limitaciones en la asignación de frecuencias de difusión radioeléctrica, limitando al Poder Ejecutivo el otorgamiento de nuevas frecuencias radioeléctricas (a los efectos del servicio de radiodifusión), estableciéndose la prohibición de otorgar frecuencias doce meses antes y seis meses después a la fecha de las elecciones nacionales.

A través de la ley presupuestal n.º 17.930 (19/12/2005) se crean distintas disposiciones y órganos ejecutores. La creación de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL), dentro del inciso 08 Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) en los artículos 171, 172; este último artículo crea el cargo de director de la DINATEL. Se elimina el cargo de

director de la Dirección Nacional de Comunicaciones (perteneciente al Ministerio de Defensa).

El artículo 194 vincula al Poder Ejecutivo con la URSEC a través del MIEM, manteniendo su autonomía técnica, pudiendo comunicarse directamente con los entes autónomos, servicios descentralizados y demás órganos del Estado; bajo la sustitución del artículo 74 de la ley n.º 17.296 (así como la redacción dada en el art. 23 de la ley n.º 17.598).

En la rendición de cuentas del 2005 (ley n.º 18.046 del 24/10/2006) a través del artículo 112 se sustituye el artículo 86 de la ley n.º 17.296 en los literales ñ y t sobre los cometidos y poderes de la URSEC; pudiendo el órgano

ñ) Dictar normas generales e instrucciones particulares que aseguren el funcionamiento de los servicios comprendidos en su competencia, con arreglo a lo establecido por las políticas sectoriales y los objetivos enunciados en los artículos 72 y 73 de la presente ley, pudiendo requerir a los prestadores y agentes de telecomunicaciones, públicos y privados, todo tipo de información para el cumplimiento de sus fines [...] y t) Aplicar las sanciones previstas en los literales a) a d) del artículo 89 de la presente ley en este último caso, cuando se trate de una sanción exclusiva y dictaminar preceptivamente ante el Poder Ejecutivo para la adopción de las restantes (Delio Machado, 2010).

La ley de mayor significación para período fue la n.º 18.232 (22/12/2007) sobre el Servicio de Radiodifusión Comunitaria, la cual estipula (capítulo I) el derecho a la libertad de expresión, comunicación e información, siendo la radiodifusión un soporte técnico para el ejercicio de tales derechos y a fundar un medio comunitario, limitando la participación estatal a garantizar dichos derechos de los ciudadanos y la administración de frecuencias al ser este un recurso limitado (art. 1), entendiendo el espectro radioeléctrico como patrimonio de la humanidad, sujeto a administración de los estados, siendo el principio general de su administración el acceso equitativo a las frecuencias por parte de toda la sociedad (art. 2). En el artículo 3 se establece la administración del espectro radioeléctrico bajo los principios de promoción de la pluralidad y diversidad; la promoción de la diversidad debe ser un objetivo primordial de la legislación de radiodifusión, de esta ley en particular y de las políticas públicas que desarrolle el Estado; no discriminación; se deberá garantizar igualdad de oportunidades para el acceso de los habitantes de la República a los medios de comunicación electrónicos, para que puedan ejercer su derecho a la información y a la libertad de expresión con las solas exclusiones que esta ley determinará con el objeto de sostener el mencionado principio y prevenir prácticas de favorecimiento; transparencia y publicidad en los procedimientos y condiciones de

otorgamiento de las asignaciones de frecuencias, que permitan el efectivo contralor por parte de los ciudadanos (art. 3).

En materia de SCA y telecomunicaciones en el período 2005-2009, existieron otras resoluciones y decretos como la que afecta a la norma de TV digital, donde se optó por la norma técnica europea.

En este período, el avance en el terreno legal no mantuvo un desempeño inmediato en su aplicación. Por ejemplo, debemos consignar que la recientemente creada DINATEL —en la órbita del MIEM, que suplantaba a la Dirección Nacional de Comunicación (DNC)— no contó con el cargo de director designado hasta casi promediar el período (2005-2010) del primer gobierno del Frente Amplio. Lo anterior, sumado a la poca capacidad institucional con la que contaba la naciente DINATEL, la dejó prácticamente sin poder actuar.

Los antecedentes consignados, tanto en materia normativa como con relación a los organismos encargados de la regulación, dan cuenta de una administración inercial de alto componente estanco entre los sectores de SCA y de las telecomunicaciones y de tratamiento separado para cada sector hasta ese momento. En el período 2005-2009, las intervenciones regulatorias se mantuvieron bajo la modalidad de decretos, los que muchas veces referían a la adecuación o actualización de otros decretos anteriores.

Un decreto importante de este período fue el 155/005 —modificatorio del decreto 212/001— el cual establece que las competencias del Poder Ejecutivo en materia de comunicaciones y telecomunicaciones serán ejercidas con la intervención del Ministerio de Industria, Energía y Minería (art. 1) y que la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería (art. 2), además de establecer que, en materia de servicios de telecomunicaciones en lo referente a los cometidos asignados por la ley n.º 17.296 de 21 de febrero de 2001, intervendrá el Poder Ejecutivo, actuando el Presidente de la República con el Ministro de Industria, Energía y Minería (MIEM). En este decreto se observa el comienzo del pasaje de las competencias del Ministerio de Defensa (a través de la Dirección Nacional de Comunicaciones) a la creada DINATEL en el MIEM y, a su vez, se identifica una corrección a las prerrogativas siempre presentes de ANTEL, planteándole un relacionamiento en dos pasos con el Poder Ejecutivo a través de MIEM.

En este período, a través del decreto 315/007 del 27 de agosto de 2007, se selecciona la norma DVB-T/DVB-H (norma europea) para el desarrollo de la televisión digital terrestre en Uruguay. Una vez establecida la Comisión Nacional de Televisión Digital Terrestre Abierta por decreto n.º 262/006, con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo relativo a la digitalización del servicio de televisión digital, y bajo argumentos emanados de la evaluación realizada por esta Comisión de todas las normas hasta el momento existentes, y por razones que se justificaban en el grado de difusión de las diferentes normas evaluadas, las economías de escala y mercados potenciales asociados, se optaba por la norma europea. Este decreto será revocado por el 77/011, con el cual se optará por la norma ISDB-T.

Otro de los decretos prescriptivos de este período fue el 374/08, del 4 de agosto de 2008. Este adopta cambios en la administración del espectro en el tratamiento de la radiodifusión y la televisión analógica abierta, incorpora criterios de transparencia e igualdad de oportunidades bajo un marco de competencia y la apertura de espacios institucionales para la participación ciudadana (Lanza y Goldaracena, 2009). En sus considerandos establecía —en proximidad con la ley de Radiodifusión Comunitaria— algunas consideraciones hasta el momento inéditas para el marco normativo uruguayo, como establecer que el espectro radioeléctrico es un patrimonio común de la humanidad sujeto a administración de los Estados, cuyo uso como factor de desarrollo económico y social debe promoverse; se ajustaba doctrinariamente a los principios sobre libertad de expresión de la OEA, que establecen que «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»; proponía asumir criterios transparentes de asignación y fomentar la diversidad de medios, la identidad nacional, así como la producción cultural, local, regional y nacional. En su artículo 1 establecía que, ante vacancia o disponibilidad de frecuencias, la administración realizará un llamado a interesados, abierto a todos los ciudadanos de la República; en el caso de existir dos ofertas para una misma frecuencia se dirimirá por concurso público (arts. 10, 11, 12 y 13); el llamado a interesados en prestar el servicio de radiodifusión comercial será fiscalizado en todo momento por la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI) (art. 19), siendo esto un cambio sustancial al decreto anterior de referencia (734/78) donde, si bien se preveían instancias concursales, las mismas quedaban en la órbita de la administración central (Poder Ejecutivo) y no de espacios de participación ciudadana como la CHAI.

El desempeño del primer gobierno del Frente Amplio —si bien mantuvo una continuidad con los gobiernos anteriores, sobre todo en el manejo estanco para los SCA como en

telecomunicaciones— contribuyó con excepción a la norma histórica en la regularización del sector comunitario en radio, el desarrollo de un marco legal de referencia internacional en esa materia y dio señales de un tratamiento integral en materia de políticas públicas singulares para los SCA y las telecomunicaciones.

El primer gobierno del Frente Amplio —en materia legal y regulatoria para los SCA— contó con algunas líneas programáticas que respaldaban un avance en términos de democratización en su plataforma política.<sup>53</sup> Su producción política estuvo ajustada a la ley de Radiodifusión Comunitaria y algunos decretos procedimentales en la asignación de frecuencias y de corrección en el diseño institucional regulatorio.

Se deben destacar también en este período la aprobación de la ley de Protección de Datos Personales y *Habeas Data* n.º 18.331, de la ley de Acceso a la Información Pública n.º 18.381 y la eliminación de los delitos de difamación e injurias (Monje, 2013).

## **4.7 Gobierno de José Mujica (2010-2015)**

En este gobierno se terminan de proveer los cargos y los recursos votados en el Gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, para la agencia encargada del establecimiento de políticas (DINATEL).

Inicia con el decreto 414/010, que modifica el decreto 115/003 con relación a los posibles apartamientos en el uso de la licencia otorgada en frecuencias que aplican a telecomunicaciones. Se modifica el artículo 24 del decreto 115/003 y se incrementa el control sobre el uso previsto para las licencias otorgadas. Expresamente se observa, en la nueva

---

<sup>53</sup> En el apartado referido a los medios de comunicación, se expresaba que «se estimulará la democratización de los medios de comunicación y de la información, tanto públicos como privados, su utilización al servicio de la comunidad, la divulgación artística, deportiva, científica y técnica, la promoción de los valores nacionales, y la expresión de los diversos sectores sociales y políticos del país. No hay desarrollo real ni integración nacional sin herramientas adecuadas. La instrumentación de políticas que nos permitan acceder a los medios de comunicación es una necesidad. Hoy no tenemos libertad de prensa, hay libertad de empresa. El cuarto poder fue arrasado y pisoteado por las asociaciones de medios de comunicación. No tenemos legislación adecuada que permita el uso racional y acceso de las corrientes de expresión, por lo que se hace imprescindible el retiro de control de los medios de la órbita del Ministerio de Defensa. Se hace necesario promover una ley que regule definitivamente el funcionamiento de los medios electrónicos de comunicación, para que los uruguayos y las uruguayas puedan tener las mismas posibilidades de acceso y uso de los medios democráticamente».

El texto fue aprobado por el IV Congreso extraordinario del Frente Amplio del 20 y 21.12.03, cuya síntesis se tradujo en un documento titulado *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010, porque entre todos otro Uruguay es posible*.

redacción, que el grado de cumplimiento de las obligaciones establecidas y demás condiciones fijadas en la licencia, permiso o concesión respecto del servicio en cuestión, será vigilado y que el abuso de la licencia otorgada al amparo del presente reglamento y la promoción, despliegue de planes piloto o prestación de servicios sin que se haya concedido la licencia correspondiente, constituirán faltas muy graves. La no cesación de las conductas violatorias determinará, previa intimación, la revocación de la licencia (art. 24, nueva redacción a partir del decreto 414/010). Este decreto tiene impacto sobre las condiciones del cuadro que conforman los movimientos regulatorios sobre aspectos de los SCA y de las telecomunicaciones. Los movimientos estratégicos de los actores se pautaban sobre la línea demarcatoria de que los SCA no ingresasen al mercado de internet y de los datos y las telecomunicaciones y viceversa, lo que en definitiva dejaba a la TV comercial de un lado y a ANTEL, del otro.

Fue en este período que se instituyó el Comité Técnico Consultivo (CTC) para la nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), que fue convocado por la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL) en julio de 2010 y cuyo objetivo central era debatir e intercambiar opiniones a partir del documento base aportado por DINATEL. Si bien se consensuaron acuerdos mediante un informe final articulado, este no conformó una institucionalidad específica, como tampoco fue referido en el decreto sobre TV digital.

A través del decreto 77/011 se modifica la elección de la norma de TV digital alineándose con el marco regional y optando por la norma ISDB-T.

A partir del decreto 153/12, con aplicación al desarrollo de la TV digital, se destinaron los canales 21 al 36 (512 MHz a 608 MHz) y 38 al 41 (614 MHz a 638 MHz), de 6 MHz cada uno, en la banda de UHF exclusivamente para la prestación del servicio de radiodifusión de televisión digital abierta, gratuita y accesible en todo el país. Se propone, además, la reserva de seis canales para titulares de servicios de radiodifusión de televisión públicos, de los cuales uno

será asignado a Televisión Nacional Uruguay (TNU), uno se reservará para la Intendencia Municipal de Montevideo, y otro se reservará para el desarrollo de servicios de radiodifusión de televisión pública regionales; siete canales para asignar a titulares que brinden servicios de radiodifusión de televisión comerciales; siete canales para brindar servicios de radiodifusión de televisión comunitarios y otros sin fines de lucro; todas las propuestas serán evaluadas por la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI) cuyos dictámenes no serán vinculantes, y los interesados deberán exponer su propuesta ante una audiencia pública no vinculante, para dar la



mayor transparencia al procedimiento de autorización, conforme por lo dispuesto al respecto en el decreto n.º 374/08. Los titulares de servicios de radiodifusión de televisión digital comercial no podrán ceder, arrendar o transferir de ninguna manera a terceros, sea directa o indirectamente, el uso de parte de dicho espectro; el plazo de las nuevas autorizaciones será de 15 años para el caso de los titulares de servicios de radiodifusión de televisión digital comercial, con opción a renovaciones por parte del Poder Ejecutivo, por un plazo de 10 años cada vez. En cada renovación se tendrá en cuenta la evaluación del cumplimiento de las condiciones y compromisos asumidos por el operador en su plan comunicacional.

Existen además dos decretos importantes y relacionados directamente con el que establece el proceso de adjudicación de la TV digital, que determinan limitaciones a algunos operadores del mercado de la TV de abonados, ellos son el decreto 436/012, por el que se limita a todas las empresas de TV cable a un máximo de 35 % del mercado por delimitación geográfica local y a un 25 % a nivel nacional; y el decreto 437/012, por el que se exceptúa de la etapa concursal para el acceso a la TV digital a las empresas Monte Carlo TV S. A., Sociedad Anónima Emisora de Televisión y Anexos y Sociedad Televisora Larrañaga S. A. Esto se relaciona directamente con acuerdos transaccionales que serán desarrollados en el apartado sobre el hito TV digital en Uruguay.

Se vota la ley n.º 19.307 del 29/12/2014: ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Regulación de la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual, aprobada al filo del cierre constitucional del período de gobierno.

### ***Conclusiones: entre cambios normativos en lo sectorial***

Se evidencia que en el período previo a la apertura democrática existieron normativas ajustadas al ámbito de competencias de tecnologías sectoriales, sobre las cuales se asignaba responsabilidad institucional a algún ente público a los efectos del desarrollo de servicios públicos. En algunos casos hubo que crear la institucionalidad y, en otros, se procedió por la vía de la asignación de competencias, donde entre los primeros debemos ubicar al SODRE y, entre los segundos, identificamos a la empresa estatal eléctrica que asumió funciones en materia de telecomunicaciones hasta la creación de ANTEL, como escisión de las hasta ese momento denominadas Usinas Eléctricas del Estado. La creación de ANTEL se puede asociar a grados de especialización en el desarrollo de las telecomunicaciones, además de contar con un componente geopolítico y regional que convalidó su creación.

En lo estrictamente institucional-regulatorio identificamos, además de ANTEL, a la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC) en la órbita del Ministerio de Defensa Nacional, creada al

filo del cierre del período dictatorial, invocando razones de especialización en la gestión y uso del espectro radioeléctrico.

En el primer período en retorno a la democracia no se encuentran mayores novedades, sí algunas de capital simbólico como el establecimiento del día del periodista y la modificación del marco legal, ampliando el conjunto de derechos asociados al ejercicio profesional del periodismo.

El gobierno del Dr. Lacalle significó un punto de inflexión en materia de SCA y telecomunicaciones en Uruguay. Fue en este período donde se asignó la TV por abonados a escala nacional a partir del decreto 125/993, apelando a una distribución que consolidó a los grupos dominantes en el mercado nacional, asociados en el consorcio EQUITAL S. A., que nucleaba a los tres grandes canales de Montevideo: el 4, el 10 y el 12 (García Rubio, 1994).

En este mismo período de gobierno se introdujo, en formato de ley n.º 16.211, el mayor intento desregulador en el mercado de las telecomunicaciones en Uruguay. Si bien el proceso se vio frustrado por un recurso y referéndum de iniciativa ciudadana, algunos elementos remanentes de la ley derogada lograron introducir grietas a un mercado hasta ese momento monopólico y en régimen de exclusividad prestacional para el Estado uruguayo en el mercado sectorial de las telecomunicaciones.

El segundo gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti introdujo calma en el sector y agregó niveles de especialización en los entes públicos como reflejo del intento privatizador del gobierno del Dr. Lacalle. Con una lectura clara del resultado del referéndum, se avanzó en la consolidación de la gestión y los servicios públicos estatales, aunque algunos autores entienden que el componente de mejora de gestión también estuvo acompañado por movimientos tendientes a la desregularización del sector. Es así como Domingo y Zipitría (2015) siguiendo a Forteza (2003) entienden que

una vez cerrada la posibilidad de las privatizaciones, la agenda de la reforma de los servicios públicos se reorientó hacia la remoción de los monopolios a través de la desregulación, la competencia y la asociación con privados en nuevos emprendimientos.

Esta afirmación puede ser comprendida en la iniciativa de ampliación de mercados, a la que se habilitó a ANTEL, a partir de la ley n.º 16.828, y también a partir de la ley de promoción y fomento de inversiones, n.º 16.906.

Como un nuevo intento desregulador debemos ubicar a la ley presupuestal del gobierno del Dr. Jorge Batlle, de forma concreta en sus artículos 612 y 613, donde se pretendía abrir al mercado accionario al patrimonio de ANTEL para el mercado de la telefonía celular. Si bien se dejaba en manos del Estado uruguayo la mayoría del capital con un 60 %, la transformación parcial de la empresa estatal en acciones significaba ineludiblemente la privatización de una empresa que se encontraba ya en régimen de competencia en el mercado de la telefonía móvil.

De forma concomitante con el patrocinio conceptual de la época, se creaba la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC), también a través de la ley de presupuesto (n.º 17.296) y a partir de sus artículos que van del 70 al 99. Esto significó un cambio importante en el entramado regulador, donde se debe consignar que la integración de sus directorios admitió la pluralidad política partidaria, integrándose a sectores de la oposición política.

Existieron dos decretos en este período de gobierno que dejan entrever un enfoque programático para el sector de los SCA y las telecomunicaciones: ellos fueron el 114/003 y el 115/003, por los que se establecían criterios de administración, gestión y uso del espectro radioeléctrico. A todas luces, estos decretos emanaban del asesoramiento del organismo regulador recientemente creado, la URSEC, lo que agregaba un plus de organicidad a la normativa uruguaya, por cierto muy fragmentada y ajustada bajo el criterio de advocación presidencial.

El primero gobierno del Frente Amplio (FA), encabezado por el Dr. Tabaré Vázquez, contaba con definiciones programáticas elaboradas por una comisión de programa (Monje: 2012), donde expertos habían logrado establecer criterios generales para lo que iba a ser el primer gobierno de la coalición de izquierdas en Uruguay.

El primer gobierno chocó con urgencias de índole acuciantes como la profunda crisis social y política en la que se había sumergido Uruguay a tono con la región, donde entre los años 1998 y 2003 se profundizaron las brechas sociales y económicas a niveles históricos. Esta situación demandó orientar esfuerzos en temas económicos, lo que no significó una parálisis en el esfuerzo reformista que el Frente Amplio se había planteado.

En el primer gobierno del FA se produjo la creación de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL), con el objetivo de articular con todos los actores sectoriales las políticas para los SCA y las telecomunicaciones; se establece por ley la prohibición del

otorgamiento de licencias de uso de espectro radioeléctrico 12 meses antes de las elecciones nacionales y 12 meses después, a partir de la ley n.º 17.909; se aprueba la ley de Radiodifusión Comunitaria y se ajustan los procedimientos de acceso a las licencias mediante el decreto 374/08; se ajusta el relacionamiento institucional de ANTEL a partir de decreto 155/005, donde se supedita su relacionamiento con el Poder Ejecutivo a través del MIEM; se adopta por decreto la norma de TV digital; y, por último, se aprueba la ley de Protección de Datos Personales y *Habeas Data* n.º 18.331 y la ley de Acceso a la Información Pública n.º 18.381.

A partir de esta nómina de decretos y leyes, el marco normativo, sin llegar a contar con una ley de mayor calado, adopta decisiones que evidencian un principio programático, lo que sin llegar a ser conclusivo perfilaba un diseño y tratamiento singular para los SCA y las telecomunicaciones en Uruguay.

El segundo gobierno del FA, presidido por José Mujica, fue para algunos el de mayor productividad normativa y regulatoria en relación con los SCA en Uruguay (Gómez, 2015). Inicia su mandato dotando presupuestalmente a la DINATEL, extremo que puede ser leído como la real implementación de esa Dirección en el diseño regulatorio. Ajusta, mediante el decreto 414/010, el reglamento de licencias para las telecomunicaciones, aproximando el marco normativo a un criterio no convergente, frenando iniciativas de cableoperadores que pretendían ingresar en el mercado de la transmisión de datos a partir de la red coaxial instalada.

Se crea el Consejo Técnico Consultivo (CTC) en el marco de la DINATEL, como una instancia consultiva y preparatoria de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA).

Se cambia la definición sobre la norma de TV digital, dejando sin efecto la adopción de la norma europea DVB-T y pasando al sistema ISDB-T japonés-brasilero. Se establece la reserva de espectro para la TV digital y también procedimientos concursales para el acceso a las frecuencias.

Se establece la reserva de espectro por sectores comunitario, público y comercial y consagra los procedimientos concursales, posibilitando un *fast track* los canales comerciales 4, 10 y 12. Limita el porcentaje de suscriptores a las empresas de TV por abonados a escala nacional y regional, lo que fue interpretado como un beneficio agregado al anterior para los cableoperadores «criollos» y como un freno para Direct TV y Cablevisión.

En este período, sobre el filo del mandato, se aprueba la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, n.º 19.307.

Desde un análisis que contemple la productividad fría de esta secuencia temporal, a todas luces, el de José Mujica significó el más eficiente y productivo. La nómina de reformas fue impactante en términos formales, no así en su implementación. Como se analizará en los capítulos siguientes, el diseño normativo cedió al marco institucional y al juego de los actores, abroquelados en sus cantones y lógicas operativas. De alguna forma esta acumulación no logró romper con el funcionamiento estanco establecido y sostenido en Uruguay para los SCA y las telecomunicaciones.

### **Cuadro 9: Resumen de principales leyes y decretos por período de gobierno**<sup>54</sup>

<b>Períodos de gobierno</b>	<b>Principales leyes con referencia a SCA y TELCO</b>
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.

<sup>54</sup> Con base en *Uruguay 2010: entre la innovación y el acceso* (Irigoin, Meyer, Motta, Delio Machado: 2012).

<sup>54</sup> La apelación al concepto de *agencia* prescinde de cualquier valoración metodológica, resulta hasta este momento un vocablo descriptivo, funciona con el mismo valor conceptual que *organismos*, lo usamos para referirnos a las distintas figuras institucionales estatales que serán descritas en este apartado.

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 (2010-2015)	Ley 19.307

Elaboración propia en base a Irigoin, Meyer, Delio Machado (2012).

# Capítulo V. Políticas en Servicios de Comunicación Audiovisual en la era progresista uruguaya

## 5.1 Movimientos en el tablero

En este capítulo se analizarán las acciones del Estado uruguayo en el marco de los primeros gobiernos del Frente Amplio. Se trabajará sobre la base de una sistematización cronológica de algunos hitos significativos y aglutinantes del caso propuesto por esta investigación. En consecuencia, se analizará la producción del Consejo Técnico Consultivo (una instancia de participación plurisectorial, que funcionó en la órbita de la DINATEL-MIEM) como instancia preparatoria del proyecto de ley sobre SCA; el proceso de asignación de la TV digital; y el proyecto de ley para la regulación de Servicios de Comunicación Audiovisual en Uruguay, tomando en consideración algunas variables definidas en el apartado metodológico para esta investigación.

En cada uno de estos hitos, el análisis intentará respetar la matriz de análisis definida de antemano en el encuadre metodológico de referencia, donde se aplica un foco sobre el alcance regulatorio a través de cuatro ejes: *diseño institucional y competencias regulatorias, procedimientos de otorgamiento de licencias y/o frecuencias, eje concentración/diversidad y el eje tratamiento regulatorio pro convergente o no convergente*; el análisis del *ciclo de la política* (Subirats *et al.*, 2008) y la sistematización del proceso de elaboración de la política, incluyendo una sistematización sobre el entramado de actores y las fases de formalización de la política pública sectorial. La referencia metodológica parte de los estudios asociados al institucionalismo centrado en actores e intenta reconstruir la secuencia cronológica para este caso de estudio, observando las actuaciones institucionales en el período investigado a través de hitos significativos y condensatorios en relación con los SCA y las telecomunicaciones.

Los dos primeros gobiernos de 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 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, donde el Estado articuló modalidades consultivas con relación a 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, extremo 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 en capítulos anteriores, Uruguay manifiesta una división tácita entre los Servicios de Comunicación Audiovisual —mayoritariamente operados por privados, bajo un esquema asociado a 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, que a julio de 2016 contaba con el 99 % de la banda ancha fija. La misma empresa estatal se encuentra en un régimen de competencia en el sector de la telefonía celular, pero es mayoritaria en el mercado con el 53 %, dejando a los otros competidores con el 32 % para Movistar y, a la empresa Claro, con un 15 % del mercado (URSEC, 2016).

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 Servicios de Comunicación Audiovisual 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 (LRC). 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 de 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 postcrisis de finales del siglo XX.

En el segundo gobierno del FA (2010-2014) bajo la presidencia del Sr. José Mujica, el sistema de medios y de telecomunicaciones en 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.<sup>55</sup> 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)<sup>56 57</sup> como privados<sup>58</sup> 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 que generaban estas nuevas posibilidades tecnológicas evidenciaban necesariamente redefinir aspectos regulatorios al interior de los SCA y las telecomunicaciones. Se hizo evidente la posibilidad de abrir espacios a nuevos jugadores. Esto resultó evidente a nivel de la TV digital, a partir de la optimización del uso del espectro por el proceso de digitalización. Además, a partir de estas nuevas condiciones en el uso y gestión del espectro, se abría 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

---

<sup>55</sup> El 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](http://transition.fcc.gov/cgb/broadband_spanish.html)

<sup>56</sup> Administración Nacional de Telecomunicaciones. Empresa estatal con una facturación de mil millones de dólares anuales.

<sup>57</sup> Uruguay mantiene dentro de las empresas estatales buena parte de los servicios básicos como los de telefonía fija, transmisión de datos, energía eléctrica, agua y saneamiento.

<sup>58</sup> En el mercado de la telefonía móvil operan dos empresas extranjeras: Claro y Movistar. Estas operan un mercado no despreciable de transmisión de datos por tecnología 3G y 4G.

móviles, debido a su crecimiento de margen de espectro. Si bien sobre licencias aplicables a los servicios de las telecomunicaciones se habían tramitado cambios —en las definiciones de licencias— con anterioridad a los gobiernos del FA (gobierno del Dr. Batlle, 2000-2005), no fue hasta el promedio de los dos gobiernos del FA donde se pudo observar el mayor intento hacia un desempeño convergente, tanto de servicios de televisión por abonados como en el acceso a servicios de datos y telefonía móvil. Fue a partir de algunos eventos claves, como el Plan Cardales, donde los operadores intensificaron sus acciones por «cruzar la línea» de servicios. Las nuevas tecnologías de acceso por datos comenzaban a generar impactos en los desempeños por flujo en los servicios de SCA (como cable y TV abierta), y las nuevas aplicaciones a partir del acceso por datos en el mercado de la telefonía celular atraían un marco de competencias a nivel del mercado de contenidos. La irrupción de servicios o el acceso a través de tecnologías *over the top*<sup>59</sup> (OTT) abrían la posibilidad de desarrollos sobre la red, los que por un lado podrían complementar y, por otro, sustituir a algunos servicios en línea. Lo cierto es que la amenaza estaba definitivamente planteada sobre los servicios de flujo ordenado, naturales en los ambientes tradicionales de los SCA (TV abierta y TV por abonados), los que, por otra parte, seguían aferrados a un mercado no convergente.

Desde la perspectiva del análisis institucional, los Servicios de Comunicación Audiovisual y las telecomunicaciones —en clara convergencia tecnológica y de servicios— son tratados como espacios estancos, recibiendo beneficios y detracciones de forma discrecional por la vía fáctica, sin el establecimiento de una política formulada y explícita.

Hay base empírica para afirmar que en Uruguay, en los dos períodos de gobierno que comprenden esta investigación (2005-2014) 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 a un régimen altamente concentrado— y a las telecomunicaciones operadas bajo un régimen cuasi monopólico por la empresa estatal ANTEL en transmisión de datos por fibra y red de telefonía fija.

---

<sup>59</sup> Seguimos la definición de Hernández (2017) que asume que un «servicio *over-the-top* (OTT) es un servicio en línea que puede considerarse como una sustitución potencial de los servicios tradicionales de telecomunicaciones y audiovisuales, tales como telefonía, SMS y televisión». Fuente: URSEC, Primeras Jornadas Nacionales en Telecomunicaciones.

### ***Cambios y continuidades en los gobiernos del Frente Amplio (2005-2010 y 2010-2015)***

Partimos de considerar que los Estados siempre cuentan con un paradigma de base para el tratamiento regulatorio general y también para el particular que refiere a los fenómenos comprendidos en esta investigación (Wohlers, 2008; Castells, 2009; Mosco, 1996, 2011; McChesney, 2004). También asumimos la existencia de políticas públicas sectoriales explícitas y racionales, tanto como «políticas por omisión» (Oszlak, O. y O'Donnell, 2007: 566).

El sincretismo en el relacionamiento entre el Estado y los actores sectoriales 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 con relación a trayectorias de desempeño histórico de los actores, hasta políticas racionalmente definidas, bajo un sustento argumental. A partir de este marco situacional, podemos esperar 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, 2008; Garnham, 2000).

Siguiendo a Oszlak, O. y O'Donnell (2007: 565), postulamos que el sincretismo en el diseño y la aplicación de una política pública no puede obviar ser «un 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».

Para Oszlak, O. y O'Donnell, la toma de posición por parte del Estado puede partir de un conjunto acumulado de diagnósticos sobre una contingencia social, productiva o sectorial, que hace que el mismo:

explícite una intención de «resolverla», que se concreta en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales. Una política estatal es esa toma de posición que intenta —o, más precisamente, dice intentar— alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho, suele ser todo lo contrario y las precisiones que estamos tratando de introducir aspiran a facilitar el manejo conceptual de las ambigüedades y variaciones involucradas (2007: 565).

En los casos de formulación de una política de acción explícita el proceso de formulación y de tratamiento es de esperar que incluya una coherencia interna en la intención política que la impulsa, actos burocráticos precisos y una definición de problema público a resolver en donde se identifiquen a grupos objetivos a quienes la política debe impactar (Subirats *et al.*, 2008).

Como explicitaremos en cada uno de los hitos analizados encontraremos ambiciones regulatorias por momentos amplias, acotadas y hasta contradictorias, conformando un conjunto de «soluciones» que mantuvieron y mantienen tensiones con los problemas identificados en materia de SCA y telecomunicaciones. El análisis comprometerá la visión de los distintos actores definidos en el apartado metodológico.

## **Los gobiernos del Frente Amplio y los cambios regulatorios: cambios entre idas y vueltas**

### **5.2 Parte I: gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010): primer movimiento**

El gobierno del Dr. Tabaré Vázquez (2005-2010) encontró a Uruguay a la salida de la mayor crisis económica que le tocó vivir al país, fue entre los años 2000 y 2002 donde los indicadores socioeconómicos se desplomaron, llevando a que el índice de pobreza saltara del 18,82 % en el año 2001 al 31,33 % en el 2003 (Amarante y Vigorito, 2007).

El proceso de reconstrucción social y económica demandó el mayor esfuerzo y la mayor concentración de políticas públicas específicas como forma de paliar situaciones de disgregación social que impactaban sobre los sectores más desposeídos. Esto último significó una ponderación sobre el grado de urgencias en el armado de la agenda de gobierno, postergando algunos desarrollos sectoriales para los SCA y las telecomunicaciones.

A pesar de esta situación de partida, se pueden encontrar algunos momentos importantes en el diseño regulatorio y algunas novedades en materia de SCA en el primer gobierno del FA en Uruguay.

Para esta investigación se ha optado por concentrarnos en algunos episodios históricos identificados por su impacto en el entorno regulatorio sobre SCA y telecomunicaciones en Uruguay para el período involucrado en este trabajo de investigación, los que se expresan en hitos e interregnos. Definimos como *hitos* a aquellos que se reconocen por agrupar en mayor

grado de envergadura impactos en el diseño regulatorio sobre SCA y telecomunicaciones, ya sea por la vía de transformaciones legales, como por el cambio integral de las reglas de juegos. En cambio, los *interregnos* —como lo indica el concepto— sintetizan cambios parciales, se trata más bien de ajustes contingentes, pero no por ello dejan de tener impactos profundos en el ecosistema regulatorio uruguayo. A los eventos que son identificados como hitos se les aplica la matriz de análisis definida para esta investigación, mientras que a los interregnos se les aplica una descripción densa, utilizando alguna de las variables de la matriz.

Esta tesis aborda de manera cronológica la periodización propuesta, porque se asume la existencia de un área de vacancia en la construcción del relato con referencia a los cambios regulatorios en materia de SCA en los dos primeros gobiernos del FA (2005-2010 y 2010-2015). De modo que el relato importa y es desde esa perspectiva que se asume el análisis. Esto no implica que no se reconozcan estudios que han investigado alguno de estos fenómenos (Monje, 2013; Lanza y Buquet, 2011; Gómez, 2011, 2015; Beltramelli *et al.*, 2012; Graña, 2013; Ponce, 2013; Prats, 2013; Kaplún, 2011, 2016).

Para el período del Dr. Vázquez, se analiza como hito la ley de Radiodifusión Comunitaria n.º 18.232, y se proponen tres interregnos: el decreto de 374/008, modificatorio del marco de acceso a licencias en el sector comercial de los SCA; la primera adopción de la norma de TV digital y el Plan de Convergencia para el Acceso a la Recreación y el Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables (Cardales).

### **5.2.1 Ley de Radiodifusión Comunitaria (LRC): primer hito regulatorio**

La ley de Radiodifusión Comunitaria (LRC) n.º 18.232 significó el primer gran cambio en la regulación sobre gestión y desarrollo de los SCA en Uruguay. Esta afirmación se sostiene a la luz por los impactos en la demarcación conceptual y en el diseño regulatorio e institucional en relación con otros hitos ulteriores en materia regulatoria para los SCA en Uruguay.

En algunos aspectos —como veremos— resultará prescriptiva, como por ejemplo en materia de procedimientos de gestión y uso del espectro, en la creación de una nueva institucionalidad vinculante con el componente ciudadano, y sobre todo en el reconocimiento en forma de ley de un sector hasta ese momento inexistente en el derecho positivo uruguayo.

La definición del *frame* o descripción del problema público que propone abordar la LRC resulta paradigmático para el ecosistema de medios y el entorno regulatorio uruguayo. Nunca, hasta ese momento, se había ampliado el alcance de derechos asociados a los SCA en Uruguay;

a partir de la LRC se ajustaba a lo suscrito por el Estado uruguayo en el marco internacional e incorporaba al derecho positivo nacional de forma expresa algunos estándares internacionales. A partir de la LRC se asumía un nuevo esquema de gestión y uso del espectro radioeléctrico y estas modificaciones se expresaban en formato de ley.

Configuró además un modelo de iniciativa regulatoria a partir de una iniciativa ciudadana que fue asumida por el FA, pero, en sus inicios, configuró un ejercicio de formulación política *bottom up*.

Conceptualmente, la ley de Radiodifusión Comunitaria (LRC) n.º 18.232<sup>60</sup> y su decreto reglamentario 417/01 abordan tres grandes bloques que definen su campo de aplicación. Estos son: la promoción de los derechos humanos, la democracia, el pluralismo, la diversidad y la libertad de expresión e información; la transparencia y publicidad en los procedimientos de asignación de frecuencias a partir de concursos abiertos; y la definición y el reconocimiento del actor comunitario en la radiodifusión del Uruguay (Prats, 2013).

En sus principios generales establece que la radiodifusión es un soporte técnico para el ejercicio de la libertad de expresión antes de cualquier intervención estatal, asumiendo el derecho a la libertad de expresión, comunicación e información a partir del desarrollo de un sector no reconocido en el panorama de la radiodifusión en el Uruguay. Esto último implicó que el acceso al espectro radioeléctrico se debe asegurar como forma prioritaria (art. 1). Reconoce que se está en presencia de un bien escaso, y aboga por una administración del espectro radioeléctrico acorde a la diversidad de iniciativas para su uso (arts. 2 y 3). Se establece que la administración del espectro deberá sopesar los principios generales que establece esa ley (art. 3), lo que equivale a asegurar el acceso a una porción del espectro a sola solicitud de la sociedad civil siempre que haya disponibilidad en la banda destinada a tales fines.

Se define a la radiodifusión comunitaria como un servicio no estatal de interés público, prestado por asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica o por aquellos grupos de personas organizadas que no persigan fines de lucro (artículos 6.º y 13.º de la ley). Los mismos deben acreditar finalidades de desarrollo social, aportar al desarrollo de los derechos humanos, la diversidad cultural, la pluralidad de informaciones y opiniones, los valores democráticos.

---

<sup>60</sup> Véase anexo 6, ley n.º 18.232.

Quienes accedan bajo esta modalidad de uso no podrán realizar proselitismo político-partidario o religioso, ni promover la discriminación de raza, etnia, género, orientación sexual, religión, edad o de cualquier otro tipo. No se restringe su cobertura geográfica, estando sujeta a la disposición de espectro con la que se cuente en la zona de emisión (art. 4).

En su artículo 5 consagra algo hasta el momento inexistente en la regulación uruguaya como fue la reserva de espectro de al menos un tercio a favor del sector comunitario, compartiendo los dos restantes con el sector comercial y estatal-público. De esta forma, se reconocía al tercer sector y se aseguraba el uso del espectro radioeléctrico para el desarrollo de servicios de comunicación, cerrándole la entrada al mercado de datos en esa porción del espectro.

Establecía que la asignación de frecuencias se realizará bajo procedimientos concursales públicos previo informe técnico de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) y opinión preceptiva del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), ajustado a un plan de uso del espectro radioeléctrico (art. 7). La asignación tendrá un plazo de 10 años, prorrogables por 5 años más bajo instancias concursales si existiese otro interesado en la frecuencia (art. 9). Serán licencias intransferibles (art. 11) y además se establece que, a los efectos de la sustentabilidad de los proyectos, se podrán percibir recursos por la vía de donaciones, auspicios y patrocinios, siempre que estos no vulneren el principio establecido en el artículo 4 y no apartándose del principio de ser una entidad sin fines de lucro (art. 10). Algo novedoso en la regulación nacional se establece en el artículo 13, donde se deja abierta la posibilidad de un uso compartido de la frecuencia asignada, previo informe de la URSEC.

En lo que refiere al diseño regulatorio, se establece como requisito la existencia de mecanismos de participación ciudadana (art. 14). Se crea el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), que actuará en forma independiente y en la órbita administrativa de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), el que deberá ser consultado al momento de la elaboración de los pliegos y mecanismos de asignación de frecuencias y la consideración de las solicitudes presentadas (art. 15). Su integración contará con nueve miembros honorarios: un representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) que lo presidirá, un representante del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), un miembro no legislador designado por la Asamblea General, dos representantes de los medios de radiodifusión comunitarios, un representante de la

Universidad de la República, un representante rotativo de las universidades privadas reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura que posean las carreras de Comunicación y dos representantes de las organizaciones no gubernamentales que tengan como finalidad el estudio, promoción y defensa de la libertad de expresión (art. 16). Sus cometidos son la elaboración de los pliegos y procedimientos para la asignación de frecuencias del servicio de radiodifusión comunitaria, establecer criterios de evaluación y selección, convocar junto con la URSEC a las audiencias públicas y presidirlas, dar difusión a los llamados a presentación de propuestas, los que, habiendo disponibilidad de espectro o solicitantes, se deberán hacer a razón de dos por año (art. 17).

#### **5.2.1.1 Posicionamiento frente a la LRC**

Como ya hemos postulado, quizás este hito haya sido el mayor parteaguas de la trayectoria regulatoria uruguaya en materia de SCA. La ley de Radiodifusión Comunitaria (LRC), promulgada el 22 de diciembre de 2007, a partir de un cuerpo normativo de una pieza estructuraba una propuesta regulatoria que involucraba variables de impacto tanto con relación al mercado de la radiofonía como en lo que refiere a la ampliación de derechos largamente reclamados desde la sociedad civil y desde algunos sectores políticos.

Luego de una década de persecuciones a radios que hasta ese momento no contaban con licencias establecidas y transmitían en frecuencia modulada (FM) con transmisores de poco alcance, comenzaron algunos intentos de regularización a partir de solicitudes ante los organismos competentes por las mismas radios alternativas o comunitarias. Dichas solicitudes no fueron de recibo, y los argumentos esgrimidos en ese momento se sustentaban en la falta de adecuación normativa para atender al sector comunitario y además la no disponibilidad de espectro para cubrir las solicitudes, extremo que fue rebatido por informes técnicos elevados en el momento y sistematizados con posterioridad (Acuña, 2013). En el año 1998 la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) presentó un documento que diagnosticaba y denunciaba la situación, donde expresaba que «el gobierno uruguayo no solo está violando el derecho a la comunicación por reprimir a nuestras emisoras, sino por no proveer de la legalidad que nos corresponde» (Monje, 2013: 250). Las radios transmitían sin permiso en un dial ocupado mayoritariamente por una oferta comercial bajo permisos de denominación precaria, pero sin ningún tipo de control, esto resultó ser el emergente de una situación que llevó a algunos autores y activistas a considerar que este movimiento, de alguna



manera, configuraba una respuesta y un «desafío a la excesiva discrecionalidad» en la distribución del espectro (Prats, 2013: 28).

Fue a partir de estas experiencias piloto y de anclaje comunitario que se agrupan en una coordinadora (ECOS) y establecen una vinculación con la Asociación Mundial de Radiodifusión Comunitarias (AMARC), dividiéndose posteriormente entre AMARC-Uruguay y ECOS (Kaplún, 2011).

En un análisis de los actores involucrados realizado por Ponce, Graña *et al.* (2013) se identifican *beneficiarios* de la aplicación de las políticas previstas en la LRC, donde se encontraban AMARC-Uruguay, ECOS, IELSUR, PIT-CNT, FEUU, Udelar-LICCOM, UcuDaj; dentro de los organismos internacionales, se identifica a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH de la OEA; en los *grupos de terceros* se puede incluir a la Red de Radios Cristianas Evangélicas del Uruguay (la incorporación a este grupo se debe a que no formaban parte del activismo detrás del proyecto y que por la vía de externalidades en la implementación de la regulación podían ser afectados), dentro de los *actores públicos* encontramos a la URSEC y al MIEM por el Poder Ejecutivo y a las bancadas oficialistas (Frente Amplio con mayorías parlamentarias) y de oposición (sumada toda la posición quedaba en minoría); dentro del *grupo-objetivo* de esta política encontramos a RAMI y ANDEBU.

El posicionamiento del *grupo-objetivo* —sostenido por ANDEBU y RAMI— se articuló a partir de una línea argumental que ubicaba a las radios comunitarias dentro de la órbita de la radiodifusión privada, planteaba la posible competencia que las radios comunitarias podrían significar a las radios del interior del país, en la medida que la regulación —como se planteaba en el proyecto de ley— favorecería la informalidad. Sobre la reserva de espectro radioeléctrico para las radios comunitarias, ANDEBU entendía que esta solución era contraria al principio de igualdad establecido en la Constitución de la República, en la medida que limitaba a los particulares el acceso igualitario a un recurso escaso, asignándolo a un grupo previamente definido. También se manifestaban contrarios a los plazos de asignación (10 años) establecidos y cuestionaban el alcance de cobertura asignado (Ponce, 2013; Graña, 2013).

Los *beneficiarios finales* del proyecto entienden a esta propuesta como un elemento de *aggiornamento* regulatorio necesario, que además alentaba procesos de diversificación de las voces y las audiencias en un mercado concentrado y comercial, argumentaron que el proyecto planteaba un retorno del Estado en materia de SCA, lo que hasta este momento era un déficit

histórico en Uruguay, remarcaron que el mismo adecuaría la regulación uruguaya a los acuerdos y recomendaciones asumidas por Uruguay en el concierto internacional, como por ejemplo la Carta Fundamental de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU), CIDH de la OEA, subrayaban lo trascendente de los mecanismos de asignación y estudio de las propuestas, lo que significaría un cambio de época, pasando a contar con instancias participativas y de comparecencia pública de los proyectos (Graña, 2013).

Dentro de los *actores públicos* involucrados en esta política, tanto la URSEC<sup>61</sup> como el MIEM se esgrimieron algunas observaciones sobre posibles superposiciones en materia de institucionalidad regulatoria, concretamente en el caso del CHARC, que se identificaba litigante sobre prerrogativas hasta ese momento asumidas por la URSEC.

Se inclinaban además los actores públicos identificados con el Poder Ejecutivo a un cumplimiento paulatino de la cuota de asignación del 30 % al sector comunitario (Ponce, 2013).

Los partidos políticos se dividieron —al momento de la votación— en dos partes, donde la oposición se oponía a los plazos de asignación, así como a la posibilidad de establecer intercambios o remuneraciones por publicidad. De esta forma, los partidos de la oposición no acompañaron el proyecto del oficialismo, que fue votado por mayoría con algunas modificaciones interpuestas en comisiones.

Los *organismos internacionales* argumentaron en línea con la ampliación de la base de derechos ciudadanos y la inclusión dentro de ellos a los derechos de acceso a una participación integral de la población.

Por su parte, las radios cristianas evangélicas mantuvieron una visión crítica por no ser incorporadas al sector comunitario debido a ser identificadas con un accionar proselitista.

### **5.2.1.2 Definición de hipótesis causal en LRC**

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, fue la piedra de toque para el reconocimiento de un problema público multicausal que dejó en evidencia un sistema

---

<sup>61</sup> La que ya contaba con integración de su elenco definido dentro del período del primer gobierno del Frente Amplio. Cabe recordar que la integración del cuerpo directivo de la URSEC se encuentra a caballo de los períodos de gobierno, renovándose a mitad de período gubernativo.

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, 2007, 2011). A partir del diagnóstico realizado por organizaciones de la sociedad civil, se evidenció un panorama incambiado en la realidad mediática uruguaya desde el surgimiento mismo de la radiodifusión, manteniéndose los criterios de administración del espectro con independencia de los cambios tecnológicos (TV abierta analógica, TV para abonados hasta ese momento), lo que además contribuyó a procesos de concentración mediática (Lanza y Buquet, 2011) que delinearon un paisaje mediático uruguayo poco propicio para sectores subrepresentados como el comunitario.

A partir de estas relaciones causales identificadas, se estableció un encuadre de intervención mediante la formulación de una política articulada en la ley n.º 18.232 que observaba la necesidad de satisfacer una demanda de un sector organizado y reconocerlo como interlocutor válido, asumir la promoción de los derechos humanos, la democracia, el pluralismo, acompañando los acuerdos internacionales en la materia y, a su vez, perfeccionar la gestión y el uso de un recurso finito a partir de criterios de transparencia en los procedimientos de asignación de frecuencias, además de *aggiornar* el diseño regulatorio por la vía de la creación de nueva institucionalidad (concretamente el CHARC). La estrategia de intervención en este caso fue *bottom up*, aunque contó con el apoyo unánime del Frente Amplio al momento de aprobarse la ley de Radiodifusión Comunitaria.

### **5.2.1.3 Dimensión de delimitación (*frame*) y alcance de la política**

Lo establecido en la LRC fue la primera definición programática explícita en carácter de política pública en Uruguay en materia de SCA. Cumplió con todos los requisitos formales para identificarla como la puesta en práctica de una política pública. Partió de una hipótesis causal, mantuvo una delimitación de aplicación a partir de la identificación del problema público a resolver, identificó un *frame* de intervención y actores involucrados en la política, con saldo dispar en los impactos de la misma para cada uno de ellos. Reconoció un conjunto de problemas coyunturales, que mantenía algunos desafíos tecnológicos e intervino sobre los mismos, aplicando criterios regulatorios que reconocían trayectorias normativas y un diseño institucional ineficiente. Esta intervención puede ser considerada como integral y de impacto en términos de política pública ya que interviene sobre variables sensibles, como son la gestión y uso del espectro, la democratización en la gestión del mismo, los procedimientos de

administración, parte de un cuadro conceptual de definiciones modernas sobre el uso de los medios, con fuerte impregnación de normativa internacional en la materia. Asimismo, es evidente que se propone modernizar algunos conceptos de administración del espectro como por ejemplo la posibilidad de uso compartido de frecuencias, establece por ley la división en tercios del espectro radioeléctrico en materia de radio, genera una institucionalidad de gestión con participación ciudadana y además protocoliza la apertura de llamados a aspirantes al uso de la frecuencia, limitando la capacidad del Poder Ejecutivo en la materia.

Surge a partir de una iniciativa *bottom up*, pero recibe el apoyo de los actores públicos del partido Frente Amplio en la votación parlamentaria. Si bien no procede formalmente a partir de una iniciativa gubernamental, es acompañada sin traumas por las autoridades competentes tanto en la URSEC como en el MIEM.

Alcanza una definición integral de los Servicios de Radiodifusión Comunitaria, donde los conceptos que se establecen son en sí mismos una definición de alcance y aplicación de la política.

### ***Eje diseño institucional y regulatorio***

Hasta la propuesta de ley sobre Radiodifusión Comunitaria, el diseño regulador y la administración del espectro correspondía al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Industria y Energía, en régimen de acuerdo. Con base en el decreto 115/005, se involucraba al presidente de la República y al Ministro de Industria en la determinación de la asignación de frecuencias, mientras que la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo, mantenía sus competencias en la regulación y el control de las actividades referidas a las telecomunicaciones.

En este paisaje regulatorio e institucional se inscribe —como novedad de la LRC— el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), que interviene desde el proceso de reglamentación de la ley misma y en todo el campo de aplicación de la ley. Tiene prerrogativas sobre los procesos de consulta pública, la administración de espectro asignado a radio; participa en la evaluación de los procesos y de las licencias otorgadas. Tiene una integración plural y multisectorial y tiende a limitar el concepto de regulación técnica exclusiva que hasta ese momento era lo preminente en la materia a cargo de la URSEC.

La LRC adecua y reconoce al sector comunitario en la radiofonía y, a partir de un censo, realiza un mapeo de cara a su regulación. De este modo se incorpora institucionalmente a un sector hasta ahora no reconocido. Al censo se presentaron alrededor de 400 emisoras (Kaplún, 2011).

Esta ley matiza, pero no limita las prerrogativas del Poder Ejecutivo en la aplicación de sanciones. Extremo que se mantiene en esa órbita y bajo el criterio de aplicación gradual del marco sancionatorio, pero con intervención preceptiva del CHARC.

### ***Eje procedimientos de otorgamiento de licencias y/o frecuencias***

A partir de esta ley (LRC), existe una limitación al criterio de avocación del Poder Ejecutivo, ya que la LRC establece que el CHARC tendrá opinión preceptiva antes de la asignación del canal respectivo, que seguirá estando en la órbita del Poder Ejecutivo y en base a un informe técnico de la URSEC.

La capacidad preceptiva del CHARC, junto con el principio general para la asignación de frecuencias para servicios de radiodifusión comunitaria, a través de concurso abierto y público y con una instancia previa de audiencia pública, por un proceso de otorgamiento de frecuencias que se deberá hacer a través de llamados públicos, deben ser vistos como procedimientos que se anteponen a la capacidad de avocación del Poder Ejecutivo. Esto último resulta una de las novedades más significativas para el sistema regulatorio uruguayo en materia de SCA. Esta nueva definición será recogida en otros ajustes regulatorios que serán analizados en esta investigación, como por ejemplo el decreto 374/08 sobre procedimientos para la radiodifusión comercial, la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y, con algunos matices, en el proceso de otorgamiento de frecuencias de la TV digital.

Se agregan disposiciones tendientes al establecimiento de planes y políticas nacionales de gestión del espectro que apuntan a establecer un cuadro de información pública limitante de la discrecionalidad en la gestión del espectro reinante hasta ese momento, tanto en su fase de otorgamiento de frecuencias como en el control del uso de las mismas.

Para algunos investigadores, uno de los aportes más significativos de esta regulación es que en la LRC se establece que, ante una solicitud de una entidad interesada y existiendo disponibilidad del espectro radioeléctrico en la localidad, el Poder Ejecutivo no podrá negar la apertura de un llamado a concurso público ampliamente publicitado en un plazo no mayor de

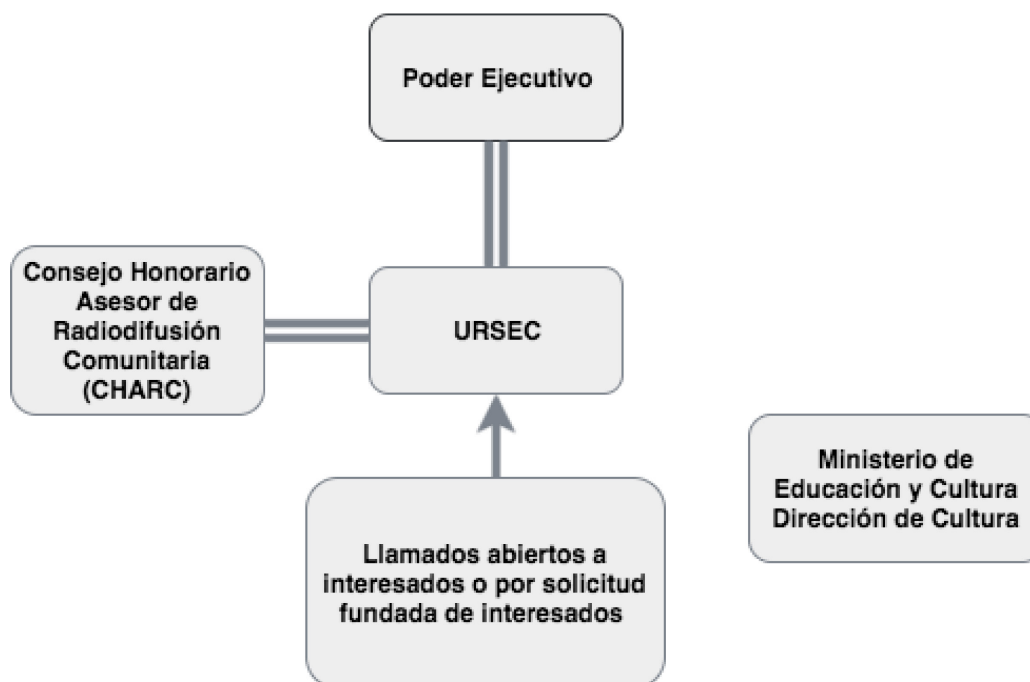
ciento ochenta días desde que fuera sustanciada la solicitud. Esto equipara la capacidad de convocatoria del PE para los llamados públicos al de un interesado que esté comprendido dentro de los requisitos establecidos para el sector (Lanza y Goldaracena, 2009). Esto resulta sustancial en términos de administración y gestión del espectro radioeléctrico, procediéndose a una delegación a partir de la iniciativa, que pasa del Poder Ejecutivo al interesado.

El establecimiento de plazos también configura un aporte al conjunto regulatorio uruguayo, que hasta ese momento se guiaba bajo el criterio de una licencia con autorización «precaria y revocable», y bajo escaso o nulo control por parte del organismo regulador (Lanza y Goldaracena, 2009).

Hasta la promulgación de la LRC, el decreto 114/003 era el que reglamentaba el uso del espectro para la radiodifusión y establecía como posibilidad el otorgamiento por plazos de una frecuencia, pero, en los hechos, eso no sucedía así, manteniéndose como criterio general el otorgamiento como precario y revocable, donde se constataron revocaciones, salvo por incumplimiento de la emisión bajo estándares estrictamente técnicos como no emitir o no salir al aire. De esta forma se operaba bajo un criterio donde lo provisorio configurara en los hechos una licencia sin fecha de vencimiento y sin revisión del programa planteado al momento de acceder a la misma.

Se destaca además que la LRC no establece limitación de potencia, diferenciándose de esta forma de otras regulaciones regionales, denominadas «emisoras de baja potencia» (Kaplún, 2011), lo que agrega un régimen de igualdad con el sector comercial y público-estatal.

### **Figura 6: Flujo de asignación de frecuencias en la LRC**



Elaboración propia a partir de la ley 18.232.

### ***Eje concentración/promoción diversidad***

La reserva del espectro radioeléctrico se arroga al Poder Ejecutivo, previo informe de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) y opinión del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria. Para el servicio de radiodifusión comunitaria y otros sin fines de lucro, se establece la reserva de al menos un tercio del espectro radioeléctrico, por cada localidad, en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión (art. 5). Este artículo de la LRC resulta un antecedente y un hito ineludible en el devenir regulatorio para la periodización que implica esta investigación.

La reserva de espectro, asociada a un plan de uso y de gestión de espectro prevista en la normativa, impacta sobre la línea de flotación de un sistema hasta el momento cerrado, bajo un funcionamiento inercial y discrecional, cuando no de asignación bajo criterios políticos partidarios.

También el otorgamiento de frecuencias por plazos —como ya lo hemos consignado más arriba— responde bien a la demarcación o *frame* del que parte esta ley. Hasta ese momento, se había aplicado el criterio de «licencias precarias», las que terminaban siendo licencias con asignación *sine die*, bajo un régimen de control técnico y no programático como lo establecía también la vieja normativa.

La LRC preveía el uso compartido de frecuencias y lo hacía involucrando a un organismo público como la Dirección de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura, en la medida que sus objetivos eran promover y difundir la libertad de expresión y el derecho a la información. Es así como, para el uso compartido y a texto expreso con especial atención a las frecuencias que le serán asignadas a esta dirección ministerial, se le adjudicaba la «administración» del uso compartido de las mismas a iniciativa de carácter comunitario sin fines de lucro (art. 13).

### ***Dimensión tratamiento convergente o no convergente***

Este aspecto de forma directa no aparece, aunque se pueden observar algunos indicios de formulación de política en ese sentido. En sus principios generales, se establece 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. Por ello, 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 de la República, lo que define los límites y el carácter de la intervención estatal en su potestad de administrar la asignación de frecuencias (art. 1). Como también cuando expresa que en ningún caso se entenderá que el servicio de radiodifusión comunitaria implica necesariamente un servicio de cobertura geográfica restringida. Dicha área estará definida por su finalidad pública y social y dependerá de la disponibilidad y planes de uso del espectro y la propuesta comunicacional de la emisora (art. 4), lo que, al menos en el terreno teórico, admite la posibilidad de uso de plataformas múltiples en su plan de emisión. La reserva de espectro radioeléctrico, de al menos un tercio por cada localidad, en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión (art. 5), abre la posibilidad de proyectar esta ley a la regulación de otras franjas de espectro. Por último, la definición de uso compartido de espectro refiere a una comprensión dinámica en la gestión del espectro que resulta novedosa y se relaciona con los conceptos que la academia adhiere a los usos convergentes en materia de SCA.

### ***Conclusiones: la LRC como proceso, ciclo y desarrollo de la tramitación política***

Si analizamos el ciclo y el proceso que transitó la elaboración y promulgación y puesta en marcha de la LRC en Uruguay, podemos encontrar una estrategia política *bottom up*, con un resultado de alto grado de formalización en la implementación de la política y su afán regulatorio. Si bien la iniciativa de LRC fue tomada y tramitada por parte del oficialismo —



representado por la bancada del Frente Amplio— no se puede dejar de lado la consideración de que esta iniciativa se fraguó desde organizaciones de la sociedad civil, organizadas con relación a un *issue* particular, que los involucraba a partir del ejercicio y práctica de la radiodifusión no regulada.

El gran tema de regulación que se argüía por parte de los beneficiarios finales de esta política pasaba por el reconocimiento del sector y el ajuste del cuerpo normativo uruguayo con ajuste a lo suscrito a nivel internacional. Nucleados en torno a algunas organizaciones sociales, educativas y políticas de base (AMARC-Uruguay, ECOS, IELSUR, PIT-CNT, FEUU, Udelar-LICCOM, UcuDal), lograron impulsar el proyecto que terminó siendo reglamentado en el año 2008 y que guardaba coherencia con lo que Mcquail (2010) identifica como regulaciones de alta formalidad. El hecho de garantizar el servicio universal de los servicios de radiodifusión, el establecimiento de procesos de asignar frecuencias y concesiones de radio y televisión de manera equitativa y ordenada y supervisar la conformidad a las reglas establecidas, conceptualmente promovía y aseguraba al Estado la preservación de los intereses generales en asuntos de seguridad y en el orden en la gestión (2010: 19). Por lo anteriormente expuesto, esta ley se mantenía bajo la lógica de una alta formalidad en la regulación sobre SCA, lo que implicaba la presencia del Estado y de sus agencias en el ejercicio del control.

Si bien la LRC mantenía algunos artículos que apuntaban a la autorregulación, planteaba un encuadre procedimental que dotaba al Estado y a sus agencias especializadas encargadas del control y la regulación como garantes de lo establecido en la ley. Se abrieron pocos espacios reales de autorregulación, conforme a una lógica de administración del espectro como bien finito y poco dinámico en el uso y la gestión en lo que refiere a radiodifusión.

Por otra parte, la LRC normaba sobre campos de aplicación de lo definido en su derecho positivo, como lo referido a la infraestructura, la estructura de propiedad, contenidos, distribución y acceso (2010: 11), lo que evidenció un tratamiento en espejo al sistema de medios comercial y estatal, clausurando cualquier tratamiento alternativo para el sector comunitario, en la consideración de componentes de autorregulación.

Podemos encontrar que la racionalidad procedimental de la LRC respondió a intereses sociales con la oposición de actores identificados con los permisarios del sector comercial (ANDEBU y RAMI). Bajo una égida de administración de interés nacional de un conflicto entre actores vernáculos, dentro del modelo racional, que identificaba mediante una secuencia causal un

problema a resolver, la LRC aplicaba un esquema maximizador que incorporaba un tercer sector (Allison, 1992: 130).

Los entornos macro y microinstitucionales regulatorios (Alonso, 2007) no se veían mayormente afectados por la LRC, aunque el surgimiento de una nueva institucionalidad en la base de la pirámide regulatoria (el CHARC) prefiguraba posibles litigios en el manejo de información sobre la toma de decisiones, reordenando el flujo de la toma de decisiones al menos al momento de la asignación de frecuencias para el sector comunitario.

El agente regulador en lo técnico continuaba siendo la URSEC, como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, pero ahora se agregaba una nueva estructura con fuerte capilaridad social y política como el CHARC, donde se podía pasar de una agenda cerrada de debate hacia una abierta y con grandes grados de *accountability* (López *et al.*: 1998) por parte de los actores involucrados en el elenco definido para el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC).

Por último, el arreglo institucional que se conseguía con la LRC identificaba y agrupaba en torno a un problema público a un grupo de actores de forma explícita, atrayendo de esa forma una tramitación de una política pública que rompía con la lógica inercial de tramitación tras bambalinas y con ajuste clientelar. Se definía una constelación de actores (Zurbriggen, 2006), los que se encontraban modulados por una tramitación política con reglas de juego claras y procedimientos estables, que auguraban un entorno de políticas sectoriales para los SCA.

Por primera vez en la historia de la regulación para SCA en Uruguay, se reconocía como problema público y se lo definía conceptualmente con necesidad de aplicación de un programa político administrativo, la gestión del espectro radioeléctrico a partir del reconocimiento del sector comunitario en la radiodifusión. Se establecía un acuerdo programático y de implementación con costos y beneficios para actores identificados en la aplicación de una política pública (Subirats *et al.*, 2008). Los impactos y el esquema relacional que dejaba este primer capítulo regulatorio dejarían sin dudas aprendizajes y secuelas, que pautarían de modo indisoluble las futuras «soluciones» regulatorias para los SCA y las telecomunicaciones. Los impactos sobre grupos beneficiarios, grupos objetivos y grupos de terceros en una política sustantiva mediada por actores (Subirats, 2008: 103) siempre dejan trazas que, como lo expresa Zurbriggen (2006: 81), el

resultado político se habría de explicar como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan. En este sentido, las configuraciones institucionales particulares les dan estructura a actores intencionados y definen un abanico de potenciales estrategias y oportunidades, aunque los actores pueden potencialmente (al menos, en parte) transformar esas estructuras mediante sus acciones.

### **Cuadro 10: Síntesis de alcance regulatorio de la LRC**

<b>Definición del <i>frame</i> de la política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reconocimiento de un tercer sector como parte integral del sistema de medios uruguayo.</li> <li>-Se establece la reserva de espectro de al menos un tercio a favor del sector comunitario.</li> <li>-Se establecía como necesario regular para el sector comunitario de forma integrada al resto del sistema.</li> <li>-Se reconoce la necesidad de adecuar los procedimientos de gestión y administración del espectro.</li> <li>-Se asume institucionalmente a la radiodifusión como un soporte técnico para el ejercicio de la libertad de expresión.</li> <li>-Se asegura el acceso a una porción del espectro a sola solicitud de la sociedad civil, siempre que haya disponibilidad en la banda destinada a tales fines.</li> <li>- Se define a la radiodifusión comunitaria como un servicio no estatal de interés público.</li> <li>-Se inhibe al sector comunitario de proselitismo político-partidario o religioso.</li> </ul>
<b>Alcance regulatorio</b>	<p><b>Eje diseño institucional y competencias regulatorias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Se establece como requisito la existencia de mecanismos de participación ciudadana. Se crea el Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC), que actuará en forma</li> </ul>

---

independiente y en la órbita administrativa de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC).

-Su integración contará con nueve miembros honorarios: un representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) que lo presidirá, un representante del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), un miembro no legislador designado por la Asamblea General, dos representantes de los medios de radiodifusión comunitarios, un representante de la Universidad de la República, un representante rotativo de las universidades privadas reconocidas por el Ministerio de Educación y Cultura que posean las carreras de Comunicación y dos representantes de las organizaciones no gubernamentales que tengan como finalidad el estudio, promoción y defensa de la libertad de expresión.

### **Eje procedimientos de otorgamiento de licencias y/o frecuencias**

-Establece que la asignación de frecuencias se realizará bajo procedimientos concursales públicos previo informe técnico de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) y opinión preceptiva del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC).

-La asignación tendrá un plazo de 10 años, prorrogables por 5 años más bajo instancias concursales si existiese otro interesado en la frecuencia.

-Serán licencias intransferibles.

-Se establece que a los efectos de la sustentabilidad de los proyectos se podrán percibir recursos por la vía de donaciones, auspicios y patrocinios.

-Si bien se mantiene en la órbita del Poder Ejecutivo la asignación de frecuencias, se le agrega una nueva institucionalidad en el procedimiento de asignación, el CHARC.

### **Eje concentración/diversidad**

-La reserva para la prestación del servicio de radiodifusión comunitaria

---

---

y otros sin fines de lucro, al menos un tercio del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión. Esto configura una limitante a procesos de concentración y avanza sobre nuevos procesos de gestión y uso de espectro.

-El establecimiento de plazos y proyecto comunicacional vinculante con la asignación agrega además un espacio de control y evaluación a uso del espectro.

-El reconocimiento de tres sectores para uso del espectro con reserva, impacta en relación con este eje.

-Se le asignaba a la Dirección de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura frecuencias que podría administrar en régimen de uso compartido y bajo las prerrogativas generales de la LRC.

### **Eje tratamiento regulatorio proconvergente o no convergente**

-La definición de uso compartido de espectro refiere a una comprensión dinámica en la gestión del espectro que resulta novedosa en relación con la gestión del espectro radioeléctrico.

---

#### **Proceso y ciclo de la política**

-Partió de una estrategia política *bottom up*.

-Terminó con un alto grado de formalización en el formato de la política.

-Sus *issues* principales fueron la ampliación de derechos y el reconocimiento del sector comunitario.

-Una vez instalada en la órbita parlamentaria y gubernamental se aplicó un esquema racional para el diseño de política.

-Se agregó nueva institucionalidad, el CHARC.

-Terminó por asegurar bajo una definición conceptual clara lo que quedaba dentro y fuera de la radiodifusión comunitaria.



**Cuadro 11: Asignación de frecuencias radiales después de aplicada la LRC**

TOTAL EMISORAS ADJUDICADAS			
DEPARTAMENTO	ADM. URSEC	ADM. MEC	TOTAL
ARTIGAS	4	4	8
CANELONES	12	15	27
CERRO LARGO	3	2	5
COLONIA	3	6	9
DURAZNO	3	3	6
FLORES	2	1	3
FLORIDA	5	7	12
LAVALLEJA	4	1	5
MALDONADO	3	4	7
MONTEVIDEO	14	9	23
PAYSANDU	1	4	5
RIO NEGRO	2	4	6
RIVERA	3	6	9
ROCHA	---	8	8
SALTO	3	7	10
SAN JOSE	3	2	5
SORIANO	1	3	4
TACUAREMBO	2	5	7
TREINTA Y TRES	3	1	4
TOTAL DEL PAIS	71	92	163

Fuente: URSEC. Cifras al 30/4/2017.

### 5.2.2 Primer interregno: el decreto 374/008 y el ajuste en los procedimientos de asignación de licencias

En la presidencia del Dr. Tabaré Vázquez, ocupó el cargo de Ministro de Industria, Energía y Minería (MIEM) el Ing. Daniel Martínez, quien mantuvo como asesor a Gustavo Gómez.<sup>62</sup> Fue en ese período, en el mes de agosto del año 2008, que se firmó el decreto 374/008,<sup>63</sup> el que agregó un cambio significativo en los procedimientos de acceso y asignación a frecuencias comerciales en los SCA en Uruguay. Sin modificar el fondo de la normativa existente, intervino en los procesos de otorgamiento de frecuencias comerciales y planteó para algunos autores criterios procedimentales claros, independientes y transparentes, mediante objetivos y razonables que propenden a la no discriminación, tomando como base de inspiración la ley de Radiodifusión Comunitaria promulgada ocho meses antes (Kaplún, 2016; Lanza y Goldaracena, 2009).

En sus considerandos asume al espectro radioeléctrico como patrimonio común de la humanidad y sujeto a administración de los Estados, y al amparo conceptual de la Declaración

<sup>62</sup> En el segundo gobierno ocuparía el cargo de Director Nacional de Telecomunicaciones y fue uno de los impulsores de la ley de Radiodifusión Comunitaria.

<sup>63</sup> Véase anexo 7, decreto 374/008.

de Principios sobre Libertad de Expresión de la OEA, en donde se establece que «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»; establece como necesario contar con criterios de adjudicación transparentes, dando cuenta del interés del Estado uruguayo en fomentar la diversidad de medios, la identidad nacional, así como la producción cultural, local, regional y nacional.

Este decreto, en su formulación, establece que, en el caso de que existan frecuencias disponibles para atribuir al servicio de radiodifusión comercial analógico, la administración realizará un llamado a interesados, abierto a todos los ciudadanos de la República (art. 1); se crea la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI), la cual se comunicará con el Ministerio de Industria, Energía y Minería a través de la URSEC (art. 18); la CHAI fue reglamentada por el decreto 447/008 y mantenía competencias de fiscalización del procedimiento del llamado abierto y de todos los procedimientos. Sus dictámenes y observaciones no tenían carácter vinculante (art. 19).

El análisis de este decreto evidencia una trayectoria evolutiva consistente e incremental en términos de política pública tomada como una política sustantiva (Subirats, 2008).

En la línea de tiempo fue posterior a la LRC, de donde recoge lo pautado en relación al otorgamiento de licencias, el componente de participación ciudadana en la administración y gestión del espectro, agregando tanto al diseño procedimental como al institucional una instancia consultiva y de participación ciudadana, como la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI), la que si bien no alcanza el rango de capacidad preceptiva que tenía el CHARC, para la LRC, agrega un componente de acceso a información pública en la administración del espectro radioeléctrico para el sector comercial hasta el momento inédito en el sistema uruguayo. Configuró quizás la primera intervención al terreno del sector comercial de la radiodifusión, a partir de un ordenamiento procedimental novedoso y con posibles impactos al menos en términos de transparencia.

Resulta elocuente y causal para esta investigación, que el asesor del ministro de Industria, Energía y Minería, de la época<sup>64</sup> fuera Gustavo Gómez. Esto da cuenta de un elenco «estable» y en la línea consistente con los cambios que comenzaban a establecerse en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010), confirmando el mantenimiento de una línea de

---

<sup>64</sup> Período 3/3/2008-31/8/2009. Ministro Ing. Daniel Martínez, perteneciente al Frente Amplio.



promoción de políticas *bottom up*, sin grandes bases programáticas y con poco impacto en términos de opinión pública. Estos cambios fueron tramitados con baja intensidad mediática por parte del gobierno del Dr. Tabaré Vázquez.

### **5.2.3 Segundo interregno: elección de la norma de TV digital abierta en Uruguay**

El Frente Amplio llegó a su primer gobierno con definiciones poco precisas en lo que refiere a los diseños de políticas a nivel explícito en su programa de gobierno, aunque mantenía formulaciones paradigmáticas respecto a los Servicios de Comunicación Audiovisual y los medios de comunicación. Es así como en el programa de gobierno aprobado por el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio del 20 y 21/12/2003 «Héctor Rodríguez», establecía que:

se estimulará la democratización de los medios de comunicación y de la información, tanto públicos como privados, su utilización al servicio de la comunidad, la divulgación artística, deportiva, científica y técnica, la promoción de los valores nacionales, y la expresión de los diversos sectores sociales y políticos del país. No hay desarrollo real, ni integración nacional sin herramientas adecuadas. La instrumentación de políticas que nos permitan acceder a los medios de comunicación es una necesidad. Hoy no tenemos libertad de prensa, hay libertad de empresa. El cuarto poder fue arrasado y pisoteado por las asociaciones de medios de comunicación. No tenemos legislación adecuada que permita el uso racional y acceso de las corrientes de expresión, por lo que se hace imprescindible el retiro de control de los medios de la órbita del Ministerio de Defensa. Se hace necesario promover una ley que regule definitivamente el funcionamiento de los medios electrónicos de comunicación, para que los uruguayos y las uruguayas puedan tener las mismas posibilidades de acceso y uso de los medios democráticamente.<sup>65</sup>

Tanto la ley de Radiodifusión Comunitaria como el decreto 374/008 conformaron, en alguna medida, la avanzada de incipientes acciones que intentaban llevar adelante el programa implícito en la cita anterior. Si bien en ambos casos se pueden identificar estrategias de «abajo hacia arriba», la agenda de regulación de los SCA comenzaba a insinuarse en el ejercicio de gobierno del Frente Amplio.

---

<sup>65</sup> En *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009, porque entre todos otro Uruguay es posible*. Véase: <http://www.frenteamplio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024>

La necesidad de tomar resoluciones sobre algunos aspectos tecnológicos acompañó desde el primer momento al gobierno del Dr. Tabaré Vázquez. Fue así como, en el segundo año de su primer mandato (2005-2010), se tomaron algunas definiciones relativas a la TV digital.

A partir de un marco internacional que comenzaba a definir algunos aspectos técnicos y bajo algunas críticas sobre un posible apresuramiento, Uruguay definió la norma técnica que iba a implementar en el mes de agosto de 2007, bajo el mecanismo de decreto presidencial 315/007.

La toma de decisiones sobre aspectos referidos a la administración del espectro radioeléctrico y en particular en lo que refiere a radiodifusión devino en un marco consultivo, en donde la presencia de algunos actores aseguraba cierta representatividad sectorial. Fue a partir del decreto 262/006, que se instituyó la Comisión Nacional de Televisión Digital Terrestre Abierta, cuyo cometido sería asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo relativo a la digitalización del servicio de televisión y en especial acerca de las consecuencias técnicas, jurídicas y económicas de la adopción de las normas técnicas existentes (decreto 262/006). La Comisión Nacional de Televisión Digital Terrestre Abierta se integró con un representante de la Secretaría de la Presidencia de la República, quien la presidió; un delegado del Ministerio de Industria, Energía y Minería; un representante de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC); un delegado del Sistema de Televisión Nacional (sistema público-estatal de televisión); y un representante por la Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (ANDEBU); la Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados (CUTA); la Cámara de Industrias del Uruguay; la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información; un representante de la Universidad de la República, y un delegado de las universidades privadas con carreras en el área de las telecomunicaciones; además de delegados de organizaciones no gubernamentales más representativas de usuarios y consumidores. De forma posterior se integró un delegado por la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), fue a través del decreto 309/006.

La amplia integración sectorial reunía prácticamente a todos los actores pasibles de ser impactados por la adopción de la norma y el posterior desarrollo de la TV digital interactiva.

La Comisión Nacional de Televisión Digital Terrestre Abierta contó con un comité ejecutivo como órgano ejecutivo, conformando además una «mesa chica» con representantes de la Secretaría de la Presidencia de la República, del Ministerio de Industria, Energía y Minería,

de la URSEC, del Canal 5 Sistema de Televisión Nacional, de ANDEBU y de la Universidad de la República (Udelar).<sup>66</sup>

El resultado del trabajo de esta comisión desembocó en una decisión del Poder Ejecutivo a partir del decreto 315/007, donde se optaba por las normas europeas DVB-T/DVB-H para la implantación de la Televisión Digital Terrestre en Uruguay y se acometía al Ministerio de Industria, Energía y Minería y a la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones la preparación de las propuestas para el Poder Ejecutivo de los planes técnicos, cronogramas y marco regulatorio que sean necesarias para que la implantación de la televisión digital terrestre se realice en forma armónica y coherente (Decreto 315/007). Los argumentos esgrimidos en el texto del decreto evidencian que la decisión fue tomada a partir de un régimen de consultas con los distintos miembros de la Comisión, donde se declaraba la conveniencia de tomar una definición sobre la materia de forma congruente con la necesidad expresada en el concierto internacional.

Los aspectos que se resaltaban como variables de peso sobre las que se tomaba la decisión pasaban por la posibilidad de favorecer la diversidad de contenidos y la libre competencia; la universalización de la televisión abierta digital fija y móvil; la calidad técnica del servicio; comprender estrategias de inclusión digital; la eficiencia espectral; la interactividad; el desarrollo de tecnología nacional y el desarrollo de la industria audiovisual.

Para algunos autores, esta definición se ajustó más a criterios técnicos que atribuían al sistema europeo cierta inclinación por una oferta de multiprogramación, lo que, sin descuidar aspectos referidos a la calidad técnica en imagen y sonido, podría favorecer una grilla de programación limitada y centralizada (Kaplún, 2008). Entrevistado para esta investigación, Gerardo Bleier<sup>67</sup> —uno de los operadores del Poder Ejecutivo al momento de tomarse esta decisión— esgrimía argumentos técnicos asociados a la industria del software y la calidad de sistema abierto del DVB-T/DVB-H. En ese sentido expresaba:

la decisión se tomó por un tema muy sencillo, porque es el único sistema abierto, y el Uruguay es un país productor de software, y en la interfaz digital hay un montón de aplicaciones que van a correr a través de la televisión digital, que en Uruguay se pueden producir si trabajan con un

---

<sup>66</sup> La Universidad de la República elaboró un documento donde se adelantaba sobre la conveniencia de ajustar el marco regulatorio antes que los aspectos técnicos. Se entendía que anteponer decisiones técnicas a las regulatorias no resultaría conveniente, en la medida en que las normas técnicas para la televisión digital mostraban un comportamiento convergente (Kaplún, 2008).

<sup>67</sup> Entrevista realizada en conjunto con el equipo de investigación del PRODIC.

modelo abierto, cuyos códigos tú los sabes [...] si trabajas con un código cerrado, como el norteamericano, es mucho más difícil participar en la producción de escala industrial o de aplicaciones de las tecnologías del software. Así que lo que inclinó la balanza fue esto último, y nada más.

Esta definición se ajustó a una opción técnica por la norma. Dejó en una formulación *sine die* la implementación y el marco regulatorio con aplicación en la materia.

#### **5.2.4 Tercer interregno: el plan Cardales**

La elección del estándar de TV digital configuró un momento importante y posicionó de buen grado al primer gobierno del Frente Amplio frente al devenir de lo tecnológico asociado a los medios de comunicación. Sin embargo, estas definiciones no llegaron a cambiar el panorama de los medios televisivos en el sector comercial, como en el público-estatal. La definición de la norma no afectó el ecosistema mediático en el período comprendido entre los años 2005 y 2015. Podemos afirmar que, una vez definido el estándar de la TV digital, en Uruguay, los debates en torno a los medios se alojaron en otros aspectos, no menos importantes, como la implementación de la ley de Radiodifusión Comunitaria y el fallido Plan de Convergencia para el Acceso a la Recreación y el Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables (Cardales). Fue así como, mediante el decreto 831/008, se creó —en el ámbito de Presidencia de la República— una comisión ejecutora, con el cometido de definir y adoptar las acciones pertinentes a la implementación y creación del Plan de Convergencia para el Acceso a la Recreación y el Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables (Cardales). Esta comisión estuvo integrada por el presidente del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), quien la presidió, el secretario y el prosecretario de la Presidencia de la República, como representantes de Presidencia de la República, los ministros de Industria, Energía y Minería, de Educación y Cultura y de Economía y Finanzas y el presidente de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). La base conceptual que sustentaba este diseño institucional *ad hoc* para la implementación de una política convergente, reconocía que:

la alta penetración de la telefonía fija y móvil en el país determina la necesidad de brindar la conectividad y convergencia, que se traduzca en el acceso universal de la población, aportando inclusión, educación, entretenimiento, capacitación para la generación de emprendimientos y empleos sustentables [...] que la implantación del plan transformará al país en el primero cien por ciento conectado y convergente, concibiéndose la convergencia no como un producto de élite, con el único objetivo de diversificar las posibilidades de entretenimiento, sino como puerta abierta a la formación, cultura, desarrollo de capacidad emprendedora y producción de bienes económicos en

forma descentralizada, diversificada y sustentable para todos sus habitantes; que es menester asimismo constituir una comisión consultiva con los operadores privados de telecomunicaciones y de televisión para abonados, además de otros vinculados a las acciones inherentes, cuya integración se verificará mediante resolución del Poder Ejecutivo (decreto 831/008).

La Comisión Consultiva se integraba por actores públicos y operadores privados interesados en promover la convergencia. En el artículo 5 del citado decreto se establecía que

el Poder Ejecutivo, en el marco de la implementación del plan Cardales, podrá conceder a la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y a los operadores privados de televisión para abonados que adhieran al plan las licencias de telecomunicaciones que resulten necesarias para asegurar las mejores condiciones tecnológicas a los fines de conectividad, convergencia y acceso universal que se procura alcanzar (decreto 831/008).

Con el decreto 537/009 se habilitaba a empresas de SCA a consorciarse con ANTEL para la prestación de servicios de *triple play*, bajo la modalidad de acceso conjunto a los servicios de Internet de banda ancha, televisión para abonados y telefonía fija de ANTEL. Se concibió al plan Cardales

como un programa a efectos de avanzar en la sociedad del conocimiento, desarrollando la conectividad y la convergencia en un marco de inclusión social y promoción del aparato productivo, en concordancia con los objetivos de las políticas de comunicaciones y de innovación tecnológica, las políticas productivas y las políticas sociales impulsadas por el gobierno nacional (decreto 537/009).

Además, se establecía que las inversiones previstas en el marco del Cardales contaban con exenciones fiscales previstas por la aplicación de la ley n.º 16.906, que promueve el interés nacional para la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional.

La articulación conceptual de este plan fue pensada en continuidad con el Programa para la Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en línea (plan Ceibal),<sup>68</sup> que fuera creado por el decreto 144/007 del 18 de abril de 2007

con el fin de realizar estudios, evaluaciones y acciones, necesarios para proporcionar un computador portátil a cada niño en edad escolar y a cada maestro de la escuela pública, así como

---

<sup>68</sup> El plan Ceibal continúa activo y su desarrollo —que inicialmente comprendía el universo del sector de educación primaria pública y privada (aunque para el sector privado bajo modalidad optativa y con financiamiento a cargo del sector privado)— fue ampliado al ciclo inicial de la enseñanza secundaria.

también capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta, y promover la elaboración de propuestas educativas acordes con las mismas.

El plan mantuvo una asociación explícita con el proyecto *One Laptop per Child*.

La integración de la comisión ejecutora para el plan Cardales delimitaba un elenco de actores potentes y proactivos con relación a diseños convergentes en relación con los Servicios de Comunicación Audiovisual, como son la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), quienes además estaban habilitados por el decreto de creación a mantener un régimen de consultas con actores privados del sector de medios comerciales. Este plan colocaba a ANTEL en un posible régimen de competencia en el sector de las telecomunicaciones en la provisión de banda ancha, al igual que en la telefonía celular. Esto resultó ser una novedad excluyente en el período comprendido por esta investigación. Se establecía un acuerdo con actores nacionales (concretamente con la televisión comercial: canal 10 y su red de TV por abonados) donde ANTEL asumía la prestación de banda ancha y telefonía fija y los proveedores de TV por abonados hacían lo mismo en la oferta de TV por suscripción. Cabe destacar que era una oferta acotada en comparación con la grilla estándar ofrecida por los cableoperadores para las mismas localidades. Se llegó a implementar un plan piloto en la localidad de Cardal, departamento de Florida, en el interior de Uruguay.

El decreto 537/009, en sus resultandos, comprendía que ANTEL poseía amplia competencia para la prestación de servicios de telecomunicaciones, abarcando, entre otros, la totalidad de los servicios comprendidos en el artículo 9 del decreto 115/003,<sup>69</sup> en cuya redacción se

---

<sup>69</sup> Artículo 9: clases de licencias.

1) Licencia de telecomunicaciones - clase A: habilita la operación de una red pública de telecomunicaciones y a la prestación por esos medios de los servicios de telecomunicaciones que resulten técnica y jurídicamente factibles conforme a la legislación vigente, con excepción del servicio de televisión para abonados. La licencia incluye el derecho y la obligación de dar interconexión y de negociar compensación recíproca por los servicios de acceso o terminación conmutada de telefonía.

2) Licencia de telecomunicaciones - clase B: habilita la prestación de todos los servicios de transmisión de datos que resulten técnica y jurídicamente factibles conforme a la legislación vigente, utilizando como soporte la red, medios o enlaces propios o de otro prestador, en las condiciones que se pacten libremente entre las partes.

3) Licencia para el arriendo de enlaces, medios y sistemas de telecomunicaciones - clase C: habilita exclusivamente la instalación de enlaces, medios y sistemas de telecomunicaciones para su provisión o arriendo a licenciatarios de servicios de telecomunicaciones.

4) Licencia de televisión para abonados - clase D: habilita la prestación de servicios de televisión por suscripción que requieran la utilización de medios de transmisión alámbricos o inalámbricos para la difusión de los contenidos.

agrupaban todos los tipos de licencias previstas en telecomunicaciones en el país. Establecía «que dicho ámbito competencial incluye la provisión interactiva de contenidos audiovisuales o televisivos a través de tecnologías soportados en protocolo IP, complementarias o sustitutivas, sobre plataformas fijas o móviles en todo el territorio nacional». Y a su vez aseguraba la participación de empresas establecidas en el mercado de la TV por abonados, entendiendo que el «plan Cardales implica la implementación del sistema llamado *triple play*, es decir, el acceso conjunto a los servicios de Internet de banda ancha, televisión para abonados y telefonía fija de ANTEL, en condiciones adecuadas y beneficiosas para los usuarios».

A partir de los considerandos antes expuestos se decretaba que quedaban

habilitadas a adherir al plan Cardales las empresas que presenten un proyecto conteniendo un plan de cobertura para el acceso al quintil más pobre de la población de la ciudad o localidad correspondiente. Dicho plan deberá abarcar la totalidad de la ciudad, localidad o departamento en cuestión. En ningún caso podrá superar los tres años y en los dos primeros años se deberá cubrir al menos el 66 % de lo proyectado. La exigencia de cobertura que se requerirá tomará en cuenta el número de empresas que compitan en el mercado de televisión para abonados en dicha ciudad o localidad.

Desde el punto de vista material, este Plan resultaba un intento de promover una política convergente de acceso a servicios audiovisuales, de telefonía fija y de banda ancha, para la población de escasos recursos. Resultaba novedoso que la institucionalidad definida en la comisión encargada de llevar adelante estuviera restringida al LATU, Presidencia y ANTEL en un régimen de consulta con los sectores privados (básicamente proveedor de TV por abonados, aunque con pretensiones de acceder al mercado de la banda ancha, aprovechando la red coaxial instalada desde la década de 1990).

Cabe recordar que el plan Cardales en su fase de diseño y de prueba se estructuró en el último año del gobierno del Dr. Tabaré Vázquez.

El plan Cardales encontró críticas cruzadas, provenientes del sector sindical, en la figura del fuerte gremio de la Administración Nacional de Telecomunicaciones, SUTEL-PIT-CNT y del sector asociado a la Cámara de Telecomunicaciones, institución que nuclea a empresas privadas.

Los argumentos del sector sindical estuvieron a tono con una lógica proteccionista o proestatista, que se arrastraba desde el plebiscito del año 1992, contra la denominada ley de

Empresas Públicas, donde resultó ganador el voto en contra de un ambicioso plan de desregulación del sector de las telecomunicaciones. Toda posibilidad de que ANTEL se asociara —bajo cualquier formato— con sectores privados causaba suspicacia. En ese sentido, expresaban públicamente que «es altamente inconveniente para el ejercicio de la soberanía nacional y del desarrollo productivo, tecnológico y humano de nuestro país».<sup>70</sup> El dirigente del PIT-CNT, Marcelo Abdala, afirmaba que:

el PIT-CNT quiere dejar en claro que no se está en contra del objetivo que busca el plan Cardales, como no se está en contra de ningún plan de inclusión social de este gobierno, pero sí queremos expresar nuestra preocupación y malestar porque el decreto ley que habilita la aplicación del plan Cardales establece que los dueños de los canales privados puedan ser permisarios de la transmisión de datos. Se le entrega a las grandes trasnacionales de la comunicación la transmisión de datos, un área que es altamente rentable para la empresa de telecomunicaciones de todos los uruguayos que es ANTEL.

Además, ingresaba en el análisis del modelo de negocios acordado con el sector privado argumentando que

los canales 4 y 12 quieren ocuparse de los sectores de mayor poder adquisitivo de la población, en donde el negocio es verdaderamente rentable, y dejarle a ANTEL la cobertura del *triple play* destinada a los sectores más desposeídos, en los que habrá una alta carga de subsidios.

Gabriel Molina, de SUTEL, expresaba en la antesala del segundo gobierno del Frente Amplio, esta vez encabezado por José Mujica, que

en medio de una transición, entre un gobierno que se va y otro que llega, es mejor comenzar a pensar en una real política de comunicaciones y en una ley que regule las telecomunicaciones. Por eso reiteramos nuestra aspiración a que el presidente Vázquez revoque el decreto ley que firmó el 30 de noviembre pasado (*cf.* Blixen, 2009).

Por su parte, desde el sector privado, las críticas provinieron de los empresarios asociados a la Cámara de Telecomunicaciones del Uruguay (CTU), quienes identifican que el proyecto entronizaba a ANTEL en la transmisión de datos. La CTU representa a 38 empresas del sector de las telecomunicaciones, donde, entre otras empresas, figuran la empresa de origen mexicano Telmex Claro y la española Movistar Telefónica. En declaraciones públicas, el presidente de la CTU, José Pedro Derrégibus, manifestaba que los otros operadores privados en

---

<sup>70</sup> Véase:

[http://www.telecomunicaciones.org.uy/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=136&Itemid=74](http://www.telecomunicaciones.org.uy/web/index.php?option=com_content&task=view&id=136&Itemid=74)



telecomunicaciones deberían ser integrados al plan Cardales. La CTU compartía el objetivo de universalización, pero le llamaba la atención que en el decreto del plan Cardales se considerase tan solo un operador (ANTEL). La CTU recusó el decreto por considerarlo discriminatorio del régimen de competencia comercial.

Por el contrario, la Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados (CUTA), que nuclea a cableros del interior del Uruguay, apoyaba la iniciativa por considerar que de esta forma los cableoperadores del interior podrían acceder al mercado de datos (Internet) a partir de la infraestructura instalada.<sup>71</sup>

Luego de idas y venidas, y con varios frentes abiertos sobre el filo del cierre del ejercicio, el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez dejaba en suspenso la aplicación del plan Cardales.

A caballo de la asunción de José Mujica, se congelaba el plan Cardales a través del decreto 39/010 del 1.º de febrero de 2010, que establecía la evaluación del plan piloto, conformando una comisión evaluadora y exhortando a ANTEL a suspender la ejecución de los contratos o convenios celebrados por la misma con los operadores de cable.

El plan Cardales posibilitaba un esquema convergente en su materialidad para los servicios de comunicación audiovisual, a costos bajos y con el reaseguro de un plan desarrollado con inclusión de los quintiles poblacionales más sumergidos. El Plan no modificaba ni aportaba novedad en el marco regulatorio, sino todo lo contrario, apelaba al marco regulatorio anterior para su aplicación. Tampoco incluía en su formulación y gestión a los organismos técnicos y regulatorios con los que se contaba como la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC), ni la recientemente creada Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL).

José Mujica expresaba, a propósito de la postergación y del futuro del plan Cardales, no tener una respuesta definitiva, diciendo que

lo que tengo absolutamente claro es que tengo que preservar lo más que pueda el capital de ANTEL, con todos los problemas que pueda tener, y si tiene alguna ventaja comparativa, tratar de mantenerla. No pienso regalarles nada a los canales privados.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Véase: <http://grupomediassociedad.blogspot.com.uy/2009/03/enfrentamiento-entre-camaras-por-plan.html>

<sup>72</sup> Véase: <http://www.espectador.com/politica/170739/el-plan-cardales-tiene-los-dias-contados>

De esta forma se cerraba un gobierno y comenzaba otro en la era frenteamplista en el Poder Ejecutivo en Uruguay, la vuelta de tuerca resultaba recurrente, se mantenía una fuerte propensión a la defensa de la empresa estatal ANTEL, cuya centralidad en la toma de decisiones emergía de forma explícita a través de su sindicato y se mantenía una división estanca del sector de los Servicios de Comunicación Audiovisual en relación al de las telecomunicaciones, con la promesa de una futura regulación para ambos sectores.

En relación con el *affaire* Cardales, el dirigente del gremio de ANTEL (SUTEL), Gabriel Molina, expresaba que a nivel de la comisión evaluadora

era unánime la posición de que el decreto lesionaba los intereses de ANTEL y que había que postergarlo, lo que finalmente sucedió, porque un proyecto de inclusión social como el Cardales, que apoyamos, no podía ser un negocio para algunos.<sup>73</sup>

De manera más programática, Gabriel Kaplún, integrante de la Coalición por una Comisión Democrática por la Universidad de la República, entendía como sensata la decisión en la medida en que se habilitaban dos mecanismos necesarios:

uno es evaluar bien la experiencia piloto, porque las noticias que tenemos son que tuvo dificultades, entre ellas, que el paquete Cardales vendió muy poco en Trinidad y no encontraba clientela como estaba planteado. Otro es el énfasis en enmarcar esto en una política general de telecomunicaciones.<sup>74</sup>

De esta forma concluía el primer gobierno del Frente Amplio en el período 2005-2010.

### **5.3 Parte II: gobierno de José Mujica (2010-2015)**

Las pautas programáticas con las que Mujica inauguró su mandato fueron más explícitas tomadas en comparación con las del «inaugural» gobierno de Vázquez, donde pudo haber mediado cierta prudencia estratégica en relación con lo programático de cara a la elección presidencial del año 2004, que, a la postre, le otorgara el primer gobierno en primera vuelta al Frente Amplio (FA), con más del 51 % de los votos.

El documento programático del FA de cara al segundo período (2010-2015) se proponía en relación con los Servicios de Comunicación Audiovisual,

---

<sup>73</sup> Véase: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2010/2/gratuito/>

<sup>74</sup> Véase: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2010/2/gratuito/>

propender a la protección de los valores de identidad, en el respeto de la libertad tanto de expresión como de opción en la diversidad, articulando el marco legal que corresponda para el desarrollo y formación de una ciudadanía con sentido crítico, reflexivo y responsable (Bases programáticas del FA, 2008: 109).

El estado de situación que relevaba en su programa de gobierno partía del siguiente diagnóstico:<sup>75</sup>

- La mayoría de nuestra población accede a los bienes culturales a través de los medios de comunicación masiva y a la televisión y radio en primer lugar.
- Los países de la región y del mundo cuentan con legislación que garantice la salvaguarda de sus derechos. Regular, a través de un marco legal, no atenta la libertad de expresión, sino que amortigua las desigualdades inherentes a las asimetrías de la sociedad.
- A nivel público, el SODRE (Servicio Oficial de Difusión Radioeléctrica, dependiente del MEC) incluye emisoras radiales. La Red Nacional de Televisión, incluye cobertura en todos los departamentos, a través de repetidoras.
- A nivel municipal hasta el momento hay una única experiencia en Montevideo, la de TV Ciudad, que opera un canal de cable y ha demostrado una gran eficiencia, tanto en contenidos como en su ejecución.
- A nivel privado, la televisión y las radiodifusoras pertenecen a grupos empresariales, (responsables también de la prensa escrita) cuyas economías corresponden a capitales nacionales y extranjeros, creando su propia política de difusión, determinada por el *rating*, y marcando el consumo cultural de acuerdo con la oferta, con los contenidos que dichos medios consideren. Si a esto le agregamos una realidad geográfica, (los departamentos del litoral, y los departamentos fronterizos con Brasil) y aquellos hogares que tienen acceso a la TV por cable, llegamos a la conclusión que nuestra ciudadanía no consume televisión con contenidos nacionales.
- Con respecto a la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC) como unidad reguladora y adjudicadora de ondas, este gobierno (por el anterior de Vázquez) ha

---

<sup>75</sup> Cito expresamente algunos de los puntos nodales a los efectos de poder establecer un cuadro comparativo con el desarrollo y análisis de políticas identificadas para esta investigación. Véase el programa completo en <http://www.frenteamplio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024>

demostrado interés en el estudio del tema, como queda de manifiesto en diferentes avances: el proyecto de ley de las radios comunitarias, la posible adjudicación de ondas a la Universidad y al PIT-CNT y el reciente decreto que instala la Comisión Honoraria Asesora Independiente que abordará esta temática.

- La televisión y radio nacionales cuentan con programas periodísticos y de entretenimientos. No tienen espacio [...] las actividades culturales nacionales, ni la ficción nacional. Se trata de graves carencias ya que, la producción de ficción televisiva y radial fomenta valores de identidad, incentivando al turismo y configura una de las industrias culturales que, como en los otros países latinoamericanos, se podría convertir en divisas para los países de origen.

A partir de la identificación de estos focos de atención se proponía llevar adelante políticas que interviniesen en los siguientes tópicos centrales:

- Profundizar la actualización y aplicabilidad de la normativa existente para garantizar libre competencia e igualdad de oportunidades en el acceso a las ondas estimulando la apertura de canales en el interior y el manejo de medios de comunicación privados fortaleciendo el papel de la URSEC.
- Eliminar todo tipo de obstáculos al ejercicio pleno de la libertad de expresión, fortaleciendo el libre acceso a la información.
- Continuar en la construcción de un marco regulatorio adecuado en materia de adjudicación de frecuencias de radio y TV y en la asignación de publicidad oficial, impulsando una mayor participación de la sociedad civil en la definición de las políticas públicas de comunicación.
- Consolidar el reconocimiento de los medios comunitarios y su rol en la sociedad, implementar políticas activas para su desarrollo.
- Promover una efectiva libre competencia en la radiodifusión comercial con reglas justas y transparentes, desfavoreciendo la formación de oligopolios y monopolios.
- Estudio de legislación comparada y creación de proyectos de ley que amparen a las industrias culturales nacionales en los medios de comunicación.

- Articulación con las instituciones, organizaciones, empresas o personas, a fin de plasmar proyectos de producción nacional de los diversos lenguajes artísticos, promoción de valores patrimoniales, ficción y espacios de información y difusión de actividades culturales.
- Estimular y amparar legalmente en los medios de comunicación la programación nacional de ficción y contenidos culturales.

Con estas formulaciones por momento laxas, aunque con algunos focos precisos, el gobierno de José Mujica debía ejercer la formulación de políticas y actos administrativos en relación con los Servicios de Comunicación Audiovisual.

Resulta llamativa la ausencia de líneas firmes sobre políticas o líneas estratégicas sobre telecomunicaciones en el documento aprobado en el V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini, del 13 y 14 de diciembre de 2008. A juicio de algunos investigadores, estas tensiones e indefiniciones permanecen incambiadas desde el período anterior a 2003, cuando el Frente Amplio no estaba en el gobierno, se adjudican razones de índole más política que técnicas en la ausencia de definiciones programáticas claras a la interna de la fuerza política Frente Amplio sobre el campo de las telecomunicaciones tratadas de forma aislada o mediante procedimientos regulatorios convergentes (Kaplún, 2016; Monje, 2013). Podemos afirmar que existen en este período un conjunto de acciones que puede ser identificado como una política no escrita, pero muy efectiva en la intersección de los SCA y de las telecomunicaciones.

Se debe además destacar que al inicio del mandato se procesó una parcial reestructura en los elencos en los organismos encargados de la regulación de los SCA y las telecomunicaciones, donde emergieron figuras relacionadas al activismo social, como Gustavo Gómez, quien pasó a ocupar el cargo de director de la DINATEL, la designación de Edgardo Ortuño como subsecretario del Ministerio de Industria, Energía y Minería, con trayectoria en los tópicos relacionados a los SCA y, por último, la proyección de la Ing. Carolina Cosse en la presidencia de ANTEL.

### **5.3.1 Consejo Técnico Consultivo (CTC): segundo hito regulatorio**

El 22 de julio de 2010, promediando el primer año de la presidencia de José Mujica, se puso en marcha un ámbito consultivo y preparatorio para una futura ley en materia de radiodifusión y servicios de comunicación audiovisual en Uruguay.

El acto de lanzamiento se realizó en el auditorio de ANTEL, y participaron el subsecretario del Ministerio de Industria, Edgardo Ortuño, el Director Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL), Gustavo Gómez, y Catalina Botero, representante de la OEA.

El objetivo central para ese ámbito consultivo, expresado en esa oportunidad, fue el de construir un marco de referencia para una ley que garantice la diversidad y el pluralismo en los medios, a través de un marco normativo que establezca reglas claras y transparentes a la hora de asignar las frecuencias radioeléctricas.

El subsecretario del Ministerio de Industria expresó en esa oportunidad que la elaboración de una nueva ley sobre SCA mantenía al menos alguno de estos elementos centrales: en el Uruguay del año 2010 se visualizaba como necesaria una nueva regulación que pudiera responder a los cambios tecnológicos y a los desafíos de la convergencia digital, para lo cual desde esta perspectiva resultaba necesario un nuevo marco normativo porque el actual es «pobre, anticuado y disperso»; se consideraba prioritario establecer un sistema de reglas claras y transparentes que brinden certeza jurídica a los operadores privados; y se identificaba como parte del diagnóstico la necesidad de impulsar la creación de contenidos audiovisuales de producción nacional como parte de una política de identidad cultural básica.

Gustavo Gómez, director de la DINATEL, presentó a su vez como documento base para la discusión en el marco del convocado Consejo Técnico Consultivo el llamado *Cómo garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios: aportes para la revisión y reforma de la ley de Radiodifusión en Uruguay*, en donde se hacía referencia a un conjunto de secciones por donde avanzar en la discusión sobre un posible marco regulatorio donde, entre los principales tópicos identificados, se encontraban los procedimientos de reserva de espectro tomados por sectores de actividad, la necesidad de limitar la conformación de monopolios, la centralización de contenidos desde medios capitalinos, y donde además se agregaba un elemento central para la toma de definiciones: las ventajas asociadas al proceso de digitalización en el uso del espectro radioeléctrico.

### ***Definición del frame para la discusión en el CTC***

La discusión del Comité tomó como base el documento presentado por el MIEM-DINATEL, elaborado por el director nacional de telecomunicaciones, Gustavo Gómez Germano, cuyo título fue *Cómo garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios: aportes para la*

*revisión y reforma de la ley de Radiodifusión en Uruguay* (Gómez, 2010). La definición de problema o encuadre de una política, como lo establecen Subirats *et al.* (2008: 114)

comprende no solamente la firme decisión de emprender una intervención política, sino también, y, sobre todo, el marco o «*frame*» desde el que se parte, la delimitación del «perímetro» del problema público a resolver, así como la identificación, por parte de los actores públicos, de las causas probables de este y de las formas de intervención previstas.

Siguiendo esta referencia, se extraen del documento base para la discusión de una futura ley sobre SCA en Uruguay las siguientes definiciones, que se argumentan desde una base diagnóstica histórica y/o contingente, además de prefigurar algunas definiciones que tomarán materialidad en el proyecto de ley sobre SCA en Uruguay:

1. Asume que la convergencia tecnológica ha puesto sobre la mesa el debate sobre la regulación de los SCA.
2. Argumenta como riesgoso ir hacia una única ley convergente. Se informa que se podría terminar tratándose a los SCA dentro del marco de competencias de la OMC, siendo que los SCA en sustancia y hasta el momento de la discusión en el Consejo Técnico Consultivo (CTC) se mantenían bajo el resguardo de las cláusulas de excepción cultural de la Unesco.
3. Explicita que se parte de un marco normativo heredado de la dictadura uruguaya (1973-1985), a partir del decreto ley n.º 14.670 y de un conjunto de decretos presidenciales que determinaron un entorno normativo fragmentado, débil e inadecuado y que además no brindaba las necesarias certezas jurídicas.
4. Toma en cuenta que se aproximan cambios tecnológicos asociados a la digitalización (TV digital).
5. Identifica, además, la existencia de estándares internacionales sobre nuevos derechos en relación con los SCA.
6. Argumenta a favor de que la nueva ley debería dar cuenta de la necesidad y pertinencia de regular todos los servicios de comunicación audiovisual, sin importar qué plataforma tecnológica utilicen: espectro, cable físico, señal satelital o protocolo de Internet.
7. Define a los SCA como «un servicio cuya responsabilidad editorial corresponde a un prestador del servicio de comunicación y cuya principal finalidad es proporcionar

programas, con objeto de informar, entretener o educar al público en general, a través de redes de comunicaciones electrónicas, televisión o radiodifusión sonora por medio de una oferta estable y permanente de contenidos, sobre la base de un horario de programación» (Gómez, 2010: 9).

8. Entiende pertinente establecer reservas de espectro para tres sectores: comerciales, públicos y comunitarios. Asimismo, se identifica la necesidad de establecer reglamentación sobre protocolos de *must carry*.
9. Establece como referencia la ley n.º 18.232 sobre radiodifusión comunitaria, en relación con los procedimientos de otorgamiento de concesiones de frecuencias y reserva de espectro.
10. Parte de un diagnóstico sobre la conveniencia de corregir los procesos de concentración mediática.
11. Adhiere a la necesidad de regular contenidos.
12. Identifica como deficitaria la regulación para el desarrollo de una cultura de la diversidad en los medios, así como las garantías de niños, niñas y adolescentes.
13. Asume que existe consenso entre los diversos actores sociales, empresariales y políticos, respecto a la necesidad de revisar el diseño institucional actual, al que caracteriza como fragmentado, descoordinado, inadecuado y, por tanto, insuficiente.

#### ***Actores y cronología de la discusión del Consejo Técnico Consultivo (CTC)***

Cabe remarcar que la comparecencia de los distintos actores ante el CTC fue en carácter personal y no como representantes institucionales. Funcionó como una instancia consultiva para la elaboración de un proyecto de ley sobre Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA), fue convocado por la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL) en julio de 2010 y sus miembros mantenían «un rol de importancia en alguna organización empresarial, profesional, académica o de la sociedad civil», como se expresa en su informe final.

Los diferentes actores fueron convocados en torno a una discusión preparatoria sobre una posible nueva regulación de los Servicios de Comunicación Audiovisual. El director de



DINATEL, Gustavo Gómez, invitó a quince integrantes que pertenecieran al ámbito académico, empresarial o social, y a aquellos que no se encontraban dentro de este marco y que solicitaron integrarse al CTC fueron convocados a participar en carácter de «invitados». No configuró un ámbito resolutivo, como tampoco se orientó a definiciones precisas o por votación. Tampoco estaba convocado para redactar un preproyecto de ley sobre SCA. Como lo expresaba el director de la DINATEL, Gustavo Gómez,

mandé una directiva muy clara de que ese no podía ser un espacio de decisión ni de negociación. No queríamos lograr una posición única en cada uno de los temas, sino que queríamos tener una fotografía del estado de la discusión (Rodríguez, 2011: 7).

En ese marco sesionó desde el 6 de agosto al 19 de noviembre de 2010. La dinámica de trabajo se llevó a partir de reuniones plenarias, con agenda previamente establecida y para cada una de las reuniones se definía un temario acordado. Fue un proceso que llevó alrededor de cinco meses de actuación. Las actas eran revisadas, corregidas y aprobadas en cada una de las sesiones. La nómina de integrantes fue la siguiente:

- Gabriel Kaplún (presidente), director de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República
- Rafael Inchausti, presidente de la Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (ANDEBU)
- Juan Brañas, presidente de la Asociación de Radios del Interior (RAMI)
- Horacio Rodríguez, presidente de Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados (CUTA)
- Diego Fernández, Asociación de Productores y Realizadores del Uruguay (ASOPROD)
- Hernán Tajam, Cámara Audiovisual del Uruguay (CAU) y del Clúster Audiovisual
- Gabriel Molina, presidente de SUTEL, PIT-CNT
- Ruben Hernández, secretario general de la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU)
- Edison Lanza, ONG Grupo Medios y Sociedad y Coalición por una Comunicación Democrática
- Paola Papa, coordinadora de la Universidad Católica

- Paula Baleato, coordinadora de la Agencia Voz y Vos
- José Imaz, colectivo de la radio comunitaria La Cotorra, afiliada a la Asociación Mundial de Radios Comunitarias
- Gabriel Barandiarán, director de la ONG Causa Común
- Jorge Pan, Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR)
- Lilián Celiberti, ONG Cotidiano Mujer
- Gustavo Gómez, Director Nacional de Telecomunicaciones

### *Acuerdos alcanzados con relación a una futura ley sobre SCA*

#### *CTC con referencia al diseño institucional y regulatorio*

En el acta<sup>76</sup> se establece que:

hay amplio acuerdo en el Comité acerca de la necesidad y conveniencia de que existan cambios en el diseño institucional referido a los servicios de comunicación audiovisual. Un miembro del Comité planteó que no sería necesario un nuevo diseño institucional, alcanzando con la URSEC y DINATEL. El resto del Comité entiende que la URSEC no ha podido cumplir adecuadamente sus funciones al respecto. Hay consenso sobre la necesidad de que la ley cuente con una autoridad de aplicación independiente, con competencia en temas clave, tales como la adjudicación y renovación de licencias y frecuencias (hasta ese momento a cargo de la URSEC) y el cumplimiento de las disposiciones de la futura LSCA. También en que haya un organismo que coordine y promueva las políticas audiovisuales en el Poder Ejecutivo. Los miembros del directorio de la autoridad de aplicación, que podrían ser entre tres y cinco, deberían tener probada trayectoria técnica y contar con venia parlamentaria (mayoría especial), que asegure su independencia. Solo podrían ser destituidos por omisión, ineptitud o delito. Tendría soberanía para aplicar normas y sanciones, atribuciones para llamar a concursos, convocar audiencias públicas, etc. Realizaría informes anuales, recibiría, procesaría y fallaría sobre quejas, interactuando con el Defensor de las Audiencias. Promovería los aspectos programáticos de la LSCA respecto a derechos en juego, publicidad, etcétera. Este último actuaría en la órbita de este organismo, pero sería independiente y designado con un mecanismo similar, con fuerte respaldo parlamentario. Sobre las formas de instrumentar mecanismos de participación social en la administración del espectro, la mayoría de los miembros del Comité entienden que lo más adecuado es la creación de un consejo consultivo

---

<sup>76</sup> Se cita a texto expreso lo definido en el acta de acuerdos finales del CTC. Véase: <http://www.apu.org.uy/wp-content/uploads/2010/12/Informe-final-CTC.pdf>

con amplia participación de diversos sectores sociales, profesionales, empresariales, académicos, como ya sucede hoy con el CHARC y la CHAI, cuyas funciones absorbería, aunque tendría un presupuesto adecuado de funcionamiento. Asesoraría tanto a la autoridad de aplicación independiente como al organismo de diseño de políticas, aunque operaría en la órbita y con el soporte del primero. Respecto a los aspectos de regulación técnica y fiscalización de los mismos, la mayoría del Comité entiende que deben permanecer en la URSEC, que acotaría sus competencias en materia de SCA a este terreno. Entienden necesaria la existencia de un organismo que diseñe políticas para el sector, en la órbita del Poder Ejecutivo. Debería articular los aspectos tecnológicos e industriales con la dimensión cultural, que es central para los SCA. En ese sentido, la ubicación de la DINATEL en el MIEM puede no ser la más adecuada, pero en todo caso lo importante es que se dé esa articulación. Esto podría darse a través de un gabinete de comunicación, aunque hay quienes advierten sobre las dificultades de funcionamiento de este tipo de coordinaciones. Se destaca la necesidad de prever recursos presupuestales para este nuevo diseño institucional (Informe-síntesis CTC: 2010).

### ***CTC y los procedimientos de otorgamiento de licencias y/o frecuencias***

Se establece que los procedimientos de adjudicación deben ser concursables, públicos, justos y transparentes, asegurando igualdad de oportunidades y sin discriminaciones de ningún tipo. Puede ser conveniente distinguir entre adjudicación de licencias y frecuencias, refiriendo las primeras al cumplimiento de condiciones mínimas para cumplir con un SCA y las segundas, al uso de un bien público. Los requisitos para acceder a una licencia no deberían ser nunca una barrera discriminatoria. Los licenciatarios deben ser personas físicas o jurídicas. En el caso de las sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, sus acciones o cuotas sociales deben ser nominativas. Las licencias deben ser intransferibles y la gestión del SCA debe ser realizada por el titular y no mediante testaferros, sin cesión de derechos de ningún tipo. No podrán ser vendidas ni cedidas total o parcialmente. Las adjudicaciones deberán hacerse por concurso público y abierto, previa audiencia pública en el ámbito geográfico de incidencia cuando se trata del uso de un recurso escaso como el espectro radioeléctrico (como en radiodifusión). La mayoría del Comité entendió que este criterio debe regir también para la televisión para abonados, por la relevancia del servicio que prestan, que en algunas localidades es el único disponible en televisión. Algunos entienden que en este caso no corresponde. Sí hubo acuerdo, posteriormente, sobre la conveniencia de exigir en estos casos algunas contraprestaciones, como la obligación de incluir las señales abiertas disponibles en su zona de cobertura y otras de interés público y social (las llamadas internacionalmente reglas de *must-carry*), en lugares adecuados de su grilla. Hay acuerdo en que en los concursos el elemento central a considerar sea la propuesta comunicacional. Se descarta el procedimiento de subasta, que la RLE-CIDH considera antidemocrático. Algunos integrantes del Comité plantearon la posibilidad de que se realizaran estudios previos de viabilidad económica. La mayoría entendió que, si bien podría ser un elemento útil que considerar por la autoridad pública de aplicación, no debe convertirse en barrera de ingreso a nuevos competidores. La mayoría del Comité entendió que las adjudicaciones deben tener plazos, por ejemplo, de 10 años como sucede en muchos países. Los integrantes vinculados al sector privado preferirían que no los hubiera,

como sucede actualmente en nuestro país. Una alternativa posible, que contó con el acuerdo de todos, es que, en caso de establecerse, los plazos fueran diferenciados según el tipo de servicio, área en la que se presta y cobertura, para permitir un adecuado desarrollo del proyecto de comunicación planteado, el retorno de la inversión realizada y un beneficio razonable. En cualquier caso, debería controlarse el cumplimiento de la propuesta comunicacional por parte del adjudicatario. De establecerse plazos se debería habilitar la opción a la renovación, a partir de una rendición de cuentas sobre el cumplimiento de la propuesta comunicacional inicial y presentación de una nueva propuesta. El trámite de renovación no debería convertirse en un elemento de presión hacia el medio, lo que se relaciona con la autoridad de aplicación. Algunos integrantes plantearon seguir el criterio de la ley n.º 18.232 de Radiodifusión Comunitaria, que prevé un plazo menor para la renovación y luego la apertura a un nuevo concurso público. Debe establecerse un equilibrio razonable entre las frecuencias adjudicadas para los distintos tipos de SCA (públicos, privados y comunitarios). El Estado debe tener la obligación de generar un plan nacional de frecuencias, permanentemente actualizado, que establezca claramente las frecuencias disponibles en cada localidad y para cada tipo de servicio. Puede ser aconsejable en algunos casos establecer sistemas en que varios licenciarios utilicen una misma frecuencia, como ya sucede para la radiodifusión comunitaria. También podrían compartir infraestructuras, como puede darse en la televisión digital, por sus características técnicas que permiten emitir varias señales en la misma frecuencia. Para el sector público debería preverse un sistema de adjudicación de frecuencias específico, incluyendo entidades educativas y estatales en general (Informe-síntesis CTC: 2010).

### ***CTC con referencia a concentración/diversidad***

Se destaca nuevamente el principio general de apuntar a un equilibrio entre el sector público-estatal, el sector privado-comercial y el sector social-comunitario, poniéndose límites tanto a la concentración excesiva de medios privados, como de medios estatales. En este sentido será útil manejar los Indicadores de Desarrollo Mediático aprobados por la Unesco en 2008. Uno de los miembros del Comité entiende que para prevenir la concentración alcanza con la ley de Defensa de la Competencia y las limitaciones que establece el decreto 734 vigente desde 1978 para el número de permisos. La mayoría del Comité entiende que la ley de Defensa de la Competencia (LDC) no es suficiente en tanto los SCA no son una mercancía. Es por ello que, a nivel internacional, organismos como la OMC o la Unesco establecen normas de excepción cultural. La LDC busca evitar el abuso de la posición dominante de una empresa, pero no evitar que pueda haber una empresa monopólica, como recomiendan los estándares internacionales de libertad de expresión (RLE-CIDH). Se hace notar también que la limitación al número de permisos por un mismo titular se ha violado por la vía de testaferros. Este tipo de limitaciones debería abarcar a grupos económicos, ya que a través de varias empresas o personas pueden controlar una gran cantidad de medios. Además de la limitación por número de licencias, se planteó la posibilidad de limitaciones a partir de un cierto porcentaje de audiencia, como se establece por ejemplo en Estados Unidos. Algunos miembros del Comité se opusieron a este criterio, entendiendo que podría derivar en una penalización al éxito de una propuesta comunicacional (Informe-síntesis CTC: 2010).

## ***El CTC y la convergencia***

Se establece que la futura ley no debe ser solo de radio y televisión, como el decreto ley n.º 14.670 y el decreto 734/78 actualmente vigente, sino una ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Este concepto, que es necesario definir con cuidado, es más abarcativo y se adapta mejor a la situación actual de convergencia tecnológica, en tanto refiere a los servicios ofrecidos, independientemente de la tecnología de soporte que utilicen para su distribución, hoy en continuo cambio. Al respecto y en forma provisional, el Comité acordó la siguiente definición, que puede ser mejorada y ajustada: «Se entiende por SCA un servicio cuya principal finalidad es proporcionar programas con objeto de informar, entretener o educar, a través de redes de comunicaciones electrónicas, de televisión o radiodifusión sonora por medio de una oferta estable y permanente de contenidos, sobre la base de un horario de programación» (Informe-síntesis CTC: 2010: 3). Estos servicios deben ser de interés público, tal como se entiende hoy la radiodifusión en nuestro país, y el alcance de la ley debe ser nacional. Un integrante del CTC (la Cámara Uruguaya de Televisión por Abonados, CUTA) planteó dudas sobre la inclusión de la televisión para abonados en la definición de SCA o en esta nueva ley. Refieren principalmente al hecho de no utilizar en general frecuencias radioeléctricas y no tener control sobre la mayoría de los contenidos que emiten. El resto del CTC entiende que la televisión para abonados debe ser entendida como SCA y estar comprendida en la ley, con las especificaciones que corresponda de modo de contemplar adecuadamente sus particularidades (Informe-síntesis CTC: 2010).

## ***El impulso y su freno: los actores en disputa en el CTC***

El cuadro de análisis que se desprende de la actuación del CTC establece que la agenda y la convocatoria responde directamente a la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL), en la figura de su director Gustavo Gómez y del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) en la figura del subsecretario, Edgardo Ortuño. Desde lo institucional, la convocatoria parte de la agencia encargada de asesorar en materia de formulación de políticas, la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL), que mantiene la prerrogativa formal de ser el organismo encargado de asesorar en la formulación legal y regulatoria y de diseñar e implementar las políticas del sector a través del MIEM en su relación con el Poder Ejecutivo. Esto da cumplimiento cabal a las funciones previstas para este organismo.

Si bien los actores intervinieron bajo su voluntad y a título personal, resultó una muestra representativa en relación con la temática abordada. Siguiendo la clasificación propuesta para esta investigación, en los *actores privados-grupos objetivo* encontramos a: ANDEBU, CUTA, RAMI; entre los *actores públicos* al MIEM-DINATEL, Universidad de la República, Universidad Católica del Uruguay y entre los *beneficiarios finales*, encontramos a ASOPROD, SUTEL, PIT-CNT, APU, ONG Grupo Medios y Sociedad y Coalición por una Comunicación Democrática y

otras ONG con desarrollo en las temáticas abordadas mayoritariamente nucleadas en torno a la Coalición para una Comunicación Democrática.

Entre los que definimos como *grupo de terceros* encontramos a la Cámara Audiovisual del Uruguay (CAU) y del Clúster Audiovisual.

Estos fueron convocados de forma directa y personal por parte del director de la DINATEL, hubo una selección de personas, y no se solicitó a las instituciones su designación. Algunos de los participantes evaluaban esa modalidad como favorecedora de un funcionamiento flexible; en ese sentido, Gabriel Kaplún, director de la Licenciatura en Comunicación de la Universidad de la República, expresaba que asumían un rol de actores «representativos, pero no representantes», y que se les «facilitó mucho esto porque nos podíamos mover con cierta libertad. Si tengo que consultar a la comisión directiva de la licenciatura cada paso que voy a dar cada dos semanas, no habría podido hacer nada». Rafael Inchausti, presidente de la Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (ANDEBU), consideró que este formato de comparecencia resultó «original e inteligente» y que, en lo personal, pudo «aportar elementos de análisis personales que ayudaron a que el grupo trabajara con muy buena armonía y con una participación muy importante» (Rodríguez, 2011: 9). Por su parte, Edison Lanza, integrante en representación del Grupo Medios y Sociedad y de la Coalición por una Comunicación Democrática, expresó que al obviar el elemento corporativo se eliminó la posibilidad de una discusión abroquelada en intereses particulares. Respecto a la ausencia de otras dependencias del Estado con competencia en la materia, Gustavo Gómez expresó que «no fue por omisión sino por acción», la idea fue que el CTC «no estuviera condicionado por el gobierno» (Rodríguez, 2011: 10). Esto puede ser leído en clara alusión a la ausencia de integrantes relacionados con la URSEC y con la empresa de telecomunicaciones estatal ANTEL, sin perjuicio que de esta última participó el presidente de SUTEL (sindicato de ANTEL), Gabriel Molina.

A los efectos de los objetivos perseguidos por el CTC, el cumplimiento fue a cabalidad, lo que no implicó una línea de continuidad con instancias posteriores. La participación en carácter personal de algunas personas no significó un compromiso más allá de su fuero personal. Si aceptamos que los *entornos de las políticas* no son un espacio neutro, y que además generan rutinas y legados de trayectoria, la no pertenencia a instituciones de los actores participantes en el CTC pudo indicar cierto déficit como espacio de coproducción de la política, en la medida que como espacio de discusión no aseguraba un compromiso con consecuencias

fácticas debido a los posicionamientos asumidos en términos estrictamente personales. En este caso, las personas se expresaban bajo un régimen de interés por la temática, pero las instituciones estaban ausentes en su faz corporativa. Zurbriggen, siguiendo a Tsebelis (1990), observa que:

el comportamiento de cada actor es una respuesta óptima al comportamiento de los otros jugadores y a la estructura institucional existente [...] Los actores cambian sus estrategias o la estructura institucional que transforma sus estrategias en resultados de política [...] Desde esta perspectiva, las instituciones son el contexto estratégico dentro del cual los actores diseñan los mecanismos óptimos y los medios para lograr sus fines. Se supone que el agente individual o colectivo tiene ciertos intereses y esquemas de preferencia que le permiten seguir procesos de forma optativa y crear las reglas. La importancia otorgada al individuo como sujeto político conduce inexorablemente a discernir sobre los principios que guían su comportamiento (Zurbriggen, 2006: 69).

A partir de esta referencia, los movimientos estratégicos de los actores en esta arena (la del CTC) no pueden ser estudiados de modo transparente, sino como parte de un esquema relacional que incluye movimientos estratégicos sobre una contingencia particular, pero con proyección sobre el derrotero de definiciones políticas que sobrevendrían. Los acuerdos y expresiones vertidas y sistematizadas conforman un marco de racionalidad y causalidad en términos de relato que operó sobre la realidad y el esquema relacional de los actores involucrados. Ahora bien, fueron realizados de forma personal y sin compromiso corporativo.

El modelo de formulación de política fue de impronta participativa, lo que para algunos participantes significó una orientación a favor de una «regulación social del espectro radioeléctrico», lo que daba (tardío) cumplimiento a algunos objetivos planteados por el Frente Amplio ya en su primer programa de gobierno del año 2005:

donde se incluía —en su programa— elementos suficientes para una transformación profunda de este panorama. Se planteaban allí seis líneas estratégicas: fortalecimiento del sector público-estatal de medios, regularización y promoción del sector socialcomunitario, nueva regulación y desestímulos a la concentración del sector privado-comercial, estímulos a la producción nacional y la calidad de los contenidos audiovisuales, reestructura institucional del sector, participación social en el diseño y la aplicación de las políticas de comunicación y en la gestión de los medios público-estatales (Kaplún, 2011: 9).

Con posterioridad al funcionamiento del CTC, el encargado de presidirlo, Gabriel Kaplún, asumía en un artículo académico que

existían riesgos de que los acuerdos alcanzados por esta vía, producidos en un ámbito público pero reducido en su integración y sin carácter representativo formal, no se sostuviera luego en la interacción de los actores sociales. Que cada organización no se sintiera obligada por lo acordado, aunque lo hubiera sido por uno de sus dirigentes principales (Kaplún: 2011, 17).

En ese sentido, otro elemento llamativo fue la ausencia de representantes de los partidos políticos. El encuadre lo dificultaba, aunque algunos de los participantes hicieron una observación evaluativa sobre esa ausencia. En esa línea, el representante de la Coalición para una Comunicación Democrática, Edison Lanza, manifestó que «quizás haya sido un error no incorporar de primera a los partidos políticos... quedaron como mirándolo de afuera. No digo a los partidos como bancada, pero sí integrantes que tuvieran relación con los partidos, por ejemplo, sus técnicos», Kaplún agregaba que «faltaron espacios de discusión con sectores políticos. Ha faltado algo de marco político. Al menos el partido de gobierno debería haber estado más cerca de este proceso en sus contenidos» (Rodríguez, 2011: 18). La delimitación de actores que proponemos dentro de la matriz de análisis incluye a los partidos (oficialismo y oposición) dentro de los actores públicos, ya que partimos de la consideración de que Uruguay conforma una matriz política partidocéntrica de larga data, y de una construcción del estado por los partidos, y estas dos variables funcionan de forma correlativa en la explicación de su cultura política (Caetano *et al.*, 1989). Luis Eduardo González (1993) refiere al sistema de partidos uruguayo como bipartidista del tipo *catch all*, laxamente estructurados. Quienes mantuvieron una tradición de pactos y acuerdos y espacios de coparticipación, entendidos como un conjunto de prácticas coadyuvantes en la gestión de la cosa pública.

La hipótesis causal expuesta por la DINATEL al momento de la creación del CTC partía de un diagnóstico pormenorizado de la situación regulatoria para el sector de los SCA, identificaba como inminente un proceso de convergencia tecnológica sobre el sector de los SCA y de las telecomunicaciones y evidenciaba como obsoleto el marco legal y fragmentado, estructurado con base en un conjunto de decretos dispersos y a un decreto ley de la dictadura. Señalaba procesos deficitarios en relación con la diversidad en la oferta mediática y a su vez consignaba una fuerte concentración mediática y comprendía como deficitaria a la institucionalidad regulatoria.

La propuesta de intervención se inclinaba por una regulación por servicios, y optaba por un tratamiento no convergente en materia de SCA y telecomunicaciones. Reconocía la existencia de tres sectores (comunitario, privado y público), y proponía una reserva de espectro sobre esa división de sectores; abogaba por aumentar la dotación de derechos conforme a los estándares



internacionales y promovía un nuevo diseño institucional regulatorio. Asumía que la regulación era necesaria, tanto en el campo del marco legal de funcionamiento, como en el de los contenidos.

Desde esta hipótesis causal se pueden establecer algunos procesos de reafirmación de antecedentes de política sobre SCA, gestionada en el período anterior (2005-2010) y con contigüidad de algunos actores, aunque en roles diferentes, como el caso del Sr. Gustavo Gómez, que para el período involucrado en la discusión y aprobación de la ley n.º 18.232 de Radiodifusión Comunitaria (del año 2008), debemos ubicarlo en el grupo de los *beneficiarios* y, con mayor precisión, dentro del marco del activismo de la sociedad civil.

Resulta explícito que en lo legal y lo procedimental, el antecedente de referencia que toma el documento orientador como base para la discusión el CTC es la ley n.º 18.232 sobre radiodifusión comunitaria. De allí se extraen los marcos conceptuales que refieren a los conceptos sobre libertad de expresión, definición de sectores, procedimientos de asignación y/o concesión, entre otros.

La impronta que subyace a esta hipótesis causal focalizaba en los cambios tecnológicos y en la necesidad de ajustar la regulación debido a una nueva realidad inminente en materia de SCA. Es a partir de la identificación de esta premisa que se promueve una actualización del marco legal y jurídico, y sobre este argumento se agregan otros como la necesidad de asumir estándares internacionales en materia de SCA, además de ampliar la base de derechos y establecer procedimientos transparentes en el otorgamiento de licencias, además de procurar limitaciones a procesos de concentración y de esta forma favorecer la diversidad de contenidos. Expresamente se determina que no se operará por la censura, aunque se entiende pertinente la regulación de contenidos con mecanismos de protección de derechos de las audiencias.

Sobre la vocación convergente o no convergente, es explícito el pronunciamiento desde la perspectiva de la no conveniencia de ir hacia una ley convergente. Esta definición del *frame* fue consistente con el tratamiento regulatorio y procedimental llevado hasta el momento en

Uruguay,<sup>77</sup> donde se mantuvo de forma estanca la separación entre el mercado de los SCA, conformando

un sistema de buena cobertura, con predominio absoluto del sector privado comercial, con alta concentración en algunos grupos empresariales capitalinos, que importa mucho más contenidos que los que produce, especialmente en los géneros de ficción. Un sistema con presencia débil del sector público-estatal y comunitario (Kaplún [2006] en Monje, 2012: 245)

y el de las telecomunicaciones, competitivo en el sector de telefonía móvil (ANTEL, Movistar y Claro, que fue la última en entrar), y bajo un monopolio en servicios de telefonía básica y un cuasi monopolio en servicios de Internet por fibra óptica al hogar.

A pesar de algunas continuidades, lo definido en la hipótesis causal identificada en la convocatoria del CTC resultó un salto cualitativo enorme en materia de regulación de SCA y telecomunicaciones en Uruguay. También esta iniciativa comenzaba a dar cuenta de producciones disímiles entre los gobiernos del Dr. Tabaré Vázquez y de José Mujica, dicho esto, sin adjudicarle por el momento a ambos autoría sobre el impulso a estas temáticas en cada uno de los períodos analizados.

En el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2009), la intervención en materia de política para los SCA sustantiva respondió más a estrategias *bottom up* por parte de sectores de la sociedad civil (ley de Radiodifusión Comunitaria) o de corporaciones (cableoperadores que querían ingresar al mercado del dato), sobre los cuales se resolvió ajustándose a conductas institucionales inerciales, o por la vía de resoluciones por decreto bajo la avocación del Poder Ejecutivo. Como bien lo señala Kaplún (2011), el programa del Frente Amplio para ese período contenía algunas definiciones estratégicas y conceptuales básicas sobre el sector, extremo que no llegó a ver mayores concreciones y dejó como resultado más de lo mismo en el tratamiento y la capacidad propositiva en términos de política pública formulada

---

<sup>77</sup> Salvo por los gobiernos del Dr. Lacalle a través de la ley de empresas y servicios públicos del 21 de setiembre de 1991, la ley n.º 16.211, por la cual el Poder Ejecutivo podía establecer concesiones o permisos (art. 1) para funciones cumplidas hasta ese momento por los entes del estado. Pudiéndose autorizar a terceros la ejecución de otras actividades de sus competencias que no constituyan cometidos esenciales del Estado ni servicios públicos (art. 2) y el gobierno de Jorge Batlle (2005-2010) donde, bajo la ley de presupuesto n.º 17.296 (21/2/2001), en su artículo 612 se autorizaba a ANTEL a constituir una sociedad anónima por acciones y con previa autorización del Poder Ejecutivo, ANTEL podría comercializar hasta el cuarenta por ciento del paquete accionario de la sociedad referida, y el artículo 613 de la misma ley que sustituía varios artículos significativos de la ley orgánica de ANTEL. Concretamente desde el 3 al 6, y desde el 8 a 10 y el 12 de la ley n.º 14.235, no hubo nunca un cambio en la lógica de mantener bajo tratamiento separado a estos dos sectores. Ambas iniciativas desreguladoras no prosperaron, como ya se consignó en esta investigación.

explícitamente. Como destacamos, se debe exceptuar en ese período a la ley de Radiodifusión Comunitaria (ley n.º 18.232), la cual conforma el primer hito identificable con formato de una política pública sustantiva, proyecto de ley que fue aprobado y que tuvo como uno de sus redactores principales a quien fuera designado en el segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2014) como director de la DINATEL, Gustavo Gómez Germano. Fue en ese período donde se ubican los restantes hitos que analiza esta tesis: CTC, asignación de TV digital y proyecto y ley de SCA.

Entre los actores públicos que promovieron el CTC como espacio preparatorio para la formulación de políticas en materia de SCA, identificamos a la DINATEL y, por extensión, al MIEM y ningún otro. La vinculación con el Poder Ejecutivo (PE) formal debería estar prevista en línea directa entre la DINATEL, el MIEM y el PE.

Una vez finalizadas las actuaciones del CTC, se pretendía hacer un acto espejo al de su creación, de modo que se había acordado que la presentación del informe con los acuerdos alcanzados en el CTC coincidiera con el día en el que se conmemora la Declaración de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre, para lo cual se agendó una sesión final de trabajo a los efectos de dar aprobación al acta final el día 6 de diciembre de 2010. Un día antes, el presidente José Mujica expresaba en Mar del Plata, Argentina, «yo soy el presidente de la República, al presidente de la República no le llegó absolutamente nada. El día que le llegue ya ha dicho que va a tirarla a la papelera»,<sup>78</sup> en estricta contigüidad argumental con su expresión del mes de setiembre del mismo año, donde establecía que «la mejor ley de prensa es la que no existe». De forma concurrente, el vicepresidente Danilo Astori declaraba que podía ser riesgoso aventurarse a una ley de medios, así como el intento de regular contenidos.

Si consideramos que la identificación de la hipótesis causal debe ajustarse a una decisión explícita de intervención por parte de un actor público, el único actor público que cumplía con esa condición era la DINATEL, lo que en lo estrictamente formal es suficiente, pero tratándose de una dirección dentro de un ministerio (MIEM) sectorial preciso y en un país presidencialista, las chances de avances del proceso regulatorio eran al menos dificultosas.

La consideración de una coalición con elencos multisectoriales que definió el CTC, de alguna manera entraba en una zona de turbulencias. Desde el gobierno las señales eran equívocas, como también desde las corporaciones empresariales, hasta ese momento silentes sobre el

---

<sup>78</sup> Véase: <http://www.lanacion.com.ar/1330862-el-homenaje-a-brasil-es-una-senal-de-cambio>

proceso iniciado. En el caso de RAMI, se advertía sobre el riesgo de «limitar el uso de las frecuencias de radiodifusión con un plazo es un medio indirecto de intervenir el Estado en un medio de comunicación como instrumento de la libertad de expresión», mientras que ANDEBU declaraba que esperaba que «no prosperen proyectos que, invocando una supuesta necesidad de ‘democratizar’ los medios de comunicación, terminen siendo mecanismos para controlar la libertad de programación, el funcionamiento y la independencia de los medios» (Rodríguez, 2011: 20).

De esta forma, los actores institucionales entraban por primera vez en escena y por la vía de una toma de posición pública sobre el tema. El ambiente entre los participantes del CTC fue de desazón en términos de la construcción de la agenda, pero, si lo observamos en perspectiva, podemos afirmar que el tema ahora estaba siendo tratado por actores y no por personas.

En términos de opinión pública, el trabajo del CTC tuvo poco o nulo tratamiento por parte de los medios. Hasta el momento de la expresión del presidente Mujica sobre la posibilidad de «tirar a la papelera» cualquier intento regulatorio, prácticamente no hubo cobertura mediática sobre el proceso de discusión. Para Edison Lanza, representante de la Coalición para una Comunicación Democrática, esto se debió a un doble juego en donde «en muchos aspectos se ninguneó el proceso, porque no hubo cobertura en la televisión ni espacios por otros lados, y cuando hubo algunos elementos públicos se daba a conocer solo la posición de los canales». Otros miembros del CTC afirmaron que «todo el proceso tuvo un silencio generalizado de los medios, incluido el canal público que no hizo ningún esfuerzo»; por su parte, Inchausti (presidente de ANDEBU, pero con una participación casi permanente en el CTC), expresaba que

lógicamente este proceso generó mucha preocupación en los medios privados y, naturalmente, en algunas oportunidades los representantes de asociaciones privadas se expresaron en ese sentido haciendo correr esas declaraciones o presiones públicas. Pero también creo que los medios públicos no se ocuparon suficientemente del tema; salvo alguna entrevista, no tomaron la noticia (Rodríguez, 2011: 19-20).

En relación con los procesos de *path dependence* que se pudieron observar en el funcionamiento dentro del CTC se mantuvieron en sintonía con los legados y trayectorias de cada uno de los actores. En apariencia no hubo grandes modificaciones de las matrices de comprensión y de posicionamiento por parte de los participantes.

## ***Conclusiones y análisis por dimensiones de lo alcanzado en el Consejo Técnico Consultivo (CTC)***

Los objetivos que se planteó el CTC y lo definido por la DINATEL para esa instancia consultiva no comprendían una formulación «normativa» como tampoco la formulación de un preproyecto de ley. Esto último se cumplió a cabalidad, aunque el resultado de acuerdos llegados en el CTC y sistematizados en su acta final resultaron ser muy congruentes con lo que terminó siendo el proyecto presentado por el MIEM ante la Cámara de Diputados, como veremos más adelante. Definen a los SCA como

un servicio cuya principal finalidad es proporcionar programas con objeto de informar, entretener o educar, a través de redes de comunicaciones electrónicas, de televisión o radiodifusión sonora por medio de una oferta estable y permanente de contenidos, sobre la base de un horario de programación.

Mantienen la definición de SCA como servicios deben ser de *interés público* y no como de *servicio público*.

En relación con las dimensiones propuestas en esta investigación, se pueden establecer en términos de alcances las siguientes constataciones:

Existe un acuerdo explícito sobre la conveniencia de ir hacia un nuevo diseño institucional en materia de SCA; esto puede implicar un rediseño de la institucionalidad actual o un cambio en el diseño. Se abogó sobre la conveniencia de que la autoridad competente en lo sectorial contara con autonomía técnica y política del Poder Ejecutivo y de otros poderes. La figura institucional del regulador, como sus competencias y atribuciones, deberían contar con verdadera independencia para el nuevo organismo regulador. Los miembros que podrían integrarlo deberían acreditar experiencia en la materia, con solvencia técnica y ética. Se agregaba además la figura del defensor de las audiencias.

La mayoría del CTC se inclinó a favor de la creación de un Consejo Consultivo con amplia participación de diversos sectores sociales, profesionales, empresariales, académicos, como ya sucede hoy con el CHARC y la CHAI, cuyas funciones las absorbería, cumpliendo funciones de asesoría a la proyectada autoridad de aplicación independiente del marco regulatorio. La regulación y vigilancia sobre aspectos técnicos debería recaer en la URSEC, lo que resultaba una continuidad con lo previsto para ese organismo al momento de sesionar el CTC en las determinaciones que había logrado introducir el gobierno de Mujica a través de la ley de

presupuesto (ley n.º 18.719, art. 145). Se entendía pertinente, además, contar con un organismo articulador de políticas públicas en SCA con relación a los componentes industriales, culturales y sociales.

En términos de alcances, se puede constatar que sobre el diseño regulatorio se promueven cambios conceptuales profundos, como la pretensión de que el organismo competente se mantenga en un régimen de independencia. Esto último difiere en muchos grados con las competencias con las que contaban la DINATEL, que mantiene una dependencia a través del MIEM al Poder Ejecutivo, y la URSEC, que funciona como organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo y reporta directamente o a través de la DINATEL. De todas formas, estos organismos mantendrían su rol en la supervisión y regulación técnica de los SCA y telecomunicaciones.

Los acuerdos alcanzados ampliaban la base social en la gestión de los SCA, al proponer la creación de un organismo consultivo (Consejo Consultivo) sobre el ejemplo de la ley de Radiodifusión Comunitaria y a partir de ese diseño. Aparece además una figura muy a tono de las recomendaciones internacionales, como el defensor de las audiencias. De alguna forma, si bien se agregaban escalones al proceso decisorio, no se le quitaba de forma expresa la decisión en última instancia al Poder Ejecutivo o al menos no se expresaba de forma explícita en ese sentido.

Se agregaba un ítem inédito en la regulación uruguaya referido a los procedimientos de adjudicación de frecuencias, donde se proponía que los mismos fueran concursables y públicos y con previa audiencia pública en el ámbito geográfico de la concesión de frecuencias. Se descartaba expresamente el procedimiento de subasta, aplicado por ejemplo a nivel de las bandas de telefonía celular. A su vez se acuerda algo largamente reclamado desde organizaciones de la sociedad civil como la titularidad nominal de los licenciatarios, quienes deberían ser personas físicas o jurídicas.

Se incluyó a la televisión para abonados en el tratamiento del conjunto concursal y se le agrega la obligación de incluir las señales abiertas disponibles en su zona de cobertura y otras de interés público y social (las llamadas internacionalmente reglas de *must-carry*).

Se estima conveniente el establecimiento de plazos y algunas contraprestaciones. Se establece además el criterio de reserva de espectro por sectores (públicos, privados y comunitarios). Se avanza sobre la posibilidad de un uso dinámico de espectro a partir de que más de un licenciatario se mantenga en uso de una misma frecuencia.

Los alcances en términos de los procedimientos de asignación de frecuencias a licenciarios también se ajustan a lo establecido por la ley de Radiodifusión Comunitaria.

El establecimiento de plazos, como el procedimiento concursal se puede observar como uno de los puntos determinantes en términos de acuerdo, sobremanera si observamos quienes estaban sentados en la mesa (RAMI, ANDEBU en las personas de sus presidentes y no en carácter institucional) y con un horizonte cercano de cambio al sistema digital de TV abierta. Lo mismo ocurre sobre el acuerdo a nivel de la reserva de espectro por sectores, esto último debe ser leído como un acuerdo proyectado sobre un cambio tecnológico inminente, protagonizado por la irrupción de la TV digital.

El acuerdo sobre la asignación de frecuencias con delimitación geográfica regional resultó ser un elemento en apariencia anodino y eficiente con los estándares internacionales en regulación democrática de medios, que buscaba preservar las identidades locales, pero con impactos en términos de externalidades sobre el mercado de la TV por abonados, ya que existen estudios que relacionan el consumo de TV por abonados en el interior al acceso de los tres canales metropolitanos (Alonso *et al.*, 2013). De modo que la definición territorial para la asignación de frecuencias mantenía la distribución de asignación de la TV analógica, posibilitando una continuidad en el modelo de negocios de la TV por abonados en el interior del país. No se introducía ningún cambio en ese sentido, manteniéndose una estructura de mercado para la TV por abonados sin cambios en los que refiere a la competencia que podía significar una nueva grilla de TV abierta digital.

Se estableció como punto de partida acordado un equilibrio entre los sectores público-estatal, privado-comercial y el social-comunitario. Las posibilidades estudiadas para actuar sobre la concentración se pueden agrupar en dos bloques, uno que apuntaba a la limitación por número de licencias y por titular y otro por porcentaje de audiencia. Sobre este punto, si bien no hubo acuerdos unánimes, estos dos mecanismos fueron considerados y sin llegar a configurar mecanismos novedosos; forman parte de un antecedente en el debate regulatorio subsiguiente, de cara a la futura ley sobre SCA en Uruguay.

Acuerdan ampliar el concepto de radiodifusión (restringido a TV y radio) vigente hasta ese momento por el decreto ley n.º 14.670, que establecía en su artículo primero que se debía entender por radiodifusión al «servicio de radiocomunicaciones cuyas emisiones sonoras, televisivas o similares estén destinadas a la recepción directa por el público» y el decreto 734/78 que a partir de la gestión promovida por la Administración Nacional de

Telecomunicaciones (ANTEL) que reglamentaba el decreto ley n.º 14.670 y establecía el marco regulatorio con el que funcionaría Uruguay hasta la fecha de celebrarse el CTC.

El nuevo concepto de Servicios de Comunicación Audiovisual que asumía el CTC se respaldaba argumentalmente en lo expresado por Gustavo Gómez, en el documento de referencia para la discusión *Cómo garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios: aportes para la revisión y reforma de la ley de Radiodifusión en Uruguay* (2010), donde, a partir de la directiva asumida por la Unión Europea 2007/65/CE,<sup>79</sup> se proponía una definición conceptual para los SCA, y se afirmaba que «la nueva ley debería dar cuenta de la necesidad y pertinencia de regular todos los servicios de comunicación audiovisual, sin importar qué plataforma tecnológica utilicen: espectro, cable físico, señal satelital o protocolo de Internet» (Gómez, 2010: 9). Esta nueva definición bien podría ser leída como una definición regulatoria proconvergencia, y a la vez resultaba una apuesta fuerte en el derecho positivo uruguayo, ya que pasábamos de una lógica regulatoria administrativa y de control técnico, asegurada por el decreto ley de la dictadura n.º 14.670 y su reglamentario el 734/78, a una definición que ampliaba la base de derechos.

El documento elaborado por el director de la DINATEL en ese momento, Gustavo Gómez, que sirvió de base para la discusión del CTC, se iniciaba con la pregunta en su introducción «¿una ley o varias?», y argumentaba a favor de un tratamiento a partir de dos leyes, una para la infraestructura de telecomunicaciones y otra para los SCA. Se argumentaba sobre la conveniencia de mantener separados los ámbitos de comparecencia de los servicios y las regulaciones sobre los SCA, del que comprendía a las telecomunicaciones; en ese sentido el documento era enfático en subrayar que:

el desafío regulatorio de la convergencia no pasa por elaborar una única ley. En un sentido genérico los servicios de radiodifusión, la telefonía celular, la televisión para abonados y otros servicios son telecomunicaciones, pero pensar en una única ley de telecomunicaciones que reúna y regule todos esos servicios por igual entraña un enorme riesgo. Una definición en tal sentido empuja la regulación de todos los servicios (también los culturales, expresivos, informativos y

---

<sup>79</sup> Gómez (2010: 10) cita expresamente la directiva europea en los siguientes términos: «la radiodifusión televisiva incluye actualmente, en particular, la televisión analógica y la digital, la emisión en directo en tiempo real por Internet (*live streaming*), la difusión web (*webcasting*) y el cuasi vídeo a petición, mientras que el vídeo a petición, por ejemplo, es un servicio de comunicación audiovisual a petición. En general, en la radiodifusión televisiva o programas de televisión que sean también ofrecidos como servicios de comunicación audiovisual a petición por el mismo prestador del servicio de comunicación, los requisitos de la presente Directiva deben considerarse cumplidos si se reúnen los requisitos aplicables a la radiodifusión televisiva, es decir, transmisión lineal. No obstante, cuando se ofrezcan de forma paralela diferentes tipos de servicios que puedan distinguirse claramente, la presente Directiva debe aplicarse a cada uno de los servicios de que se trate».



otros que utilizan las tecnologías como soporte para su difusión y distribución) a la regulación prevista por la Organización Mundial del Comercio (OMC), y por tanto a ser considerados simples mercancías que deben moverse en el libre mercado. Los bienes y servicios culturales (entre ellos los distintos servicios de comunicación audiovisual, sin importar el soporte tecnológico que utilicen) deben ser protegidos por otro instrumento internacional muy valioso, firmado, ratificado y vigente en Uruguay desde 2007: la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en la que se establecen las características de estos bienes y servicios y se reconocen el deber y el derecho de los estados a elaborar políticas públicas de defensa y promoción de sus culturas e identidades y de los derechos a la comunicación de sus habitantes (Gómez, 2010: 5).

La premisa fue regular servicios de comunicación, pero no asociarlos al concepto ni al campo de servicios de telecomunicaciones. En palabras de Gómez (2010: 5) «la seductora y simplificadora idea de colocar todos los servicios de telecomunicaciones en un mismo saco puede ser una gran trampa y la tumba del derecho de nuestros países a defender su soberanía».

La lógica que guiaba esta argumentación iba de la mano de ajustarse a las cláusulas de excepción cultural previstas en acuerdos marcos y de aplicación para los SCA, además de advertir que los servicios de telecomunicaciones deben comparecer en el marco de la OMC para dirimir sus conflictos. Lo anterior resulta contradictorio con lo establecido en el acta final y en los acuerdos señalados en el acta n.º 2 del CTC, donde se refería que la definición de Servicios de Comunicación Audiovisual (acta 2: 5-6) «se adapta mejor a la situación actual de convergencia tecnológica, en tanto refiere a los servicios ofrecidos, independientemente de la tecnología de soporte que utilicen para su distribución, hoy en continuo cambio». Algunos actores que estaban sentados en la mesa del CTC podrían mantener interés en cierta laxitud en estos acuerdos. Los cableoperadores de forma insistente desde el período anterior (2005-2009) venían planteando ingresar al mercado de prestación de banda ancha, extremo repelido por ANTEL, quien no integraba la nómina de participantes en el CTC. Si bien se expresó en el momento de constituirse el CTC que la convocatoria era personal, la lógica de coproducción política dejaba flancos abiertos para el futuro de la discusión de la regulación sobre SCA en Uruguay.

En relación con el clivaje convergente o no convergente que alcanzaba la planificación proyectada en materia regulatoria hasta ese momento, se puede asumir que la definición de servicios de comunicación audiovisual (como concepto de mayor alcance) no implicaba conjuntar el tratamiento regulatorio del sector de los SCA y de las telecomunicaciones.

Con referencia a los acuerdos observados por actores, encontramos que en apariencia el saldo fue positivo para todos quienes se sentaron a la mesa, al menos a nivel de lo declarativo. Brañas (RAMI), expresaba que «fue una comisión en que se llegó a grandes acuerdos en un ámbito de trabajo muy saludable y diverso», y se llegó a «acuerdos muy importantes». Tajam (CAU), consideró que «sería un error político no aprovechar esta instancia de acuerdos de los sectores para redactar una ley que tendrá una solidez legitimada que no tendrá otra que se redacte por otro lado» (Rodríguez, 2011: 17).

De esta forma, los objetivos que perseguía el CTC como ámbito consultivo se pueden considerar cumplidos y a su vez formalizados en un documento de consenso en formato de acta, donde se sistematizaron acuerdos sobre dimensiones centrales en materia de regulación sobre SCA como: definición de objeto, alcance y campo de aplicación de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA); criterios sobre adjudicaciones de licencias y frecuencias; criterios sobre competencia, diversidad y concentración; acuerdo sobre la conveniencia de reserva de espectro en relación a tres sectores, definidos como sector público-estatal, sector privado-comercial y sector social-comunitario; acuerdo sobre la conveniencia de promover la producción nacional de contenidos audiovisuales en el marco del desarrollo estratégico para el sector; acuerdo sobre la conveniencia de estrategias tendientes a favorecer desempeños mediáticos que favorezcan procesos de educación y comunicación; también se acordó un diagnóstico y se perfiló el diseño institucional y autoridad de aplicación regulatoria. Si bien no estaba previsto llegar a un borrador de proyecto, con menores diferencias, el *frame* inicial definido por DINATEL se mantuvo casi indemne, pasando un primer filtro de aprobación en un ámbito consultivo como fue el CTC. La tramitación de cada movimiento en relación con estos dos sectores estancos (los SCA y las telecomunicaciones), se tradujo en cuidar las tradiciones procedimentales a favor de los sectores instalados. Como observaremos más adelante, este «pacto de no agresión» también intervino al momento de la asignación de la TV digital abierta.

### **5.3.2 *In medias res*: fibra óptica para todos**

El gobierno de José Mujica se inició con la disolución de un plan convergente como el Cardales. Desarrolló un marco de discusión inclusivo en el marco del Consejo Técnico Consultivo (CTC), que prepararía el terreno para una futura ley de regulación sobre los Servicios de Comunicación Audiovisual. Logró encauzar el proceso de asignación de TVD y procesó además el lanzamiento de una política de conectividad por fibra óptica a cargo de ANTEL y a escala nacional, denominado Fibra Óptica al Hogar, una tecnología que podría favorecer el desarrollo tanto de políticas como de modelos de negocios convergentes.

El plan de desarrollo de fibra óptica al hogar<sup>80</sup> configuró una opción estratégica muy robusta que se lanzó con cierta anticipación al proceso de asignación de la TV digital en Uruguay y que creció en paralelo con el desarrollo de las políticas de TVD.

El proyecto preveía la inversión de aproximadamente USD 550 millones con cargo a ANTEL, sin costo de instalación y en sustitución de la red de cobre hasta ese momento existente para la telefonía básica al hogar y servicios de ADSL. La presidenta de ANTEL, Carolina Cosse, anunciaba que el proyecto preveía llegar con fibra a poblaciones de más de 3.500 hogares.

Los objetivos anunciados desde la empresa estatal ponían el foco en un componente de igualdad en el acceso a velocidad promedio de 50 Mbps de velocidad, según el plan elegido. Se anunciaba que esta tecnología no solo sería sustitutiva del par de cobre que poseía ANTEL en su red, sino también de la tecnología que podían ofrecer los proveedores de TV por abonados a partir de su red coaxial.<sup>81</sup> Desde los sectores empresariales asociados a la Cámara de Telecomunicaciones del Uruguay (CTU) como de los cableoperadores, se entendía que existía un doble movimiento de ajedrez que, por un lado, le aseguraba a ANTEL la continuidad de su monopolio con relación al acceso a través de medios físicos (cableado), por la vía de una ampliación interpretativa del artículo 6 de la ley orgánica del ente público y, por otro, se identifica el establecimiento de una política pública de hecho en el campo de las telecomunicaciones al brindar un plan de conectividad que competiría con los servicios de comunicación audiovisual, posibilitando otros accesos en la dieta audiovisual en Uruguay, como servicios bajo demanda.

Cabe recordar que en su artículo 6, la ley orgánica de ANTEL le otorga el monopolio de los servicios cuya prestación se le asigna por esta ley (n.º 14.235). En su artículo 4.º se establece que será competencia del ente «prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales».<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> <http://www.antel.com.uy/antel/personas-y-hogares/internet/fibra-optica/en-el-hogar/en-el-hogar>

<sup>81</sup> El desarrollo planteado por ANTEL en la actualidad llega al 75 % de cobertura a nivel nacional, con componentes claros de un programa de universalización del acceso y en directa relación con programas educativos como el plan Ceibal. Mediante una red neutra también ha desarrollado modelos de negocios aplicados como el proyecto Vera TV y paquetes combinados ofrecidos con Netflix.

<sup>82</sup> Recordemos que este marco legal fue defendido en el plebiscito del año 1992 contra la denominada *ley de empresas públicas*, que pretendía modificar las disposiciones en el articulado a favor de movimientos procompetencia y desreguladores. La referencia ya fue hecha en esta investigación.

Los movimientos no se hicieron esperar por parte de los actores privados que se encontraban en régimen de competencia en el mercado de la telefonía celular. El reclamo de los privados se centró en la interpretación del articulado de la ley orgánica de ANTEL y del marco interpretativo y legal que habilitaba resoluciones administrativas aplicadas por las agencias regulatorias de turno como por ejemplo la Unidad Reguladora para los Servicios de Comunicación (URSEC).

Estos escauceos generaron algunas respuestas por parte del gobierno, que llegó a anunciar (y hasta redactar, según se consignaba en la prensa de la época)<sup>83</sup> un decreto en el que adjudicaba el monopolio de la fibra óptica a ANTEL. El mismo presidente Mujica declaraba que de procederse a una apertura bajo el régimen de competencia como el procesado en la telefonía móvil «el espacio de las telecomunicaciones uruguayas termina en dos o tres empresas transnacionales. Pero si me pongo a obstruirles el paso, le creo un problema jurídico al país».<sup>84</sup> El decreto nunca fue presentado, alegándose sobre la conveniencia de ir hacia un marco legal para las telecomunicaciones. Quien insistió en que el monopolio fuera establecido por ley fue la presidenta de ANTEL, Carolina Cosse. Debemos consignar que, al momento de cerrar esta investigación, no existe ningún proyecto de ley o ley de telecomunicaciones en Uruguay.

En ese marco de movimientos estratégicos, el gobierno liberaba el decreto 260/010, donde establecía que la prestación de servicios de telefonía fija en el ámbito nacional que utiliza la tecnología IP forma parte de la exclusividad de ANTEL.

En contigüidad con la línea política del gobierno de Mujica, la URSEC impedía a la empresa Claro<sup>85</sup> el tendido de fibra óptica para la prestación de servicios de acceso a Internet. Si bien esto se procesó en marco de la independencia técnica del regulador, los resultados eran concurrentes con asegurar un espacio indemne a ANTEL en lo que refiere al desarrollo de la red de fibra óptica al hogar.

---

<sup>83</sup> Véase: <http://www.observador.com.uy/gobierno-protege-antel-y-le-da-el-monopolio-fibra-optica-n224084>

<sup>84</sup> Véase: <http://www.observador.com.uy/gobierno-protege-antel-y-le-da-el-monopolio-fibra-optica-n224084>

<sup>85</sup> El Tribunal de lo Contencioso Administrativo falló en su momento a favor de la URSEC luego de tres años de querellas en este caso por entender que «la autorización del tendido de ductos y fibra óptica debe atarse con las licencias correspondientes; es decir, esos tendidos se autorizan exclusivamente para la prestación de los servicios de telecomunicaciones autorizados por las licencias correspondientes». Lo que significa que debían ajustarse a las licencias otorgadas, las que no contemplaban el tendido de fibra para brindar servicios de Internet. De todas formas, las querellas continúan e involucran a un tratado de libre comercio entre Uruguay y México. Véase: <http://www.observador.com.uy/tribunal-impide-claro-entrar-el-negocio-la-fibra-optica-n304945>

El director de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones del momento, Ing. Sergio De Cola, expresaba que «la autorización que poseen las empresas privadas (Claro y Movistar) las habilita exclusivamente a brindar servicios de telefonía móvil y de transmisión de datos por medios inalámbricos».<sup>86</sup>

Visto desde una perspectiva histórica, podemos identificar un movimiento parsimonioso donde ANTEL y el Estado uruguayo preservaron el margen de autonomía en el campo de las telecomunicaciones, sobremanera en un ambiente convergente y dinámico. De este modo, para el campo de las telecomunicaciones en Uruguay, los dos gobiernos de izquierda funcionaron al igual que sus antecesores, con un marco regulatorio disperso, bajo el criterio de avocación del Poder Ejecutivo, cuando no del presidente y bajo un diseño institucional inconcluso que no terminaba por definir un marco de acción política con una formulación explícita. Si bien existieron algunos ajustes, ninguno llegó al rango de ley o estructura normativa superior para el sector de las telecomunicaciones.

Como fue descrito *ut supra*, en el período de transición entre el gobierno de Tabaré Vázquez y el de Mujica se procesó un significativo ajuste político, cuyo epicentro fue la desactivación del plan Cardales, lo que, entre otras cosas, significó la eliminación de incipientes políticas proconvergencia, relacionadas con otros planes nacionales de conectividad como el Ceibal.

### **5.3.3 Exordio mercosuriano: cambio de la norma de TV digital**

Dentro de las trazas políticas que dejó el comienzo del gobierno de Mujica en lo sectorial se destaca la restructuración de la institucionalidad regulatoria en materia de SCA y telecomunicaciones, donde la DINATEL pasó a ocupar un lugar central en la articulación de las políticas aplicadas a lo sectorial, desplazando a la URSEC, y la entronización de ANTEL y su delimitación estratégica en el terreno de las telecomunicaciones en Uruguay.

Asimismo, se debe consignar el cambio de norma técnica para el desarrollo e implantación de la TV digital en Uruguay, donde al cierre de su primer año de gobierno, la administración Mujica decide cambiar de la norma europea de TV digital por la nipona-brasileña. Las razones esgrimidas fueron directas y referían a criterios de estricto criterio geopolítico. A nivel de las definiciones políticas al interior del gobierno, si bien hubo algunas resistencias a nivel del Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM), terminó pesando más el Ministerio de

---

<sup>86</sup> Véase:

[http://www.telecomunicaciones.org.uy/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=615&Itemid=74](http://www.telecomunicaciones.org.uy/web/index.php?option=com_content&task=view&id=615&Itemid=74)

Relaciones Exteriores y Uruguay procedió al cambio de norma de TV digital para estar en consonancia con el marco regional, acompañando a Argentina y a Brasil. Fue así que, en diciembre de 2010, se anunciaba el cambio de norma de la DVB a la ISDB-T, extremo que luego tomaría forma en el decreto 77/011<sup>87</sup> cuya argumentación se sostenía en que los aspectos técnicos y económicos de las normas de TV digital ISDB-T y DVB-H son similares; que el nuevo contexto regional muestra que la norma ISDB-T ya fue adoptada por la gran mayoría de los países de Sudamérica; que la adopción de la misma permitirá a Uruguay, Argentina y Brasil potenciar sus posibilidades de desarrollo conjunto a través de una mayor cooperación tecnológica y productiva; que por razones eminentemente geopolíticas y priorizando la integración regional, se impone que Uruguay modifique su opción favorable a la norma DVB-T/DVB-H y adopte la ISDB-T de TV digital terrestre (decreto 77/011).

Se acometía al MIEM y a la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) la preparación de los planes técnicos, cronogramas y marco regulatorio que fuesen necesarios para que la implantación de la televisión digital terrestre se realice en forma armónica y coherente.

De esta forma se daba inicio al proceso de transición de la TV analógica a la digital en Uruguay.

El proceso de cambio de norma fue ejecutivo y casi presidencial a diferencia de la instancia consultiva que había operado en la adopción de la norma europea en el anterior período de gobierno, presidido por el Dr. Tabaré Vázquez. La norma europea en ese momento rondaba los 133 países adscritos, había comprometido un apoyo de implementación de 6 millones de euros, aunque el prosecretario de presidencia, el Dr. Cánepa,<sup>88</sup> se encargó de explicitar que fue una «decisión de fondo», que respondía a cuestiones de política exterior, donde se pretendía dar cuenta que para el gobierno de Mujica lo regional resultaba ineludible.

#### **5.3.4 Cuarto interregno: asignación de TV digital en Uruguay**

El proceso de asignación de la TV digital configuró el tercer movimiento del gobierno de Mujica en relación con los Servicios de Comunicación Audiovisual. A caballo entre el proceso discusión abierta por el CTC, que proyectaba una reforma regulatoria en materia de

---

<sup>87</sup> Véase: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/77-2011>

<sup>88</sup> Véase:

[http://www.telecomunicaciones.org.uy/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=330&Itemid=74](http://www.telecomunicaciones.org.uy/web/index.php?option=com_content&task=view&id=330&Itemid=74)

SCA y después de desmontar el plan Cardales, el Ejecutivo de Mujica inauguraba el proceso de asignación de la TV digital, mediante decretos presidenciales y bajo la invocación del marco legal existente. El impulso a este proceso se lo podemos adjudicar al influjo regional (concretamente el desarrollo de la TVD en Argentina), donde Uruguay había ajustado su norma de TV digital, pasando de la europea a la nipona-brasileña, poniéndose de esta forma a tono con los vecinos.

El estado de situación social y político contingente del Uruguay del gobierno de Mujica evidenciaba que las propuestas programáticas con las que contaba el Frente Amplio, para este período de gobierno, eran mucho más explícitas que las del primer gobierno ejercido por el Dr. Vázquez. También en ese período, el telón de fondo regulatorio contaba con algunos antecedentes como el de Radiodifusión Comunitaria (ley n.º 18.232), donde se establecían procedimientos y estándares básicos para la gestión y uso de administración de espectro.

Si bien estos antecedentes y el hecho de haber renovado el gobierno con mayorías parlamentarias en ambas cámaras, habiendo accedido al Poder Ejecutivo por más del 50 % de los electores podía augurar una profundización inmediata y lineal en materia de regulación sobre SCA y telecomunicaciones, el camino iba a ser mucho más zigzagueante que lo esperado. En el camino se iban a concentrar algunas acciones y reacciones de los actores involucrados en relación con algunos eventos y necesarias tomas de decisiones, como en la asignación de la TV digital abierta y terrestre, que anticiparían algunos posicionamientos futuros como, por ejemplo, al momento de la discusión y aprobación de la interdicta ley de SCA (ley n.º 19.307).

En el período de Mujica se identifican actos administrativos por decretos (asignación de TV digital) que luego se inscribieron casi en su totalidad en el marco de la ley madre de SCA; continuidades en la lógica de tramitación política sobre la administración de los SCA; y se evidencia también un ambiente inmaculado en la delimitación del campo de los SCA con las telecomunicaciones. Debemos además remarcar, que configuró un período donde la efectivización de algunos cambios, se realizó bajo un vaivén político poco propicio para el desarrollo efectivo de políticas públicas sectoriales.

## ***Términos de referencia***

Partimos del trabajo realizado por el Proyecto ESOP<sup>89</sup> (2016) en donde, a la luz del Reglamento de Radiocomunicaciones (RR) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), se definen los procedimientos en la gestión y administración del espectro radioeléctrico.

Del anterior marco de definiciones podemos comprender que el proceso de *asignación* es un acto administrativo autónomo, donde cada país define una política precisa de aplicación; las *adjudicaciones* deben ser coordinadas a los efectos de producir interferencias entre estados y organismos de contralor técnico en cada una de las administraciones; y las *atribuciones* pertenecen al espacio supranacional bajo la administración de la UIT a través de sus conferencias y acuerdos que terminan definiendo el cuadro de atribuciones del RR.

---

<sup>89</sup> Véase: <https://www.fing.edu.uy/en/node/25496>

**Atribución:** «Atribución (de una banda de frecuencias): inscripción en el cuadro de atribución de bandas de frecuencias de una banda de frecuencias determinada, para que sea utilizada por uno o varios servicios de radiocomunicación terrenal o espacial o por el servicio de radioastronomía en condiciones especificadas. Este término se aplica también a la banda de frecuencias considerada. La inscripción se realiza en el llamado *cuadro de atribución de bandas de frecuencia* que forma parte del artículo 5, sección IV del RR. En él se define la repartición de las bandas de frecuencia en función de los diferentes servicios de radiocomunicaciones en las tres regiones definidas por UIT. Desde el punto de vista de la atribución de las bandas de frecuencia, Uruguay pertenece a la región 2. Cuando en el cuadro una casilla correspondiente a una banda de frecuencia se atribuye a varios servicios, ya sea en todo el mundo o en una región, estos servicios se enumeran en el siguiente orden: servicios primarios: Su nombre aparece impreso en el cuadro en mayúsculas y servicios secundarios: Su nombre está impreso en el cuadro en caracteres normales» (ESOP: 2016).

**Adjudicación:** «las decisiones sobre el uso del espectro involucran procesos extensos en el tiempo, y los interesados en participar de estas decisiones deben acordar planes elaborados con varios años de anticipación a su aplicación en los hechos. En áreas donde puede existir interferencia entre diferentes estados o países, se elaboran planes que establecen qué frecuencias o canales utiliza cada uno de los estados. En estos planes, que apuntan gestionar la interferencia, es donde se realiza la adjudicación. A modo de ejemplo, Uruguay planifica el uso de frecuencias y canales de las estaciones generadoras y repetidoras de TV en la banda de VHF en sus fronteras con Argentina y Brasil en el marco del Mercosur. Las estaciones uruguayas de TV en la banda de VHF que se encuentran en territorio de coordinación con Argentina o con Brasil podrán utilizar solo ciertos canales en esa banda. En Fray Bentos, por ejemplo, se pueden utilizar, en la banda de VHF, los canales 4, 6 y 12. Esto implica la adjudicación de los canales 4, 6 y 12 de TV en la banda de VHF en Fray Bentos, Uruguay (Resolución del Mercosur número 6, año 1995)» (ESOP: 2016).

**Asignación:** «[de una frecuencia o de un canal radioeléctrico] autorización que da una administración para que una estación radioeléctrica utilice una frecuencia o un canal radioeléctrico determinado en condiciones especificadas. Esto implica que la asignación es realizada por la administración que corresponda en cada nación, donde se otorga a determinada estación radioeléctrica el permiso de uso de una frecuencia o de un canal radioeléctrico con determinadas condiciones técnicas establecidas. Utilizando el cuadro internacional de atribución de bandas de frecuencias como punto de partida y teniendo en cuenta acuerdos regionales e internacionales, la autoridad de gestión del espectro de frecuencias de cada país selecciona normalmente las frecuencias adecuadas a fin de asignarlas a las estaciones de un determinado servicio» (ESOP: 2016).



### ***Reserva de espectro para TV digital en Uruguay***

En Uruguay, la porción de espectro para la asignación a la TV digital terminó de regularse por el decreto 82/015. Cabe mencionar que existieron otros decretos que aplicaban sobre el proceso de asignación, pero en los aspectos referidos a la reserva de espectro los mismos fueron sustituidos por el 82/015 que se mantiene como referencia actual en lo que respecta al afincamiento de los canales asignados.

Luego de algunas idas y venidas se identificó la subbanda de 512-698 MHz (canales UHF 21 al 51), para el despliegue del servicio de televisión digital en el territorio nacional, con excepción del segmento 608-614 MHz (canal UHF 37), que se dejó asignado para radioastronomía. En atención a asignaciones ya efectuadas con antelación para esa porción del espectro y ante la inminencia de un recurso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dos empresas de televisión por abonados por UHF, se cedió por un plazo limitado a 15 años la subbanda de 602-698 MHz para el despliegue del servicio de televisión para abonados por el sistema UHF codificado en las áreas geográficas que, en su oportunidad, le fueran autorizadas a Bersabel S. A. y Visión Satelital S. A., con excepción de los segmentos 608-614 MHz y 632-638 MHz (decreto 82/015).

### ***Asignación de TV digital en Uruguay***

Con el decreto 153/012<sup>90</sup> se abre la saga política y el proceso de asignación de la TV digital en Uruguay, un derrotero en el que intervienen algunas modificaciones precedentes en el marco regulatorio, como la ley n.º 18.232 de Radiodifusión Comunitaria y el decreto 374/008, donde se establecían nuevas reglas y procedimientos de acceso en el usufructo del espectro, aunque también se evidenciaban algunas continuidades en la política mesocrática del Uruguay. Entre las «innovaciones» que podemos extraer en el decreto 153/012 del 11/5/2012, se rescata su fuerte inspiración en el proceso de reconocimiento del sector comunitario, su adecuación a un conjunto de derechos suscritos en acuerdos internacionales y una deliberada opción por procedimientos públicos y reglados. Este decreto puso sobre la mesa algunos cambios procedimentales que los distanciaba con la inercia fáctica en relación con los SCA en Uruguay.

En sus considerandos se establecía que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo —a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería— la fijación de la política nacional de

---

<sup>90</sup> Véase anexo 8, decreto 153/12.

telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual; que en atención a lo dispuesto por los convenios celebrados en el marco de la UIT se procurará un uso eficiente de las frecuencias y el espectro.

Por otro lado, en continuidad con la lógica imperante desde el surgimiento de la TV analógica, se asume que los servicios de radiodifusión son de interés público y no servicios públicos, reeditando de esta forma una resolución a favor de los sectores privados de la radiodifusión, cuyo predicamento siempre fue que los SCA son servicios de interés público.<sup>91</sup>

En el decreto 153/012 —sobre asignación de TV digital— expresamente se adjudica la competencia de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual (DINATEL) en el asesoramiento al Poder Ejecutivo, en las políticas y criterios para el otorgamiento de licencias y autorizaciones de servicios de telecomunicaciones y comunicación audiovisual, lo que equivale a decir que la remozada DINATEL pasaba a jugar el rol definido en la ley de Presupuesto del período 2010-2015, es decir de articular las políticas sobre SCA en coordinación con el Poder Ejecutivo a través del MIEM.

También en ese decreto se asumía a texto expreso la voluntad de asegurar el acceso ecuaníme y bajo estándares que asegurasen una comparecencia diversa en la oferta de señales en la transición del sistema analógico al sistema digital. Se establecía además que al menos un tercio del espectro radioeléctrico —por localidad— estaría destinado a la prestación del servicio de radiodifusión comunitaria y otros sin fines de lucro.

Con referencia a la ley de Radiodifusión Comunitaria (LRC) se remarcaba la necesidad de establecer procedimientos transparentes y con la debida publicidad en los procedimientos y condiciones de otorgamiento de las asignaciones de frecuencias, a los efectos de asegurar el contralor por parte de los ciudadanos.

Una de las piezas llamativas de este decreto, descansaba en el considerando número 8, donde se expresaba la conveniencia de

---

<sup>91</sup> Este aspecto refiere a un parteaguas fundacional en el sistema de medios uruguayos, muy a tono con una discusión regional. Sobre el mismo cabe consignar que ya en el año 1957, en oportunidad de que el Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE) presentara un proyecto de ley donde definía a los SCA como servicios públicos, el lobby ejercido por los sectores comerciales había hecho inclinar la balanza a favor de la opción antes mencionada. Algunos investigadores le asignan particular relevancia por considerarlo un déficit en la base de la discusión sobre SCA (Faraone: 1998; Soria: 2016).

propiciar la continuidad de los actuales servicios de radiodifusión de televisión comercial en el nuevo entorno digital, en atención al cumplimiento de objetivos de interés general y cultural que han brindado hasta el momento, para lo cual se tomará en consideración los antecedentes de los mismos en los procedimientos que se establezcan.

Como veremos más adelante, esto acarreó la necesidad de dos decretos complementarios en el proceso de asignación de la TV digital, los que brindarían una atención especial a los tres canales privados de la capital, quienes, consorciados en las empresas dominantes del mercado de TV abierta privada y del mercado del cable (Lanza y Buquet, 2011; Becerra y Mastrini, 2009), se aseguraban una rápida transición al universo digital. Es importante remarcar que también a ellos se les establecían plazos para las asignaciones, lo que no significó una modificación menor para estos conglomerados medios, que hasta ese momento funcionaban bajo un régimen *sine die*. El establecimiento de plazos fue, sin duda alguna, una revolución en el proceso de asignación; a partir de este proceso de asignación todas las licencias estarían mediadas por un plazo, sujeto a renovación y al cumplimiento del proyecto presentado en oportunidad de acceder a la misma.

El marco de asignación de la TV digital apelaba a los procedimientos establecidos en el decreto 374/008 para la asignación de licencias de radio y televisión comercial, asegurando la participación de la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI), integrada por representantes de las gremiales de radiodifusión comercial, la universidad pública, las universidades privadas, la asociación de trabajadores de la prensa y otros actores involucrados.

El proceso de asignación comprometía el establecimiento de una agenda programada de despliegue nacional de la televisión digital por etapas, comenzando por Montevideo. El apagón analógico estaba previsto para noviembre de 2015, extremo que al cierre de esta investigación aún no se ha confirmado, como tampoco se ha anunciado una nueva fecha para el cierre de los servicios analógicos.

La redacción comprometía el «cese de las transmisiones analógicas o “apagón analógico” [que] se realizará el 21 de noviembre de 2015, Día Mundial de la Televisión dispuesto por Naciones Unidas». Asimismo, se contemplaba que el seguimiento sobre la transición estaría a cargo del MIEM, a través de DINATEL, y previa consulta a URSEC, lo que otra vez significaba un refuerzo institucional para la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL) en su rol de administrador político.

## *La hamacada secuencial en la asignación de la TV digital en Uruguay*

Como hemos señalado, la secuencia se inicia con el decreto del Poder Ejecutivo 153/012 de 11/5/2012, que establece el marco regulatorio para la televisión digital terrestre abierta.

Conviene recordar que el paisaje de medios en Uruguay mantenía características de alta concentración y se acordonaba en los grupos Romay (Canal 4), De Feo-Fontaina (Canal 10) y Cardoso-Scheck (Canal 12),<sup>92</sup> los que dominaban la televisión metropolitana abierta y la mayoría de la televisión abierta en el interior de Uruguay (a través de testaferreros o acuerdos de larga data con canales locales); detentaban también la televisión para abonados de Montevideo (Montecable, TCC y Nuevo Siglo, y Multiseñal [a través de uso de espectro]) y además, contaban con una red de televisoras del interior (RUTSA) y el grupo de cable dominante EQUITAL, que operaba en el interior bajo un menú estable de programación y cuya centralidad estaba dada por el acceso a las señales de TV abierta capitalinas que eran embebidas por los cableros pertenecientes a EQUITAL (Buquet y Lanza, 2011; Mastrini y Becerra, 2009; García Rubio, 1994).

Esta estructura de propiedad se mantenía gracias a una línea de continuidad histórica que brindaba seguridad económica y un canal de «diálogo» con los distintos ocupantes del Poder Ejecutivo. Los empresarios afincados en ANDEBU supieron navegar de forma exitosa los distintos hitos tecnológicos y políticos<sup>93</sup> (TV cable y surgimiento de TV pública), manteniéndose en un espacio de confort, sin necesidad de alterar su enfoque ideológico y con clara expansión en lo comercial.

Con la irrupción de la TV digital y las tecnologías convergentes, ese espacio de comodidad comenzó a ser interpelado. La tecnología asociada a la TV digital abría la posibilidad de que nuevos actores irrumpieran en la oferta.

En el decreto 153/012 de implementación de la TV digital se establecía la reserva para el área metropolitana de Montevideo, de los canales 21 al 36 y del 38 al 41 para el despliegue de la TV digital, donde se destinaban

---

<sup>92</sup> Actualmente en proceso de rediseño de su estructura propietaria, aunque sin mayor cambio en el rubro sectorial. Véase <http://brecha.com.uy/ya-no-sos-margarita-2/>

<sup>93</sup> Podemos consignar entre ellos: la aparición de las señales públicas como el SODRE en la década de los años sesenta y luego TV Ciudad en los noventa y el surgimiento de la TV cable en la década de los años noventa. En ambos hitos lograron negociar y mantener su dominio sobre la escena y la materialidad mediática uruguaya. Por mayores referencias véase Faraone, 1998, 2001; García Rubio, 1994; Soria: 2016; Buquet y Lanza: 2011.

a) seis canales para titulares de servicios de radiodifusión de televisión públicos, de los cuales uno será asignado a Televisión Nacional Uruguay (TNU), uno se reservará para la Intendencia Municipal de Montevideo, y otro se reservará para el desarrollo de servicios de radiodifusión de televisión pública regionales.

b) siete canales para asignar a titulares que brinden servicios de radiodifusión de televisión comerciales,

c) siete canales para brindar servicios de radiodifusión de televisión comunitarios y otros sin fines de lucro.

Asimismo, en el numeral 3 del citado decreto, se reservaba un canal para el mantenimiento de una señal espejo analógica para el sector comercial, que permanecería activo hasta el apagón analógico previsto para noviembre de 2015.

Mientras, para el interior de Uruguay se establecía reservar los canales 21 al 36 y del 38 al 41

en cada una de las localidades del resto del país y siempre que fuese técnicamente posible:

a) tres canales para titulares de servicios de radiodifusión de televisión públicos, de los cuales uno se reservará para el desarrollo de servicios de radiodifusión de televisión pública regionales.

b) tres canales para titulares de servicio de radiodifusión de televisión comercial y

c) tres canales para servicio de radiodifusión de televisión comunitarios y de otros sin fines de lucro.

En el mismo decreto se indicaba que una de las señales destinadas para el desarrollo del sector público por localidad en el interior, debería reservarse para el canal público Televisión Nacional de Uruguay (TNU).

El procedimiento de apertura para los llamados a interesados le competía a la URSEC, otorgándosele un plazo de sesenta días a ese organismo para elevar al Poder Ejecutivo una propuesta de bases y condiciones para los llamados.

Se estipuló que los llamados comenzaran por Montevideo (capital y área metropolitana) en donde para el sector público se proyectaba un llamado de hasta tres (3) canales de los 6 reservados; en el sector comercial el llamado debería contemplar la utilización de hasta cinco (5) canales de los 7 reservados.

En relación con el sector comunitario se encomendaba a la URSEC la apertura de un llamado a expresión de interés para asociaciones civiles sin fines de lucro interesadas en brindar servicios de radiodifusión de televisión digital comunitaria, en donde se adjudicarían hasta dos señales. De existir interesados se procedería a la apertura de un llamado el cual se registraría bajo los procedimientos establecidos por la ley de Radiodifusión Comunitaria n.º 18.232 (decreto 153/012).

Los requisitos para los interesados en brindar servicios de radiodifusión de televisión digital comercial serían, entre otros, ser ciudadanos naturales o legales en ejercicio de la ciudadanía y estar domiciliados real y permanentemente en Uruguay (decreto 153/012).

A su vez, los interesados tendrían que presentar

información sobre el proyecto comunicacional y de negocios que se comprometen a brindar a la población, de obtener la autorización, indicando, entre otros aspectos que se incluirán oportunamente en las bases y pliego del llamado: el plan de programación a desarrollar; cantidad, tipo y géneros de señales audiovisuales propias que ofrecerán; definición de la señal (alta definición-HD, definición estándar-SD); política de pautas publicitarias; cantidad y tipo de producción audiovisual nacional y local propia; planes para atender la accesibilidad de personas con discapacidades visuales y auditivas a los servicios ofrecidos, incluyendo el porcentaje de programación con contenido accesible y tipo de accesibilidad; creación de empleos directos y cumplimiento de las garantías laborales; participación de productores independientes y empresas nacionales de la industria audiovisual en la cadena de producción y difusión relacionada con su servicio; y servicios conexos e interactivos que incluirán [...] (decreto 153/012).

Las propuestas serían evaluadas por la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI) cuyos dictámenes no serían vinculantes, y con el compromiso de que los interesados deberán exponer su propuesta ante una audiencia pública a los efectos de brindar una mayor transparencia al procedimiento, esto último con clara referencia al decreto 374/08.

Asimismo, quienes fueran adjudicados no podrán «ceder, arrendar o transferir de ninguna manera a terceros, sea directa o indirectamente, el uso de parte de dicho espectro» (decreto 153/012).

Se establecía un plazo para las nuevas autorizaciones de

15 años para el caso de los titulares de servicios de radiodifusión de televisión digital comercial, con opción a renovaciones por parte del Poder Ejecutivo, por un plazo de 10 años cada vez. En cada renovación se tendrá en cuenta la evaluación del cumplimiento de las condiciones y

compromisos asumidos por el operador en su plan comunicacional [...] para la evaluación, el Poder Ejecutivo deberá tener en cuenta al menos los siguientes insumos: informe técnico de URSEC, opinión de la CHAI y resultado de una audiencia pública no vinculante (decreto 153/012).

A los adjudicatarios de Montevideo se les otorgaba un plazo de nueve meses para el inicio efectivo de sus transmisiones y el plazo podía prorrogarse por la URSEC por una sola vez, hasta por tres meses y, de mediar incumplimiento, quedaría sin efecto la autorización.

### ***Decretos complementarios 436/012 y 437/012***

#### ***437/012***

Sobre el filo del cierre anual de actividades del año 2012, el Poder Ejecutivo libra dos decretos que se relacionan con el plan de implementación y desarrollo de la TV digital en Uruguay. Uno de ellos es el 437/012 del 31/12/2012, que aprobó el pliego de bases y condiciones a regir en el llamado a interesados a obtener autorización para brindar el servicio de radiodifusión de televisión digital comercial con estación principal en el departamento de Montevideo<sup>94</sup> y reglamenta lo expresado en el considerando número 8 del decreto 153/012 (de implementación de la TV digital en Uruguay). Es en ese apartado que se establecía que los canales comerciales —que hasta ese momento usufructuaban las señales analógicas— no deberían pasar por la etapa concursal prevista. La base argumentativa que emerge del considerando número 8 del decreto 153/012, expresa que se

entiende conveniente propiciar la continuidad de los actuales servicios de radiodifusión de televisión comercial en el nuevo entorno digital, en atención al cumplimiento de objetivos de interés general y cultural que han brindado hasta el momento, para lo cual se tomarán en consideración los antecedentes de los mismos en los procedimientos que se establezcan.

En línea con lo anterior y en el último día del segundo año de gobierno del presidente Mujica, se decreta excluir

a las empresas Monte Carlo TV S. A., Sociedad Anónima Emisora de Televisión y Anexos y Sociedad Televisora Larrañaga S. A., del cumplimiento de los requisitos que resultan de los literales d) iii), iv), v); y f) del artículo 8.º del decreto n.º 153/012 de 11 de mayo de 2012 (decreto 437/012),

---

<sup>94</sup> Véase anexo 9, decreto 437/102.

lo que, en los hechos, significó franquearle el requisito concursal al menos en esta etapa a los «tres grandes» (Kaplún, 2014). Los argumentos que sostenían este decreto figuraban expresamente en sus considerandos, en donde se entendía

conveniente propiciar la continuidad de los actuales servicios de radiodifusión de televisión comercial en el nuevo entorno digital, en atención al cumplimiento de objetivos de interés general y cultural que han brindado hasta el momento, para lo cual se tomarán en consideración los antecedentes de los mismos en los procedimientos que se establezcan,

además de tomar en consideración «la probada experiencia y trayectoria de tales operadores, procede disponer una aplicación diferenciada a su respecto en cuanto al cumplimiento de algunos requisitos formales previstos en el decreto» de asignación de TV digital.

Las reacciones de algunos de los miembros integrantes de la CHAI—institucionalidad a cargo de la evaluación del proceso de asignación— no se hicieron esperar, fue así como Gabriel Kaplún, representante de la Universidad de la República ante ese organismo, expresó que, en relación con el decreto 437/012 del 31/12/2012, «el contenido sustantivo favorece a los tres grandes y los exonera de requisitos, y es un desestímulo para los nuevos canales porque no se someten a las mismas reglas». Por su parte, el representante de la DINATEL ante la CHAI, Luis Ferrari, desvinculaba a esa dirección de la redacción del decreto en cuestión.<sup>95</sup> En tanto, Edgardo Ortuño, subsecretario del Ministerio de Industria, en cuya órbita se encuentra la DINATEL, opinaba que quienes observaban la inconveniencia del decreto 437/012,

no están valorando adecuadamente lo sustancial [y que a pesar del mismo] se mantienen los principios y planteos fundamentales del decreto original, y es un equilibrio adecuado entre continuidad y cambio. Genera las condiciones para una diversificación inédita de propuestas de comunicación en el país y, al mismo tiempo, reconoce la trayectoria y el aporte de las propuestas de comunicación que ya tienen cincuenta años en Uruguay.

Para el MIEM, el decreto 437/012

establece reglas de juego comunes para todos los operadores hacia adelante, y al mismo tiempo reconoce las diferencias de puntos de partida. No sería lógico exigir los mismos requisitos de presentación de información a quienes hace cincuenta años están emitiendo —cuyo proyecto de

---

<sup>95</sup> Véase: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2013/1/lecturas-de-verano/>



comunicación, se comparta o no su contenido, se conoce— que a quienes plantean nuevos proyectos y deben fundamentarlos a nivel comunicacional y económico.<sup>96</sup>

En relación con las autoridades de la fuerza política Frente Amplio, los mismos no contaban con opinión o no se encontraban informados respecto al decreto. En declaraciones a la prensa, Mónica Xavier (presidenta del Frente Amplio), expresaba no conocer el decreto al igual que los vicepresidentes Juan Castillo e Ivonne Passada.<sup>97</sup>

#### **436/012**

De forma simultánea, el gobierno de Mujica decretaba el 31/12/2012 la fijación, a través del decreto 436/12,<sup>98</sup> de un tope máximo del total de abonados de la TV cable tanto a nivel nacional como por localidad. Un decreto que iba dirigido a frenar el avance de algunas empresas identificadas con grandes grupos de peso internacional como Direct TV y Cablevisión.

En los considerandos de este decreto se establecía que los servicios de televisión para abonados se constituyeron bajo el principio de territorialidad, y que el desarrollo de los mismos a escala nacional había «influido en el desarrollo de producciones locales de televisión que hoy se pueden ver en todo el país» y que «la excepción al principio de territorialidad realizado en las autorizaciones otorgadas para algunos operadores, puede producir un grado de concentración no deseado atendiendo al principio de diversidad y afectando el desarrollo de los operadores limitados a un área territorial determinada», esto último en clara alusión a Direct TV, que venía ganando terreno en el mercado de la TV por suscripción a favor del servicio cableado. Y en base a estos antecedentes se entendía «necesario limitar la participación en el mercado de los operadores de televisión para abonados, evitando la generación de monopolios u oligopolios», para lo cual se instruía que

el total de abonados de las empresas de televisión para abonados autorizadas para operar en todo el territorio nacional no podrá superar el 25 % del total de hogares [y que] el total de abonados de las referidas empresas no podrá superar el 35 % del total de hogares de cada territorio, conforme al principio de territorialidad vigente para los operadores de cada localidad (decreto 436/012).

---

<sup>96</sup> Véase: Uval, (2013) en <https://ladiaria.com.uy/articulo/2013/1/lecturas-de-verano/>

<sup>97</sup> Véase: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2013/1/lecturas-de-verano/>

<sup>98</sup> Véase: anexo 10, decreto 436/012.

Este decreto no lograba discriminar cuándo las empresas funcionaban de forma consorciada como en el caso de EQUITAL, como tampoco agregaba mayores detalles de cuál iba a ser el mecanismo por el cual se iba a controlar la medida. El decreto fue recurrido por Direct TV ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que solicitó la derogación del mismo en la resolución 212/016, bajo los argumentos que entendían que

si el Estado pretende restringir la libertad de empresa y de comercio de los operadores privados, o si pretende limitar las posibilidades de elección de los ciudadanos en relación a la contratación de servicios para televisión para abonados, solo puede hacerlo mediante una ley, y aún más, para que sea constitucional, deberán invocarse fundamentos reales que tiendan a la satisfacción del interés general.<sup>99</sup>

Las relaciones entre el campo político y los permisarios de los medios resulta un tópico clave en el análisis del juego de estrategias al momento de proponerse algunos cambios en las lógicas imperantes entre ambos bloques. Schuliaquer (2016) propone, para el caso uruguayo, un cuadro de análisis que parte de la clasificación propuesta por Hallin y Mancini (2004) y establece una tipología para el análisis de la relación entre los sistemas de medios y los sistemas políticos, en base a tres dimensiones: I) estructura relacional entre el campo político en relación con el Estado, II) la trayectoria editorial de las principales empresas de medios y III) la cultura periodística imperante en el país. En relación con la primera dimensión, para este autor, Uruguay cuenta con una relación favorable al Estado en su peso negociador frente al sector privado, en donde el Estado muchas veces oficia de barrera de contención para operadores foráneos. El caso del decreto 436/012 da cuenta de esta variable a todas luces.

De modo que el marco situacional de referencia del que parten las nuevas regulaciones sobre SCA referían a un Estado con amplia legitimación social y con una empresa identificada con la defensa de la estatalidad —como ANTEL— entronizada en la gestión de las telecomunicaciones en Uruguay (Waksman, 1993 citado por Schuliaquer: 2016). Este estado de situación remanente le aseguraba al Estado uruguayo cierta «paz» en los cambios previstos para el sector de los SCA y el de las telecomunicaciones. A partir de una demarcación precisa entre los SCA y las telecomunicaciones se instauraba —conforme a la tradición política uruguaya— una voluntad no escrita de administrar gradualmente los cambios y la negociación

---

<sup>99</sup> Véase: [www.tca.gub.uy/visornew.php?numero=212&ano=2016](http://www.tca.gub.uy/visornew.php?numero=212&ano=2016)

permanente con el Poder Ejecutivo, en un marco movidizo y afectado por cambios tecnológicos presentes e inminentes.

Desde este punto de vista, los decretos 436/012 y el 437/012 dan cuenta de la centralidad de Estado en la protección de sectores privados «criollos» y la dicotómica preservación de los SCA mayoritariamente gestionados por el sector privado y el de las telecomunicaciones bajo la órbita de ANTEL como empresa estatal. Esto último encontrará mayor evidencia empírica al momento de analizar la discusión del proyecto de ley sobre Servicios de Comunicación Audiovisual, al final del período del gobierno de Mujica.

Sobre la segunda dimensión, propuesta por Schuliaquer (2016), el sistema de medios uruguayo mantuvo una relación editorial estable con el Frente Amplio, elemento que se revela en la escena mediática cotidiana, donde se constata una polaridad entre los grandes medios nacionales (asociados a los definidos «tres grandes», canales 4,10 y 12 de televisión comercial) y la fuerza política Frente Amplio. Esta situación se puede extrapolar a períodos anteriores a que el Frente Amplio accediera al gobierno (Kaplún, 2014), extremo que contribuyó a favorecer una tácita aceptación por las partes en la conformación de la escena mediática oriental.

La tercera dimensión propuesta alude a las características del ejercicio profesional periodístico, donde para el caso uruguayo evidencia un encuadre profesional de dependencia entre el periodismo y los actores políticos como representantes ciudadanos y poseedores de la voz pública, en donde se identifica un ejercicio de «periodismo de declaración» (Schuliaquer, 2016), donde la centralidad está dada por la declaración del agente político y en cuya materialidad recae la construcción noticiosa. Esto termina por asentar aún más la marca país partidocéntrica y estadocéntrica (Caetano, Rilla, Pérez Antón, 1989), lo que, tomado por eventos, evidencia una «escena mediática» uruguaya tramitada bajo una gradualidad lindblombiana, evitando diseños y ejercicios de políticas racionales puras, y bajo el sino de negociaciones paulatinas, «comparadas, limitadas y sucesivas» con los diferentes actores al tiempo de construir algunos acuerdos consensuados (Lindblom, 1959, 1992).

La zaga que dejan los hitos e interregnos analizados hasta este momento, evidencia desencuentros entre organismos públicos encargados de la regulación de los SCA donde, si bien siempre fue un campo de batalla activo, en el gobierno de Mujica esto se activó aún más, debido entre otras cosas al mayor dinamismo que alcanzó el sector en la esfera regulatoria (asignación de TV digital, proyecto de ley sobre SCA), a los cambios tecnológicos contingentes

y, sobre todo, al componente errático en el manejo político desde el Poder Ejecutivo en relación a estos temas.

El común denominador del accionar político tomado en relación con los hitos estudiados hasta el momento en esta investigación —como en los definidos «interregnos»— fue la aplicación formal o informal del principio de «avocación» del Poder Ejecutivo para zanjar la aplicación de la regulación (plan Cardales, asignación de TV digital, elección de la norma de TV digital).

Se evidencia además una fuerte competencia formal e informal de las agencias con competencias en materia de SCA y de telecomunicaciones, asociada a un diseño institucional incompleto o bloqueado (Berretta, 2006), en donde las acciones explícitas de una agencia chocaban con inercias o herencias conductuales (Oszlak y O'Donnell, 2007). También se puede inferir la existencia de «políticas por omisión» y, en ese marco, se puede observar a las agencias estatales (URSEC, DINATEL, ANTEL) manteniendo disputas por los campos de aplicación e competencias, con marcadas asimetrías en relación con sus capacidades institucionales instaladas, sus cuerpos burocráticos y su comparecencia institucional.

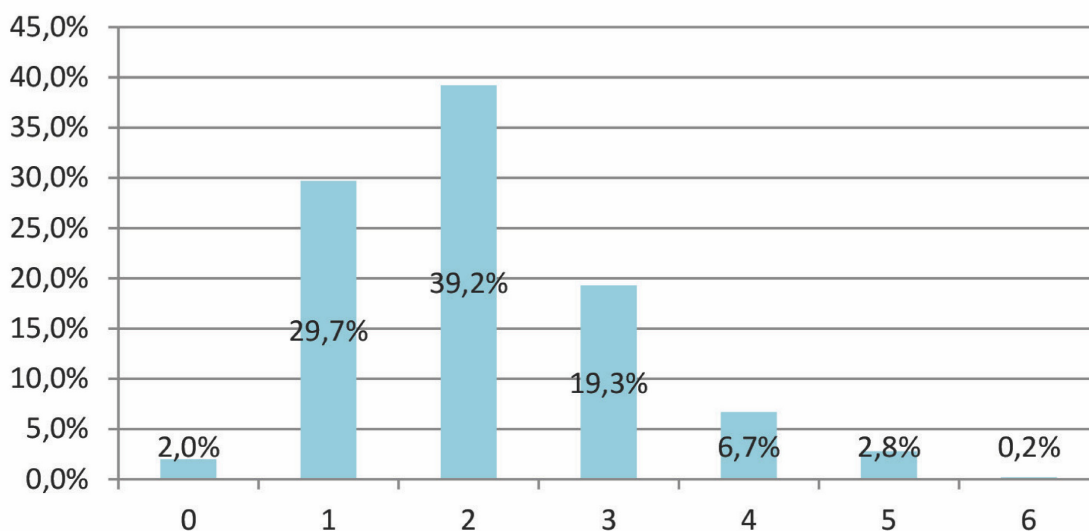
### ***La ciudadanía frente a la TV digital***

En Uruguay, prácticamente todos los hogares cuentan al menos con un televisor (sin televisor solo 2 % en la muestra del 2014). Con independencia de los cambios tecnológicos de los últimos años, podemos afirmar que el dispositivo *televisión* es universal en los hogares uruguayos y se mantiene constante medido por hogares. La mayoría de los hogares cuenta con 2 televisores, representando el 39,2 %, mientras que casi el 30 % tiene un aparato, casi la quinta parte tiene 3, el 6,7 % tiene 4.<sup>100</sup>

### **Figura 7: Cantidad de televisores en el hogar**

---

<sup>100</sup> *La Ciudadanía ante la Convergencia Tecnológica y los Medios de Comunicación II*. Beltramelli, Federico; Alonso, Eduardo; Irigoín, Pablo; Turnes, Gianela; Meyer, Juan; Motta, Jaen. Grupo Polímate. PRODIC-FIC-Udelar. Financiado por DINATEL.

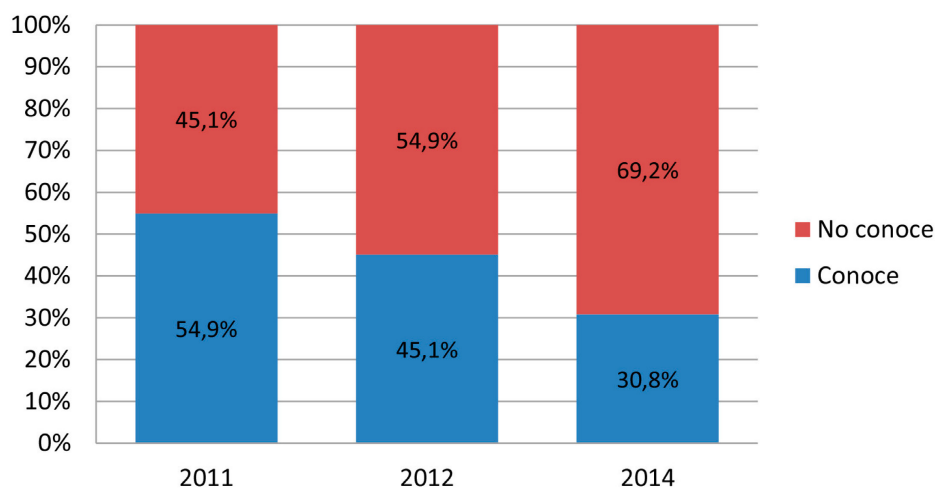


Fuente: Beltramelli, Alonso, Irigoien *et al.*, 2016. PRODIC-FIC-Udelar.

Ahora bien, esta penetración no guarda correlación con el reconocimiento de la facilidad tecnológica de la que proveía la TV digital (TVDA). En el realizado por el grupo POLIMATE,<sup>101</sup> sobre el reconocimiento de la televisión digital abierta, los datos mostraban que, en el año 2011, el 54,9 % de los consultados conocía la TVDA; en el 2012 esta cifra se reducía al 45,1 % y llegaba solo al 30,8 % en 2014.

### Figura 8: Reconocimiento de la definición sobre TVDA

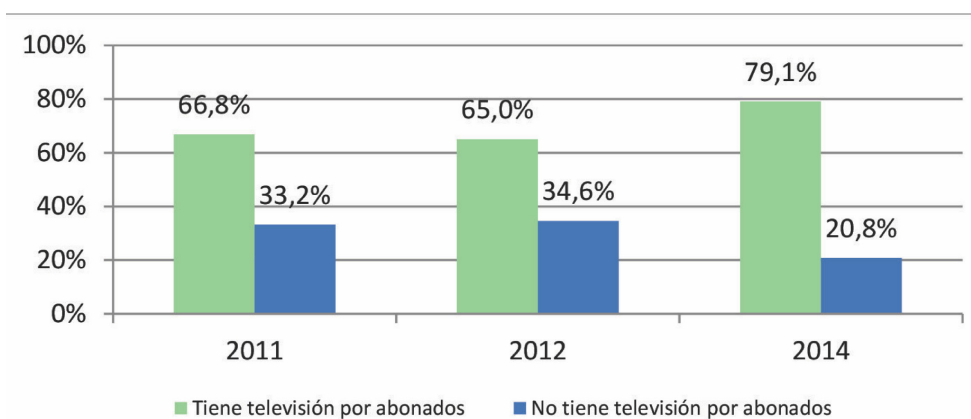
<sup>101</sup> Se realizaron tres encuestas de opinión pública que alcanzaron toda la extensión del territorio, aplicándose a 1002 casos en el 2011, 900 en el 2012, 1000 casos en el 2014 distribuidos en poblaciones de 5000 habitantes y más, durante tres semanas de los meses de octubre y noviembre de cada año. Para el diseño muestral se tomaron como base los avances censales del 2003 para el 2011 y el censo nacional realizado durante el 2011 para la encuesta realizada en el 2012 y en el 2014. El estudio de campo polietápico fue implementado mediante sorteo aleatorio, respetando la distribución territorial por departamentos, la satisfacción de las cuotas de género y edad en las franjas preestablecidas. Y luego, por sorteos aleatorios de las zonas, manzanas y finalmente hogares en las primeras etapas y por asignación en la profundización de variables más específicas, en las siguientes. Se establecen, de acuerdo con los parámetros académicos estándares, un grado de confianza del 95 % y un margen de error de  $\pm 3$  %.



Fuente: Beltramelli, Alonso, Irigoín *et al.*, 2016. PRODIC-FIC-Udelar.

Sumado a lo anterior, debemos consignar que en Uruguay la penetración de la televisión por abonado es alta. En el mismo estudio se puede observar que para el mismo período de análisis la penetración ha crecido, alcanzando guarismos inéditos para el país como el 79 % de hogares.

**Figura 9: ¿Tiene televisión por abonados?**



Fuente: Beltramelli, Alonso, Irigoín *et al.*, 2016. PRODIC-FIC-Udelar.

### ***Llamados a interesados para la TV digital en Uruguay***

A partir de una auditoría externa contratada por el MIEM y la DINATEL se acordó, a nivel del Poder Ejecutivo, comenzar por una apertura gradual entre los sectores, comenzando por el sector comercial. Una de las recomendaciones que realizó la auditoría fue la de acotar en un principio la cantidad de canales establecidos en el decreto de implementación de TV digital (153/012) para obtener autorización para brindar el servicio de radiodifusión de televisión

digital. La gradualidad se tradujo en llamados perlados por sectores, además de establecer una secuencia que comenzaría por la zona de influencia territorial de Montevideo, para luego desarrollar llamados con aplicación en el resto de Uruguay.

### ***Apertura a los llamados para asignación de TV digital comercial en Montevideo***

Con el decreto 437/012 del 31/12/2012 quedaba abierto el llamado a interesados en prestar servicios de televisión digital comercial en Montevideo. El pliego fue presentado e incluido en este mismo decreto y la URSEC estableció los plazos en acuerdo y coordinación con el Poder Ejecutivo como lo mandataban los decretos con competencia en esta materia. En el mismo se establecían las condiciones para el llamado a TV digital comercial para Montevideo, el que abría el llamado a cualquier persona física o jurídica, con excepción de aquellas que mantuviesen algún tipo de vínculo con los poseedores de señales analógicas al momento de abrirse el llamado, conformando este un requisito excluyente. Para el caso de las personas físicas, la condición básica pasaba por ser ciudadanos naturales o legales en ejercicio de la ciudadanía y contar con domicilio real y permanente en la República Oriental del Uruguay. Deberían presentar el proyecto comunicacional y técnico conforme a los pliegos y bases. En las mismas bases se establecía que los radiodifusores que hasta ese momento usufructuaban el espectro mediante la modalidad analógica (canales 4, 10 y 12) pasarían a ser los asignatarios de los canales 28, 29 y 31, cada uno con un canal de 6 MHz. De esta forma, Montecarlo TV S. A., Sociedad Anónima Estación de Televisión y Anexos y Sociedad Televisora Larrañaga S. A. conseguían un pasaje sin concurso en esta etapa con una asignación por quince años prorrogable por diez, siempre y cuando presentasen su solicitud al momento del llamado público, cumplieran los objetivos y aceptasen los términos de términos y condiciones establecidas.

Las evaluaciones técnicas le correspondían a la URSEC y las prescritas al proyecto comunicacional a la CHAI, la que elevaría un informe luego de realizar las audiencias públicas establecidas en el procedimiento.

Quienes resultasen asignatarios de las autorizaciones para estaciones de televisión disponían de doce meses para comenzar con las transmisiones al menos en la señal estándar SD, pudiendo solicitar prórroga de un año por razones debidamente fundadas ante la URSEC.

### ***Suspensión del llamado a TV digital comercial***

De forma sorpresiva y ante una solicitud cursada por los operadores privados de Montevideo, en donde se observaba la conveniencia de los plazos establecidos y en atención a que eventuales oferentes (entre los que se encontraban los tres canales comerciales capitalinos, a saber: canales 4, 10 y 12) y que por estas circunstancias se podría comprometer la participación de postulantes interesados en presentarse al llamado, siendo interés del Estado acompañar el principio general de actuación administrativa en los procedimientos competitivos y lograr la más amplia concurrencia, además de invocar razones de oportunidad y conveniencia, se decretaba la suspensión transitoria del llamado a TV digital comercial con estación transmisora principal en el departamento de Montevideo (decreto 28/013).

La suspensión transitoria y *sine die* que asumía el gobierno de Mujica agregaba mayor incertidumbre o un contexto de competencias entre agencias regulatorias (afectadas por los cambios en sus marcos de ejercicio y actuación por la vía de leyes presupuestales y en ausencia de un marco regulatorio estable), y dejaba trunco y en el terreno del Poder Ejecutivo y presidencia la definición del proceso de asignación de TV digital.

Las reacciones emergieron desde distintos lugares, la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI) se pronunciaba sobre la secuencia de hechos referidos al proceso de asignación de la TV digital en Uruguay, donde cuestionaba, entre otras cosas, la suspensión transitoria y sin plazos que había asumido el Poder Ejecutivo para el proceso referido al llamado a interesados en la TV comercial digital, por entender que la

demora se suma a otras que han hecho que, desde que se tomaron las primeras decisiones sobre este tema en nuestro país en 2007, no haya podido concretarse efectivamente el despliegue de la televisión digital, con marchas, contramarchas e indefiniciones que han inviabilizado el proceso»,<sup>102</sup>

además de promover una posible interrupción del proceso debido a que, por la ley n.º 17.909 de 2005, en Uruguay no pueden realizarse asignaciones de medios de comunicación un año antes y seis meses después de las elecciones nacionales en Uruguay. De modo que los plazos se acotaban, porque antes del 26 de octubre de 2014 debía estar culminado el proceso con la asignación homologada por el Poder Ejecutivo. De forma concurrente, la CHAI y los docentes de la Licenciatura en Comunicación de la Universidad de la República se manifestaban sobre

---

<sup>102</sup> Véase: <http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/32641>



la poca conveniencia del decreto 437/012, en donde se le asignaba un canal completo (6 MHz), a los actuales canales privados que operaban en analógico, resolución que les permitiría el desarrollo de prestaciones a futuro con las que no contaban hasta el momento en el universo analógico, tales como portar una señal en alta definición (HD), hasta tres señales en definición estándar (SD), además de una señal para recepción en telefonía móvil, computadores portátiles o vehículos, mediante la tecnología *one-seg*. La CHAI entendía que, en la medida en que estas empresas no contaban con esa posibilidad tecnológica en la etapa analógica, debían concursar en pie de igualdad con los restantes oferentes.

Desde la sociedad civil, las organizaciones nucleadas en torno a la Coalición para una Comunicación Democrática elevaron una denuncia ante la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), resultando de la misma un pronunciamiento de la INDDHH en donde se reconocía:

la relevancia del actual proceso de asignación de frecuencias de TV digital y de adecuación del marco jurídico en materia de Servicios de Comunicación Audiovisual [tratándose] de una materia históricamente librada a las discrecionalidad de las autoridades, y los cambios relativos a la implementación de estas medidas regulatorias y de política en materia de libertad de expresión y acceso a la información, constituyen un innegable avance para la consolidación de una sociedad más plural y una ciudadanía con mayores herramientas para favorecer su participación en los asuntos públicos [...] este proceso debe aún seguir profundizándose, en un marco de amplia participación de toda la sociedad y especialmente de los actores directamente involucrados en la temática. A estos efectos, se recomienda que desde el Estado y la sociedad civil se profundicen los espacios de diálogo y negociación transparentes e inclusivos para continuar optimizando los resultados. [...] Específicamente, se recomienda a las autoridades competentes atender [...] a la garantía absoluta del derecho a la igualdad y a la no discriminación en el proceso en marcha.<sup>103</sup>

El proceso sería restituido mediante nuevos plazos y nuevos decretos de apertura bajo pliegos con requisitos en los sustancial similares a los anteriores.

### ***Reapertura de los llamados para asignación de TV digital comercial en Montevideo***

Con el decreto 144/013 se establecía la reapertura de los llamados a interesados en prestar servicios de TV digital comercial en el radio de influencia de Montevideo, donde se procedía a abrir nuevamente el llamado para cinco canales en televisión digital comercial para la

---

<sup>103</sup> Véase: [http://www.comunicacion.edu.uy/sites/default/files/Resoluci%C3%B3n%2073-2013%20\(Tv%20Digital\).pdf](http://www.comunicacion.edu.uy/sites/default/files/Resoluci%C3%B3n%2073-2013%20(Tv%20Digital).pdf)

localidad de Montevideo; en el caso de que dos o más personas jurídicas convengan presentarse de forma conjunta para la utilización de un canal tendrían que hacerlo de forma consorciada, y para aquellos que pretendiesen acceder a asignaciones exclusivas o compartidas en los canales 38 y 39, la sociedad deberá acreditar un plazo de vigencia de al menos 16 años contando desde la fecha de la presentación de la aspiración.

Los titulares de autorizaciones de estaciones de televisión dispondrán de un año para el inicio de las transmisiones comerciales, posibilitando que las mismas sean al menos en la señal SD, contándose el plazo a partir de la fecha de notificación de la resolución del Poder Ejecutivo, pudiéndose prorrogar por un año por razones de fuerza mayor debidamente fundadas (decreto 144/013). Con posterioridad y por solicitud de los interesados se prorrogaría el plazo de cierre del llamado a través del decreto 192/013 del 5/7/2013, sin afectar el plazo legal para la asignación a los autorizados.

### ***Apertura de los llamados para asignación de TV digital para el sector comunitario en Montevideo***

En contigüidad con la reapertura del llamado a TV digital comercial se aprobaba, por resolución presidencial número 258/013 del 9/5/2013, el pliego de bases y condiciones que regiría en el llamado público a interesados en prestar el servicio de radiodifusión de Televisión Digital Comunitaria Abierta con estación transmisora principal ubicada en el departamento de Montevideo. A partir del decreto 153/012 y luego de realizado un llamado a expresiones de interés donde se presentaron algunas asociaciones civiles sin fines de lucro interesadas en obtener autorizaciones para brindar servicios de radiodifusión de televisión digital comunitaria, se procedió a la apertura del llamado para la presentación de propuestas para adjudicar hasta dos canales radioeléctricos en la localidad de Montevideo.

Las condiciones establecidas en el pliego para las adjudicaciones contemplaban, entre otros requisitos, una fuerte adecuación a los estándares definidos en el marco de la ley n.º 18.232, ley de Radiodifusión Comunitaria. El pliego hacía expresa mención a que serían evaluados

el plan de servicios a la comunidad que pretende brindar el solicitante, en consonancia con los principios que definen al servicio de radiodifusión comunitaria (artículo 4.º de la ley n.º 18.232); los mecanismos previstos para asegurar la participación ciudadana en la gestión y programación de la emisora; los antecedentes de trabajo social y comunitario en la zona de cobertura solicitada; las referencias de personas, organizaciones o instituciones sociales representativas del plan de

servicios a la comunidad y de la propuesta de comunicación que se pretende brindar así como la formación en el área de la comunicación (resolución 258/013).

La adjudicación de la asignación se establecía por un plazo de diez años de un canal radioeléctrico de 6 MHz de ancho de banda, tanto para los casos de uso exclusivo como para uso compartido. Se establecía que las renovaciones podrían ser por un plazo de cinco años cada vez, previa evaluación y aprobación del Poder Ejecutivo.

Todos los procesos de evaluación estarían ajustados por el Poder Ejecutivo, que deberá considerar el informe técnico de URSEC, el informe de evaluación del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC) y los insumos que se desprendan de las audiencias públicas sin carácter vinculante.

### ***Apertura de los llamados para asignación de TV digital para el sector público en Montevideo***

El llamado para brindar servicios de TV digital en el definido sector público se procesó a partir del decreto 263/013, del 6/9/2013. En él se establecían las bases para el desarrollo del sector público comenzando por Montevideo, donde ya existía una emisión de Televisión Nacional de Uruguay (TNU) en analógico con una serie de repetidoras en el interior del país cubriendo la casi totalidad del territorio nacional.

El llamado comprendía a organismos públicos, estatales o no estatales, interesados en obtener autorización por parte del Poder Ejecutivo para brindar el servicio de radiodifusión de televisión digital pública (abierta, gratuita y accesible) con estación transmisora principal en el departamento de Montevideo.

Las presentaciones deberían incluir un proyecto comunicacional y un proyecto técnico ajustado al pliego del llamado para la utilización de un canal de 6 MHz (con todas las variantes posibles de desarrollo de señales como *one-seg* y la señal espejo SD), pudiéndose solicitar además una ampliación de alcance de la señal en el área geográfica que se denominó *área metropolitana ampliada*, equivalente a un radio de 60 km, que comprende a casi el 60 % de la población de Uruguay.

Tratándose de canales que se encuentran dentro de la órbita pública nacional o departamental, no se fijaron plazos, ya que el Estado no se autoconcede licencias, operándose del mismo modo que cuando se asignaron las radios en el sector público.

Los organismos que fueran asignatarios de un canal radioeléctrico de 6 MHz estarán obligados a transmitir al menos una señal en HD con su correspondiente señal SD en espejo. En el caso de TNU esto no se cumple al cierre de esta investigación.

La evaluación técnica al igual que los otros llamados estaría a cargo de la URSEC y la evaluación del proyecto comunicacional estaría a cargo de la Comisión Evaluadora del Proyecto Comunicacional (CEPC), integrada por un representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería; un representante del Ministerio de Educación y Cultura y un representante de Presidencia de la República, quien elevaría al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería sus recomendaciones.

### ***Llamados en el interior de Uruguay***

En el interior del país se destinaban los canales 21 al 36 (512 MHz a 608 MHz) y 38 al 41 (614 MHz a 638 MHz), de 6 MHz cada uno, en la banda de UHF exclusivamente para la prestación del servicio de radiodifusión de televisión digital abierta.

A partir del decreto que reglamentó la asignación de la TV digital en Uruguay (decreto 153/012) se había reservado en los canales antes mencionados para cada una de las localidades

tres canales para titulares de servicios de radiodifusión de televisión públicos (de los cuales uno debía reservarse para Televisión Nacional-TNU) [...] tres canales para titulares de servicio de radiodifusión de televisión comerciales y tres canales para servicio de radiodifusión de televisión comunitarios y de otros sin fines de lucro (decreto 153/012, art. 4).

A través del decreto 145/013 del 27/5/2013, se procedió a la apertura de los llamados en el sector comercial para el interior del país. Se procedió de idéntica forma que en Montevideo y se concedió a los adjudicatarios de canales analógicos existentes un canal de 6 MHz para la migración a digital. En el primer artículo de ese decreto se excluía a

Canal 10 TV Rivera Ltda., Canal 11 Treinta y Tres S. R. L, Canal 3 Colonia S. A., Canal 7 TV Tacuarembó S. R. L., Canal 8 Rosario S. A., CXB-26 Melo TV Canal 12 S. R. L., Sra. Zelmira Del Castillo, Ditaplus S. A, Emisoras del Este S. A., Sr. Hertz Ganzo Álvarez, Sr. Carlos Gelpi, Lanrod Limitada, Nuevavisión S. R. L., Río Uruguay TV Fray Bentos S. A., San Eugenio Televisión S. R. L., Telesistemas Uruguayos S. R. L., Televisora Color Chuy S. R. L. y Televisora Salto Grande S. A.

de las correspondientes obligaciones con las que debían cumplir los nuevos posibles asignatarios.

De igual forma que en el llamado al sector comercial para Montevideo, esta reserva de espectro se efectivizaría en la medida en que los propietarios se presentasen al llamado cumpliendo con los requisitos establecidos en el pliego para tales casos.

El proceso de evaluación y comparecencia pública en las audiencias era igual al proceso establecido en Montevideo.

No se realizaron llamados para el sector comunitario a pesar de estar previsto en el decreto que reglamentó la asignación (153/012).

En lo que respecta a la asignación para el sector público en el interior de Uruguay, se procesó a través del decreto 264/013 del 28/8/2013, mediante llamado público a interesados a prestar servicios de televisión pública en el interior de Uruguay.

### ***Asignaciones en los sectores y zonas de la TV digital en Uruguay***

#### ***TVD pública Montevideo***

Por resolución 663/013 del 24/10/2013, el Poder Ejecutivo resolvió autorizar el uso de dos canales de TVD pública para Montevideo; uno fue autorizado a Televisión Nacional (TNU) que usufructuará un canal radioeléctrico de 6 MHz de ancho de banda, identificado como 30 (566-572 MHz) en el área metropolitana ampliada y otro, al canal de la Intendencia Departamental de Montevideo TV Ciudad, que usufructuará un canal radioeléctrico de 6 MHz de ancho de banda, identificado como 32 (578-584 MHz) en el área metropolitana ampliada.

Estas autorizaciones se llevaron adelante en atención a los informes de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), la Comisión Evaluadora del Proyecto Comunicacional (CEPC) y la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL).

En relación con la reserva de espectro para este sector en el área metropolitana, se constata que había reservado seis canales y se autorizaron dos. Al momento de cerrar esta investigación, TV Ciudad trasmite en calidad HD, con su correspondiente señal espejo y *one-seg*. Televisión Nacional del Uruguay (TNU) lo hace en calidad SD.

### ***TVD pública interior***

En este sector para las estaciones de transmisión ubicadas en el interior de Uruguay presentaron propuestas algunas intendencias departamentales<sup>104</sup> y Televisión Nacional del Uruguay con relación a su red de repetidoras.

En este sector, por resolución presidencial 661/013 del 24/10/2013 y tomando en cuenta los informes de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), la Comisión Evaluadora del Proyecto Comunicacional (CEPC) y la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL), se autorizó para la prestación del servicio de radiodifusión de televisión digital terrestre a Televisión Nacional de Uruguay (TNU), Intendencia de Artigas, Intendencia de Cerro Largo, Intendencia de Colonia, Intendencia de Durazno, Intendencia de Florida, Intendencia de Paysandú, Intendencia de Río Negro, Intendencia de Rivera, Intendencia de Salto, Intendencia de San José, Intendencia de Soriano e Intendencia de Tacuarembó. Se declaró desierto el llamado a nuevos operadores públicos en las localidades de Canelones, Maldonado, Minas, Rocha, Treinta y Tres y Trinidad.

En los considerandos de la resolución presidencial se hacía hincapié en la necesidad de «potenciar una experiencia de televisión pública municipal inédita a nivel del interior del país» (resolución 661/013).

### ***TVD comunitaria Montevideo***

Por resolución 666/013 del Poder Ejecutivo de fecha 25/10/2013, se le otorga un canal de televisión digital al Instituto Cuesta Duarte (PIT-CNT), que había presentado la propuesta «Mi canal». Operaría un canal radioeléctrico de 6 MHz de ancho de banda, con carácter exclusivo, identificado como canal 35 (596-602 MHz) para el área metropolitana ampliada. Se le otorga una autorización por diez años.

Fue la única propuesta a nivel país asignada en este sector, en donde, por el decreto que reglamentó la asignación de la TVD (153/012), se reservaron siete canales para el área metropolitana ampliada y tres canales por localidad del interior de Uruguay. Al cierre de esta investigación, el canal asignado a la central sindical PIT-CNT no ha tenido transmisiones.

---

<sup>104</sup> Uruguay mantiene diecinueve circunscripciones electorales que coinciden con la división política administrativa en departamentos, los que conforman un segundo nivel de gobierno departamental, donde la autoridad máxima radica en las intendencias departamentales.

### *TVD comercial Montevideo*

Por resolución 659/013 se procedió a la adjudicación del sector comercial en Montevideo.

Se presentaron para la asignación en el sector comercial los canales 38 y 39: Sr. Federico Fasano Mertens (canal de uso compartido), Compañía Uruguay de Publicidad S. A. (canal de uso exclusivo), Consorcio Pop TV (en formación, canal de uso exclusivo), Saomil S. A. (canal de uso exclusivo), Sarmelco S. A. (canal de uso compartido y canal de uso exclusivo), y Consorcio Giro (en formación, solicitando un canal de uso exclusivo).

Conforme a lo establecido en el decreto 437/012, se presentaron los canales prestadores de servicio de radiodifusión televisiva analógica comercial en Montevideo, Monte Carlo TV S. A., Sociedad Televisora Larrañaga S. A. y Sociedad Anónima Emisora de Televisión y Anexos S. A., para la adjudicación de los canales reservados 29, 28 y 31, en forma respectiva.

La supervisión general del proceso estuvo a cargo de la DINATEL y se sustanció en base a los informes de la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI) y del informe técnico de la URSEC.

Según lo establecido en el llamado y en atención al criterio de gradualidad en la implementación de la TDV, las plazas para la televisión comercial en el área metropolitana (Montevideo ampliado) serían cinco, de las cuales se debía descontar tres que serían asignadas a los canales 4, 10 y 12 bajo criterios de continuidad, extremo ya analizado en esta investigación.

En cumplimiento del decreto 374/008, la CHAI, una vez concluidas las etapas de presentación en audiencia pública de las distintas propuestas presentadas, elevó su informe no vinculante al Poder Ejecutivo a través de la DINATEL sobre los proyectos comunicacionales. En el mismo se estableció un orden de prelación para acceder a las dos restantes plazas a adjudicar, en donde el mayor puntaje lo obtuvo el Consorcio Giro (en formación), asociado a la Cooperativa La Diaria, empresa que sostenía un periódico por suscripción y en segundo lugar a Saomil S. A., empresa directamente relacionada al Grupo Casal,<sup>105</sup> del empresario Francisco Casal. En el

---

<sup>105</sup> El grupo Casal es propietario de una señal en la TV por abonados VTV, en cuya grilla de programación se puede encontrar el fútbol uruguayo de la Selección Nacional, el fútbol de las divisionales A y B, el básquet uruguayo de la divisional A y B, el carnaval uruguayo, entre otros espectáculos bajo la condición de exclusividad en sus derechos. Esta posición dominante lo llevó a negociar de manera directa y beneficiosa para sus intereses con la TV por abonados en Uruguay, donde las empresas uruguayas de cable son TCC, Montecable, Nuevo Siglo

tercer lugar se ubicó la propuesta presentada por el Consorcio Pop TV (en formación), Sr. Federico Fasano Mertens, en el cuarto la Compañía Uruguaya de Publicidad S. A., en el quinto, Sarmelco S. A. (canal exclusivo) y, por último, la propuesta de Sarmelco S. A. (canal compartido).

La supervisión técnica del llamado la ejercía la URSEC, que podía realizar observaciones sobre las propuestas presentadas, tanto a nivel de lo establecido en los renglones técnicos como en los referidos al diseño financiero y contable. En este sentido y casi de forma exclusiva en todo el proceso de asignación de la TVD en Uruguay, este organismo elevó algunas observaciones sobre la propuesta presentada por el Consorcio Giro, donde la observación realizada por la URSEC refería a que

la capacidad económica del consorcio y que la necesidad excluyente de acceso a mecanismos de financiamiento «no tradicionales», cuya disponibilidad no ha sido documentada, determinan la carencia en la «viabilidad económica de ejecución de la propuesta» referida en el pliego del llamado a interesados (resolución de adjudicación 659/013).

El resultado de todas formas no varió respecto a lo elevado por la CHAI y fue así que el Poder Ejecutivo resolvía a favor de otorgar los dos nuevos canales que acompañarían a la oferta existente a: Consorcio Giro, autorizándolo al uso del canal identificado como 38 (614-620 MHz) en el área metropolitana ampliada, por el plazo de quince años, con la obligación de comenzar a emitir al año de ser notificada la resolución y a Saomil S. A. el uso de un canal radioeléctrico de 6 MHz, identificado como 39 (620-626 MHz) en el área metropolitana ampliada. Quedando fuera la opción de Pop TV, que había sido relegada al tercer lugar por apenas 0,34 puntos y contaba con informe técnico que habilitaba su viabilidad financiera.

De esta forma, se terminaba con el proceso de asignación de la TVD comercial en Uruguay, al menos para esta primera etapa, considerando que restaban aún dos señales libres y reservadas para la grilla de TVD comercial en el área metropolitana.

Al cierre de esta investigación y luego de algunas prórrogas establecidas por el Poder Ejecutivo a solicitud de algunos asignatarios, ninguno de los «nuevos» canales en TVD comercial ha logrado emitir, dejando vacantes los canales asignados.

---

y Multicanal y las extranjeras que compiten con las nacionales Cablevisión junto con Direct TV (Lanza y Buquet: 2011).



Bajo la misma lógica se procedió también a la adjudicación en la TV abierta digital del interior.<sup>106</sup>

### **5.3.5 Ley n.º 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual: tercer hito regulatorio**

#### ***Preámbulo a la ley sobre SCA***

En oportunidad de discutirse el presupuesto nacional para el quinquenio 2010-2015 (presidencia de José Mujica), en la Comisión de Presupuesto integrada con la de Hacienda (28/09/10), el Ministro de Industria, Energía y Minería (MIEM), Roberto Kreimerman y el director de DINATEL, Gustavo Gómez adelantaban los criterios que iban a proyectarse sobre algunas acciones futuras definidas para el período de gobierno que se iniciaba. En atención al desarrollo estratégico de las telecomunicaciones en Uruguay, el MIEM expresa como programa presupuestal a implementar en el siguiente quinquenio:

el hecho de que los medios físicos de intercambio de voz, de datos y de vídeo converjan hoy en forma decisiva, implica un mayor conocimiento de la base técnica y científica que el Estado debe tener para administrar mejor los temas fundamentales, como es el espectro patrimonio de la humanidad, que debe ser optimizado, al igual que la información al ciudadano lo más plural y abierta posible.

En otro pasaje se establecía que la política de conectividad y acceso iba a estar acompañada de sendos proyectos de ley sobre telecomunicaciones y radiodifusión, los que:

se desarrollarán en el futuro, para lo que necesitamos una Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios Audiovisuales desarrollada, porque actualmente está integrada apenas por el director y un par de funcionarios [...] Vamos a desarrollar una nueva ley de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual con políticas públicas para el sector, reglas de juego claras y mecanismos permanentes de participación ciudadana.<sup>107</sup>

Por su parte, el Director Nacional de Telecomunicaciones agregaba, en relación con el diseño institucional del regulador, que su unidad tenía:

el interés y el convencimiento de la necesidad de mantener el diseño institucional claramente delimitado, de manera complementaria y con competencias y recursos suficientes para ejercerlos, el rol de definición de política y el rol de regulación técnica y fiscalización. Nosotros pensamos

---

<sup>106</sup> Ver apéndice 1, adjudicación TV comercial/interior.

<sup>107</sup> Véanse actas de Comisión de Presupuesto, integrada con la de Hacienda (28/09/10).

que la Unidad Reguladora no solo debe existir y fortalecerse, sino que además debe mantener sus potestades de regulación técnica [...] quisiera ratificar que, para este ministerio, la URSEC es importante, necesaria, debe ser fortalecida en su capacidad técnica, en su autonomía técnica y debe mantener las potestades de regulación técnica, control y fiscalización que se le asignaron en el año 2001.

Respecto de a quién le competaría el diseño y la capacidad de propuesta en políticas sobre SCA y telecomunicaciones, el ministro expresaba:

es muy claro que las políticas, en definitiva, las define el Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo está formado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería, del cual depende a su vez la Dirección Nacional de Telecomunicaciones, cuyo rol por un lado es realizar propuestas y asesorar al Poder Ejecutivo en la fijación de la política nacional de telecomunicaciones y sus instrumentos, como dice muy claramente, y por otro —lo dice en forma similar, pero con la misma intención— formular, articular y coordinar las políticas estatales. Como toda Dirección Nacional, de Telecomunicaciones, o de Energía, cumple diferentes roles, y todos sabemos que al final, si las políticas tienen rango de decreto serán firmadas por el señor ministro y, si tienen rango de ley, se presentarán al Poder Legislativo. Por su parte, esta Dirección no tendrá a su cargo solo el tema de formular, elaborar y proponer políticas, sino coordinarlas en ese sentido.

Esto último venía a cuenta de algunas redefiniciones que alcanzaba la DINATEL al momento de la apertura presupuestal, lo que para muchos significaba el desplazamiento a un rol exclusivamente técnico de la URSEC y además la solidificación de la DINATEL, de carácter más político y en directa relación con el Poder Ejecutivo a través de un ministerio específico.

En su audición semanal del 31 de mayo de 2012, el presidente José Mujica<sup>108</sup> salía a la luz pública a aclarar algunos aspectos referidos a una posible modificación del tratamiento regulatorio sobre SCA y telecomunicaciones en Uruguay. En concreto, Mujica afirmaba que no se iba hacia una ley de medios, en clara alusión a posibles controles en el ejercicio profesional, en la medida que esos aspectos estaban tratados en el Código Penal y en la ley de Prensa de 1989. Lo que el gobierno estaba impulsando era una regulación para los SCA, en atención a la debida democratización en el acceso a bienes informacionales y a partir de un diagnóstico que indicaba algunos espacios de concentración en el sistema de medios uruguayos, además de la precariedad en los procedimientos en el acceso a las frecuencias.

El proceso para Mujica se había iniciado con algunas iniciativas concretas en el anterior período con la ley de Radiodifusión Comunitaria y con el decreto 374/008, que establecía los

---

<sup>108</sup> José Mujica mantuvo una audición semanal radial durante su gobierno.

procedimientos para el sector comercial en relación con el acceso de frecuencias. Asimismo, expresaba que en su gobierno se habían establecido instancias de consulta, como la del Consejo Técnico Consultivo, donde «largamente se ha invitado a opinar» a sectores empresariales como ANDEBU, RAMI, CUTA, a universidades privadas y a la universidad pública, a organizaciones sociales de la sociedad civil, desde el PIT-CNT a la Universidad de la República. En esa oportunidad, el presidente Mujica consideraba que el punto de inflexión que habían significado los decretos de desarrollo de la TV digital era necesario profundizarlo a partir de un tratamiento integral sobre los SCA, habida cuenta de que el marco normativo era disperso y heredado del período dictatorial:

creemos que hay que revisarla, no solo por su origen, sino porque fue quedando atrasada en el tiempo por el brutal avance tecnológico que trae nuevos, y nuevos, y nuevos desafíos. Esta tentativa de una nueva ley [...] no se tiene que ocupar solo de la radio y la TV abierta, como ha sido hasta ahora, sino que tendrá que tener en cuenta que para cualquiera sea la tecnología que use la TV por aire, por cable, por Internet o cualquier otra tecnología que pueda surgir en el futuro, se deberían adoptar ciertos principios generales de regulación para no tener que andar cambiando cada vez que aparece una nueva versión, un nuevo aparato, un avance tecnológico.

A su vez, confirmaba la voluntad de su Poder Ejecutivo de atender también aspectos regulatorios referidos a las telecomunicaciones:

así como ese proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual trata de ordenar y de regular los servicios de radio y de TV, tenemos que darnos cuenta de que necesitamos jurisprudencia en materia de telecomunicaciones para definir cuál es la carretera, la infraestructura, «los fierros» diríamos, el andamiaje material sobre el cual se van a mover estos servicios. Hay, de paso, que acordarse de otros servicios como los de datos por banda ancha, los de telefonía y otros.

El hecho es que desde el punto de vista real tenemos una serie dispersa de normas en materia de telecomunicaciones que hay que tratar de revisarlas y ordenarlas. La mayoría son decretos presidenciales, nunca hemos tenido una ley de telecomunicaciones en el Uruguay y todo el tiempo nos surgen bibliotecas jurídicas hacia un lado y hacia el otro, que tratan de alguna manera de llenar estos vacíos. Va siendo hora de que seamos más adultos y tengamos una ley global de telecomunicaciones, porque hay que definir un rumbo claro y tratar de apostar a una ley que nos defina cuáles son los objetivos y las reglas de juego para el desarrollo de muchos de estos servicios estratégicos para el futuro del país.

Consultado para esta investigación sobre por qué no emergió la citada ley de telecomunicaciones, el hasta ese entonces director de la DINATEL, Gustavo Gómez, expresó: «la decisión política del presidente era hacer dos leyes. La decisión política del presidente fue

avanzar en una ley primero. Sobre la otra, nunca me indicaron (ni el presidente ni el ministro) trabajar en un borrador.

Para el gobierno de Mujica la definición de ir hacia dos leyes significaba administrar tradiciones que definían un tratamiento estanco para el sector de las telecomunicaciones en relación con los SCA. Como el propio presidente lo evidenciaba, la tarea era del mayor porte político:

tenemos que intentar regular de quiénes son las distintas carreteras, caminos que forman la infraestructura de telecomunicaciones; quiénes los pueden usar y quiénes no y cómo, y en qué condiciones. Qué peaje hay que pagar, qué seguridades, cómo se interconectan los distintos operadores, qué papel juega en todo esto ANTEL. Tenemos que definir si habrá monopolios, y si los va a haber en todos o solo en algunos sectores.

La situación estaba clara en el punto de partida de la discusión sobre las nuevas regulaciones que se proponía el segundo gobierno del Frente Amplio en materia de SCA y de telecomunicaciones. El derrotero no confirmaría la voluntad del presidente Mujica.

### ***Introducción al contenido de la ley sobre SCA***

El proyecto de ley aprobado bajo la denominación de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual con el número 19.307, del 29 de diciembre de 2014, contiene 13 títulos y 202 artículos. 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, siguiendo pautas referidas al pluralismo y la diversidad, bajo recomendaciones de organismos internacionales en la materia (Unesco, 2008 y la CIDDHH, 2009 [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), 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.

Tuvo como antecedente directo al Consejo Técnico Consultivo (CTC) y al proceso de asignación de TVD, como también a los interregnos consignados en esta investigación (cambio de norma en TV digital, adjudicación de canales para TV digital, modificación de los procedimientos de adjudicación por el decreto 374/008 y el plan Cardales). Fue el resultado de un proceso por momentos contradictorio, donde algunos actores mantuvieron su capacidad de veto y otros de iniciativa prorreforma de las regulaciones. El período que va desde la finalización del trabajo del CTC hasta la votación de la ley 19.307 de SCA puede tomarse como una síntesis del modelo de discusión política en torno a los SCA y telecomunicaciones en Uruguay para el gobierno de José Mujica. Se puede traducir en una combinación de actitud propositiva (el proyecto de ley sobre SCA), algunas aperturas muy medidas (los llamados a TV digital incluyendo los tres sectores: el comercial, el estatal-público y el comunitario), y una cierta inercia en el tratamiento al *statu quo* (para este caso el pasaje casi sin cambios de los tres grandes canales al servicio digital y el mantenimiento en condición estanca del tratamiento no convergente).

Cabe señalar que el proyecto de ley sobre SCA logra condensar algunas contradicciones al interior de la fuerza política de izquierda, como la mayor potencia propositiva en la historia del Uruguay en materia de servicios de comunicación. Este hito puede contribuir a dimensionar las acciones de determinados actores en su afán por una demarcación sectorial, y el proceso de discusión parlamentaria evidencia acciones racionales de los actores, dejando como resultado una aproximación al ecosistema institucional en Uruguay con foco en SCA y telecomunicaciones, tomados en términos de trayectoria y acciones deliberadas sobre el estudio de caso en cuestión.

A los efectos de esta investigación se describirá el proceso de discusión parlamentaria en base a las dimensiones propuestas para el encuadre analítico ya enunciado.

### ***Definición de actores de proyecto de ley sobre SCA***

Para este capítulo remitiré a la descripción *ut supra* de cada uno de los actores involucrados en las categorías definidas en la matriz de análisis. Postulamos que los actores intervinientes en una política se conforman a partir de una demarcación situacional que logra conjugar

circunstancias históricas o heredadas, en una línea de tiempo reconocida por cada actor interviniente y bajo prerrogativas de una intencionalidad práctica y bajo una impronta actancial. Siguiendo a Berthelot (1998, en Castellano Obregón, 2013: 3) los actores actúan bajo «esquemas de inteligibilidad, asumiendo la doble lógica de sus producciones discursivas: la lógica de la exposición y la lógica de la explicación y la prueba». Siguiendo a Crozier y a Friedberg (1977) podemos afirmar que cada actor funciona en base a una «racionalidad situada», donde la base lógica de actuación es el permanente análisis en relación con otros actores y con el devenir político con relación a la evolución de negociaciones paulatinas. Junto con Subirats *et al.* (2008), asumimos que el espacio de una política no es neutro, constituyéndose como una estructura en red, con espacios de interacción permanente y bajo condiciones de *path dependence*.

### ***Actores públicos de la ley sobre SCA***

Como ya se ha señalado, los actores públicos conforman la institucionalidad con la que cuentan los Estados para el desarrollo pleno del ejercicio de autonomía técnica y política en la administración de la cosa pública. Son ellos quienes definen patrones de relacionamiento al interior del Estado, manteniendo relaciones de interdependencia técnica al interior del Estado (no exentas de tensiones), además de sostener interacciones externas con los otros actores intervinientes en la figura de los actores privados: grupos objetivos, beneficiarios y grupos de terceros.

Al interior de las agencias estatales y a partir de la perspectiva de análisis asumida en esta investigación, resulta de valor explicativo identificar lo que algunos autores (Subirats *et al.*, 2008) definen como los «acuerdos político-administrativos», o el entramado de acuerdos en base a competencias asignadas, iniciativas y margen de competencia que las agencias estatales acuerdan para el diseño y puesta en marcha de una política pública. Identificar algunos trazos de los acuerdos políticos administrativos tiene un valor heurístico sobre el «impacto» de este proceso en la ulterior aplicación de la política.

Para esta investigación ya hemos «inventariado» las competencias de las distintas agencias y organismos públicos y su evolución en el tiempo, con los consiguientes cambios para cada

período de gobierno,<sup>109</sup> por considerar que, a partir de esa diacronía, podemos acrecentar la interpretación de algunos comportamientos coyunturales.

Dentro de los actores públicos que participaron en el diseño e implementación de la ley sobre SCA en Uruguay, se puede identificar una pléyade de organismos públicos. Se puede inferir que en el caso del proyecto de ley sobre SCA, quien mantuvo un rol muy activo fue la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL) y el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM).

La DINATEL promovió la discusión a nivel público sobre la necesidad de una nueva regulación sobre SCA. Con el movimiento inicial que significó el Consejo Técnico Consultivo (CTC), fue este organismo un promotor activo durante todo el gobierno de José Mujica con relación a evidenciar la necesidad de una ley que regulara y ordenara bajo nuevos estándares lo relativo a los SCA en Uruguay.

Como lo hemos desarrollado en otra parte de esta investigación, partimos de considerar que los elencos de los organismos importan, de modo que conviene consignar que, al inicio del período de gobierno 2010-2015, quien ocupó el cargo de director de la DINATEL fue Gustavo Gómez, quien había sido director del Programa Legislaciones y Derecho a la Comunicación del capítulo latinoamericano de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC-ALC).

La Dirección Nacional de Telecomunicaciones en ese período ofició como un *think tank*, en donde se ordenó y redactó el proyecto de ley que terminó votándose al filo del cierre del ejercicio del presidente Mujica (2010-2015). Sus prerrogativas funcionales así lo preveían, en la medida en que le correspondía a esa Dirección la realización de propuestas y el asesoramiento al Poder Ejecutivo en la fijación de las políticas nacionales de telecomunicaciones y sus instrumentos, tales como formulación de proyectos de ley y decretos, en lo relacionado con el marco regulatorio del sector de los SCA y telecomunicaciones.

Otro actor público con injerencia directa fue el MIEM, en la figura de su ministro Roberto Kreimerman y el subsecretario Edgardo Ortuño. Le cupo al MIEM una función de articulación entre la propuesta de la DINATEL y los restantes organismos y la negociación al interior del Poder Ejecutivo. En la comparecencia de presentación del proyecto de ley ante la Comisión

---

<sup>109</sup> Véase *ut supra*, capítulo IV.

de Industria de la Cámara de Diputados de Uruguay, fue el ministro del ramo el encargado oficial de la presentación en conjunto con el subsecretario y el director de la DINATEL.

Dentro de los actores públicos que tuvieron participación en el proceso de la ley de SCA, se evidencia la participación de ANTEL en la demarcación precisa del art. 1 de la ley n.º 19.307, dejando explícitamente fuera de las competencias de la ley a las telecomunicaciones. La reserva de algunas competencias en la prestación de arrendamiento y retrasmisión de señales que la ley termina previendo, evidencia algunos espacios de negociación que la empresa estatal de telecomunicaciones llevó adelante al interior del gobierno. Resulta por demás elocuente la presentación en Comisión de la Cámara de Diputados de la delegación de ANTEL, a propósito de los límites y competencias del ente estatal, como se consignará más adelante.

Si bien en la presentación realizada en la Comisión de Diputados, el presidente de Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC), Ing. Gabriel Lombide, dijo que no había sido consultado por ese proyecto de ley, la emergencia de la URSEC como un actor de peso en las definiciones previas (como el proceso de asignación de TVD), hace de este organismo uno de los actores públicos por antonomasia en esta secuencia histórica. Si bien es un órgano desconcentrado, mantiene vínculos con el Poder Ejecutivo y cuenta con capacidades instaladas en la gestión del espectro, desde su inicial dependencia del Ministerio de Defensa Nacional.

Otros organismos que se vieron involucrados con distinto grado de participación en el proceso de elaboración del proyecto de ley fueron: el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Televisión Nacional del Uruguay (TNU), el Instituto del Cine y Audiovisual del Uruguay (ICAU), la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), la Universidad de la República (Udelar), y el Poder Legislativo con la bancada oficialista del Frente Amplio que contó con mayorías parlamentarias monolíticas al momento de la votación. En relación con la bancada opositora en el parlamento, el grado de seguimiento de la temática fue sostenido, con especial trabajo del Partido Nacional (minoría mayor en el arco opositor).

### ***Actores privados de la ley sobre SCA***

Siguiendo a Sabatier y Mazmanian (1993) y a Subirats *et al.* (2008) hemos postulado que los actores privados conforman una tríada compleja de intereses que se pueden segmentar a partir de los impactos que reciben con la implementación de una política pública. Sus comportamientos pueden dividirse entre aquellos adeptos al «control regulatorio estatal» y los



otros que enarbolan la bandera del «no control», aduciendo que toda regulación entorpece el clima de negocios.

Los tres grupos identificados por estos enfoques distinguen entre **grupos objetivos**, que, como ya hemos mencionado, su conducta o participación en el mercado configura el problema a resolver por la política pública que se desarrolla. De modo que su margen de derechos y obligaciones deberá cambiar a partir de la aplicación de este proyecto de ley. Dentro de este grupo se debe ubicar a la Asociación Nacional de Broadcasters del Uruguay (ANDEBU), en particular a los operadores de TV abierta, asociados a través de EQUITAL S. A. como el mayor consorcio de TV por abonados con despliegue y presencia en Montevideo y en el interior del país. La Asociación de Radios del Interior (RAMI), que ya había sido impactada por la ley de Radiodifusión Comunitaria, y volvía a ser afectada por la regulación que proponía el proyecto de ley sobre SCA. La Sala de Televisión abierta del interior, cuyos márgenes son difusos, por su doble o triple comparecencia a través de ANDEBU y del grupo asociado a EQUITAL S. A. (Buquet y Lanza: 2011). La Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados (CUTA), como la gremial conformada exclusivamente por empresas de televisión para abonados que reúne a sesenta empresas de televisión por cable del interior del país y se diferencia del grupo conformado por EQUITAL. Las empresas de servicio de televisión por abonado por aire como Direct TV y la filial del Grupo Clarín en Uruguay, identificada como Cablevisión (BERSABEL S. A). Comparecen aquí también las empresas telefónicas que participan en el mercado de la telefonía móvil, donde encontramos a la estatal ANTEL y las internacionales Movistar y Claro. Si bien el impacto puede no ser directo, las limitaciones que esta ley impone sobre márgenes del mercado terminan por configurar afectaciones en el diseño convergente que estas empresas se proponían. Como analizaremos, la suerte para cada una de ellas será dispar, donde el parteaguas lo configura el trato preferencial que recibe ANTEL en la tramitación del articulado y la proyectada implementación de algunos elementos sustanciales de la ley 19.307, siendo este tópico una de las esferas estratégicas del caso uruguayo.

Los **beneficiarios finales** del encuadre político que resumía la ley 19307 estaban compuestos por la Asociación de Productores y Realizadores de Cine del Uruguay (ASOPROD), un conglomerado de productores independiente de cine y televisión que reúne a productores y directores, la Coalición por una Comunicación Democrática, un colectivo integrado por unas treinta organizaciones sociales y sindicales, con intereses sectoriales diversos, entre las cuales destacamos a la Asociación de la Prensa del Uruguay (APU), Grupo Medios y Sociedad (GMS),

Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO), Cotidiano Mujer, Sociedad Uruguaya de Actores (SUA), Red Especial Uruguaya, Colectivo Ovejas Negras, Mujer y Salud en Uruguay (MYSU), Comisión Nacional de Seguimiento CNS Mujeres, Consumidores y Usuarios Asociados (CUA), Agrupación de Trabajadores de TeVe Ciudad (ATTC), Licenciatura de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República (LICCOM), PIT-CNT, Colectivo Árbol, Federación Uruguaya de Teatros Independiente (FUTI), Agencia de Comunicación de Niñez y Adolescencia Voz y Vos-El Abrojo, Comité de los Derechos del Niño-Uruguay, Causa Común, Asociación Mundial de Radios Comunitarias-AMARC Uruguay, ATABAQUE Grupo cultural afroamerindio, Instituciones Federadas Afroumbandistas (IFA) del Uruguay, Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Organización Idas y Vueltas, Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR).

También debemos identificar como beneficiarios finales a aquellos actores que pretendían entrar al mercado de la televisión comercial, a proveedores de contenidos del sistema público de televisión y a sectores del sector comunitario que pretendían acceder a una porción del espectro. Debemos recordar que en este grupo se ubican quienes a partir de la aplicación de una política pública corregirían sus desventajas sistémicas y se verían beneficiados de las nuevas reglas de juego.

Dentro del **grupo de terceros**, es decir, aquellos que no reciben impactos directos de las políticas o regulaciones, pero que por la vía de las externalidades que toda aplicación de este tipo genera se pueden ver beneficiados o perjudicados, encontramos de nuevo a ANTEL, como un actor con doble o triple comparecencia, debido a que lo podemos ubicar tanto en el sector público, como en el de los privados. Otro tanto podemos decir de las empresas que compiten con ANTEL en el mercado de la telefonía móvil, como son Movistar y Claro. En este grupo se encuentran además la Cámara de Telecomunicaciones del Uruguay (CTU), configurando una estructura corporativa de empresas de telecomunicaciones y servicios asociados. También la Asociación de Diarios y Periódicos del Uruguay (ADPU) se ubica en este sector, no recoge mayor impacto en este proyecto, pero funciona como un conglomerado de filiación ideológica y comercial con otros grupos de medios, en algunos casos, aunque estas relaciones se han tornado dinámicas y cambiantes con el paso del tiempo.

Dentro del grupo de terceros, la Cámara de Anunciantes del Uruguay (CAU) asume que puede tener impactos por los artículos que refieren a la protección de derechos de las audiencias.

También debemos ubicar aquí a la Cámara Audiovisual del Uruguay (CADU), cuyo desarrollo estratégico para brindar servicios de producción, con un incremento de la producción nacional que la nueva ley comprometía, podría verse beneficiado favorablemente.

La Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR) participó en el proceso de discusión de la mano de ANDEBU, también la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP); su ubicación puede ser problemática en este grupo. Como veremos, tanto la AIR como la SIP se pronunciarán sobre algunos elementos de esta ley en el proceso parlamentario, cuyo saldo conceptual y de posicionamiento por momentos puede resultar errático en la interpretación.

### ***Organismos internacionales***

La participación de organizaciones internacionales con injerencia en la materia y tomados en relación con el desarrollo de marcos de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC), son un tópico de análisis pertinente en la perspectiva comparada de los estudios de las regulaciones en comunicación, es por ello que incluimos a estos organismos con fuerte capacidad de interpelación a las políticas nacionales.

Dentro de los organismos internacionales que de alguna forma participaron, debemos ubicar a la ONU a través de su Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, la SIP en su doble escena de gremial empresarial y de organización internacional de defensa de derechos.

Si bien la UIT no participa directamente en definiciones de índole nacional, sus directivas son respetadas y oídas a partir de las agencias técnicas nacionales. En el caso de Uruguay, correspondió a la URSEC la vigilancia de acuerdos internacionales vigentes. La Unesco, a través del Consejo de Comunicación e Información para el Mercosur, esta agencia especializada, mantuvo de forma permanente desde un perfil de asesoramiento una fuerte proximidad con el proceso de discusión.

### ***Una actualización regulatoria tan necesaria como tardía***

A partir de la definición metodológica que hemos asumido en esta investigación, la identificación del *frame* o encuadre cognitivo de partida de los actores involucrados puede

resultar eficiente de cara a un análisis que contempla un régimen causal interpretativo en relación con las acciones u omisiones en el diseño de la política.<sup>110</sup>

A partir de esta definición metodológica en este apartado, identificaremos los encuadres esgrimidos por los actores centrales encargados de la definición e implementación de la política que se resume en el proyecto de ley sobre SCA, para luego, tomando como base documental la sistematización realizada para esta investigación del trámite parlamentario en Cámara de Diputados, por donde se inició el trámite, realizar un análisis por bloques de actores con relación a las dimensiones de análisis definidos como alcance regulatorio.

La referencia analítica en este apartado se conformará por la definición del *frame* inicial por el actor institucional público involucrado, para este caso DINATEL y el MIEM y cómo el alcance regulatorio es recibido por los distintos agrupamientos de actores con referencia a las dimensiones: diseño institucional, procedimientos de otorgamientos de licencias y/o frecuencias, las regulaciones propuestas en la ley que pueden afectar el eje concentración/diversidad y el tratamiento convergente o no convergente que se propone.

Como ya explicitamos *ut supra*, consideramos que detrás de toda política pública existe una hipótesis causal que

aporta una respuesta política a la cuestión de saber quién o qué es «culpable» u «objetivamente responsable» (es decir, dejando al margen posibles «culpabilidades» subjetivas) del problema colectivo a resolver. Al establecer una hipótesis causal se designan de hecho los grupos-objetivo y los beneficiarios finales. Esta especie de imputación de responsabilidades se da en función de juicios de valor políticos, parte por tanto de una cierta definición de problema (*frame*) (2008: 64).

En su comparecencia ante la Comisión de Industria de Diputados, por donde ingresó el proyecto de ley sobre SCA,<sup>111</sup> el día 13/6/2013, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), representado por el ministro Roberto Kreimerman, el subsecretario Edgardo Ortuño, y el director nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual, Sergio De Cola, identificaban y expresaban en la sesión inicial del tratamiento que el proyecto de ley sobre SCA:

---

<sup>110</sup> En esta entrada cito a partir de la comparecencia de los actores en la Comisión de Industria de Diputados. Cabe aclarar que, para esta investigación, cuento con las actas completas en la versión taquigráfica del parlamento uruguayo.

<sup>111</sup> Véase el acta parlamentaria del 13/6/2013. Comisión de Industria de Diputados.

estaba [...] inscripto dentro de una estrategia de comunicaciones y telecomunicaciones que venimos desarrollando, pero además contiene otros motivos más específicos, ya que actualiza, garantiza e integra. Comenzando por el marco general, visualizamos en este proyecto un punto culminante de la estrategia de comunicaciones y telecomunicaciones [...] este proceso de transformación, de avance del país, desarrollamos estrategias productivas, energéticas y de telecomunicaciones; quizás esta última la más reciente en este período. En el período pasado hubo elementos de avance que luego se constituyeron, en conjunto, en una visión de hacia dónde se dirige el país en ese sentido, es decir, cuáles son las acciones de un sistema sin duda complejo que tiene al Estado, a las empresas públicas y privadas, a los reguladores y, lógicamente, a la población, como destinataria fuerte e inicial [...]

El MIEM identificó en esa oportunidad cuatro ejes sensibles que este proyecto incluía y que venían a atender políticas generales desarrolladas hasta el momento de forma segmentada:

1. El primer eje respondía a la digitalización del país, esto se relacionaba con el desarrollo de políticas como la de fibra óptica al hogar y el pasaje de todos los sistemas a sistemas digitales; según lo expresaba el ministro Kreimerman:

esta estrategia de telecomunicaciones y específicamente de comunicación audiovisual, lógicamente, abarca dos aspectos diferentes: el desarrollo social, tan fundamental y tan revolucionado por las tecnologías que se han venido implementando en el área de las tecnologías de la información y de la comunicación; y el desarrollo económico y productivo del país, que es la parte complementaria del desarrollo social y de nuestros habitantes.

Las acciones involucradas en el proceso de digitalización identificadas por el gobierno de Mujica eran la fibra óptica, las tecnologías 4G en telefonía celular y la televisión digital.

2. El segundo eje relacionaba a esta política con la promoción de la industria nacional, y marcaba como principal objetivo de esta ley el desarrollo de un sistema de comunicaciones basado en la industria, favorecedor de puestos de trabajo, tanto en la esfera pública como en la privada. En la exposición de motivos del MIEM, el ministro manifestaba que

estamos jugando dos partidos: por un lado, el estratégico, pues hoy las comunicaciones, tanto en su aspecto físico como en los servicios audiovisuales, son elementos importantes para el desarrollo de un país que no puede ser dejado en manos de decisiones que no abarquen los aspectos nacionales; y, por otro, porque en los sistemas de comunicación se conforma la cultura nacional. La defensa de la cultura nacional es un tema importantísimo en un mundo globalizado; esta es una tendencia inevitable, con sus cosas buenas y sus cosas malas.

3. El tercer eje respondía a criterios de inclusión social y remarcaba que el desarrollo económico y social de las comunicaciones debía contemplar a un espectro social amplio. Los argumentos brindados para este tercer eje pautaban asistencia a la población para la cobertura «bajo diferentes planes y sistemas en el acceso a la telefonía, la televisión y la radio y, por otra parte, no es solo una cobertura geográfica».
4. El cuarto eje, planteado por el MIEM en esa oportunidad, identificaba en el proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual una actualización normativa, donde se establecía expresamente que para el caso uruguayo

más que actualizar, implica plantear nuevamente una ley integral, porque la que existe es de la década de los años setenta, además de un conjunto de normas referidas, a veces en artículos específicos en algunas leyes y, otras, en leyes de rendición de cuentas, que fueron solucionando aspectos parciales, pero nunca contemplaron una visión integral.

Sobre este particular, la exposición del MIEM cerraba afirmando que acompañarían las recomendaciones de organismos internacionales como la UIT y la Unesco.

El subsecretario del MIEM agregaba en esa instancia que:

el objeto de la ley es establecer la regulación básica de la prestación de los servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual. Se pretende establecer una definición del servicio de comunicación audiovisual entendido como un servicio cultural o cultural-económico que proporcione una oferta estable y permanente de señales de radio o televisión. Por tanto, comprende una o más programaciones, con su respectivo formato, entendidas cada una de ellas como la planificación y la organización en forma coherente de una serie de programaciones de radio o de televisión.

Sobre la naturaleza y la definición del concepto de comunicación audiovisual se alegaba que lo contenido en el proyecto ambientaba una innovación al marco normativo anterior, reflejado en el decreto ley 14.670 de 1977, hasta ese momento vigente. En ese sentido, Ortuño manifestaba:

el nuevo concepto de servicio de comunicación audiovisual [atiende] a los distintos soportes tecnológicos y no solo los transmitidos por aire con la utilización de espectros radioeléctricos, que son los que regula el actual marco normativo. Por tanto, responde a los cambios tecnológicos, que son importantes, permanentes en este sector.

## ***Las dimensiones de alcance regulatorio de la ley sobre SCA***

Para el subsecretario del MIEM<sup>112</sup> se partía de

una preocupación especial por garantizar la transparencia en la gestión de los servicios de comunicación audiovisual y, en particular, en la asignación de frecuencias, por lo que se establece como principio general —como regla— que el Poder Ejecutivo debe otorgar las autorizaciones para brindar estos servicios de comunicación audiovisual que utilicen espectro —excepto los satelitales— mediante la realización de llamados públicos y abiertos y que este procedimiento debe contar con los respectivos fundamentos técnicos, en este caso, el informe técnico previo de la URSEC, por el que se identifiquen los canales radioeléctricos disponibles y otros parámetros.

De forma enfática se menciona en la presentación del proyecto el establecimiento de mecanismos y regulaciones que garanticen la diversidad y el acceso plural a los SCA, estableciéndose límites a la concentración tanto en la TV por abonados como en otros medios. El proyecto establecía que una persona física o jurídica privada no podría ser titular de forma total o parcial de más de seis licencias para prestar servicios de televisión para abonados en el territorio nacional y limitaba a una licencia por servicio para la cobertura local. Las seis licencias se reducirían a tres de incluirse en el paquete de propiedad licencias a nivel de Montevideo.

Si bien no se anunciaba explícitamente, el proyecto incluía lo aplicado a través del decreto 436/012, donde se establecía un tope a los suscriptores por empresa de televisión para abonados. Se fijaba un límite de 25 % del total de hogares con televisión para abonados a escala país y del 35 % de hogares por localidad.

Se declaraba incompatible mantener una licencia total o parcial de SCA con la prestación de servicios bajo licencia de telecomunicaciones, tanto de telefonía como de transmisión de datos. De todas formas, el proyecto dejaba abierta la puerta a acuerdos comerciales entre empresas poseedoras de distintas licencias. Se incorporaba la base procedimental establecida en los decretos que articularon el proceso de llamados a interesados (sectores comunitario, comercial y público) a brindar servicios de TV digital abierta, integrando al cuerpo normativo lo que hasta ese momento se había expresado en los decretos analizados *ut supra*.

El proyecto reconocía la necesidad de una nueva institucionalidad regulatoria. Su base conceptual se inspiraba en la experiencia internacional previa, proponiéndose la creación del

---

<sup>112</sup> Véanse actas de sesión de 13/6/2013 de Comisión de Industria de Diputados.

Consejo de Comunicación Audiovisual, como órgano independiente y rector de las políticas de SCA; además, la delegación del MIEM expresaba que esta nueva institucionalidad resultaba complementaria a la institucionalidad existente, sobremanera en relación con la URSEC, en relación con su rol técnico.

En la presentación del proyecto por parte de MIEM y DINATEL, se adelanta que el proyecto lograba «compilar» las competencias del Poder Ejecutivo y de la URSEC con la creación del Consejo de Comunicación Audiovisual, como organismo superior en la materia, donde además estaba prevista la incorporación de ámbitos de participación ciudadana. Se expresaba además la creación de las figuras del defensor de las audiencias u *ombudsman*, instituyéndose la defensoría de las audiencias en los medios de comunicación.

El subsecretario Ortuño señaló que se desarrollaba una conceptualización de la naturaleza de los servicios de comunicación audiovisual más amplia a la vigente en ese momento. En directa apelación a la ley 14.670 del año 1977 (proceso dictatorial vigente) remarcaba, por ejemplo, que el nuevo concepto de servicio de comunicación audiovisual propuesto admitía a distintos soportes tecnológicos, incluyendo a las plataformas satelitales o a los servicios brindados por medios físicos, donde ubicaba a la TV por cable. Asimismo, se señalaba que el proyecto establecía «incompatibilidades para la propiedad de servicios de comunicación audiovisual», donde quizás lo más significativo pasaba por el establecimiento de limitaciones sobre los titulares de los SCA, los que:

no podrán ser, a su vez, titulares totales o parciales de cualquier permiso, autorización o licencia para prestar servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos, sin perjuicio de los acuerdos comerciales que puedan celebrar con los prestadores de estos servicios, ofrecidos en igualdad de condiciones.

En el artículo 1 del proyecto de ley se establecía que

no son objeto de regulación en la presente ley: los servicios de comunicación que utilicen como plataforma la red de protocolo Internet. Las redes y servicios de telecomunicaciones que transporten, difundan o den acceso a un servicio de comunicación audiovisual, así como los recursos asociados a esos servicios y los equipos técnicos necesarios para la recepción de estos, que estarán sujetos a lo dispuesto en la normativa sobre telecomunicaciones. Los servicios de telecomunicaciones y de comercio electrónico a los que se acceda a través de un servicio de comunicación audiovisual. La difusión de contenidos audiovisuales limitada al interior de un inmueble o un condominio de propietarios, u otros de circuito cerrado limitados a espacios o centros comerciales o sociales de una entidad o empresa.



Para esta investigación contamos con el cuadro comparativo y evolutivo de la discusión en ambas cámaras legislativas uruguayas. A partir de ese corte empírico, podemos afirmar que no hubo mayor variación entre el articulado que ingresó a tratamiento y el resultado final. Sí hubo redireccionamiento en la institucionalidad y en los alcances a partir de la comparecencia de los actores a nivel del trabajo en comisión.

**Cuadro 12: Síntesis por alcance regulatorio de la ley sobre SCA**<sup>113</sup>

<b>Definición del <i>frame</i> de la política</b>	<p>-Se inscribe dentro de una estrategia de comunicaciones y telecomunicaciones, como política de desarrollo sectorial e integral del país, con participación tanto en los aspectos culturales como el desarrollo industrial nacional.</p> <p>-Adhiere a una ampliación de derechos en el marco de las recomendaciones de organismos internacionales (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH y de la Relatoría para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU) y a la luz de acuerdos suscritos por Uruguay. Se establecen de forma positiva derechos por segmento etario, por inclusión y derechos asociados al campo del ejercicio profesional.</p> <p>-Identifica la necesidad de establecer, a través del derecho positivo y bajo herramientas regulatorias y procedimentales, el derecho a la libertad de expresión.</p> <p>-Necesidad de adecuar el marco normativo en materia de SCA. El objeto de la ley es establecer la regulación básica de la prestación de los servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual. No se identifica con una ley de medios (no incluye regulación de prensa escrita ni medios digitales).</p> <p>-Se establece una definición de servicios de comunicación audiovisual entendido como un servicio cultural o cultural-económico con independencia de la tecnología que emplee (si bien regula solo a nivel de SCA, incluye por ejemplo a la radio, TV abierta, TV por abonados y TV satelital).</p>
---	---

<sup>113</sup> Se sistematiza el resultado final del producto legislativo, es decir la ley 19.307.

---

-Reconocimiento de tres sectores de la comunicación audiovisual: comercial, comunitario y público. Reconocimiento de un tercer sector como parte integral del sistema de medios uruguayo. Se establece la reserva de espectro de al menos un tercio a favor del sector comunitario.

-Se reconoce la necesidad de adecuar los procedimientos de gestión y administración del espectro a través del establecimiento de procedimientos con participación ciudadana y bajo procedimientos concursales públicos.

-Se identifican como problemáticos algunos espacios de concentración en la propiedad de medios. Se establecen varios artículos que se orientan a limitar la conformación de monopolios y oligopolios.

-Reconoce la necesidad de establecer una nueva institucionalidad regulatoria acorde a los estándares internacionales.

-Se deja fuera de esta regulación a los servicios de comunicación que utilicen como plataforma la red de protocolo Internet. Las redes y servicios de telecomunicaciones que transporten, difundan o den acceso a un servicio de comunicación audiovisual, así como los recursos asociados a esos servicios y los equipos técnicos necesarios para la recepción de estos.

---

**Alcance regulatorio**

**Eje diseño institucional y competencias regulatorias**

-Se establece que, en materia de servicios de comunicación audiovisual, es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo (PE), a través del MIEM, fijar la política nacional de servicios de comunicación audiovisual. Al PE le compete: aprobar convenios; otorgar las concesiones, licencias y autorizaciones, previo informe del Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA) y de la DINATEL y URSEC en el caso de uso de espectro radioeléctrico; renovar, revocar y declarar la caducidad de las concesiones, licencias y autorizaciones; autorizar las transferencias de la titularidad de servicios; aplicar las sanciones; convocar, a través del CCA los llamados públicos y abiertos a interesados en obtener una autorización o licencia; aprobar los pliegos de bases y condiciones (art. 63).

---

-El MIEM y la DINATEL cumplirán funciones asesoras del PE en relación con la promoción de la producción y la elaboración de políticas (art. 64).

- La URSEC cumplirá funciones de asesoramiento, control, fiscalización o supervisión del espectro radioeléctrico y los parámetros técnicos (art. 65).

-Se crea el Consejo de Comunicación Audiovisual como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de su capacidad de avocación. Será responsable de la aplicación, fiscalización y cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y su reglamentación en todo lo que no se encuentre bajo la competencia del PE o de la URSEC (art. 66). El CCA se vinculará con el Poder Ejecutivo a través del MIEM y actuará con autonomía técnica (art. 69). El Consejo de Comunicación Audiovisual estará integrado por cinco miembros, incluyendo un presidente (Art. 71), que será designado por el presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, y junto con los restantes cuatro miembros serán elegidos por la Asamblea General por un número de votos equivalente a dos tercios de sus integrantes (art. 74). Los miembros tendrán un mandato de seis años (art. 76).

-Se crea la Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA), que actuará en forma independiente y en la órbita administrativa del CCA, con intervención en la elaboración del reglamento de la presente ley, los pliegos y procedimientos de otorgamiento de autorizaciones y licencias (art. 79). Se integrará por diecisiete representantes honorarios de la órbita sectorial (art. 80) y la presidirá un miembro del MIEM. Entre otras funciones le compete: presidir las audiencias públicas en los llamados a licenciatarios y elevar al Poder Ejecutivo propuestas de candidatos a integrar el Consejo de Comunicación Audiovisual (art. 81).

-La CHASCA sustituye al Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC) y a la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI) (art. 83).

-Se le atribuye a la Institución Nacional de Derechos Humanos y

---

---

Defensoría del Pueblo (INDHDP), el cometido de defender y promover los derechos de las personas reconocidos en la presente ley (art. 84), quien además podrá designar un relator especial de los Servicios de Comunicación Audiovisual (art. 86).

-Se crea el Sistema Público de Radio y Televisión Nacional (SPRTN) como servicio descentralizado, el que se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura (art. 150), con los cometidos de: administrar, dirigir y operar servicios de radiodifusión de radio y de televisión públicos estatales y proponer normativa vinculada a la comunicación audiovisual pública (art. 151). El SPRTN contará con un directorio que estará integrado por un presidente, un vicepresidente y un vocal, quienes serán designados por el Poder Ejecutivo (art. 152).

-Se crea la Comisión Honoraria Asesora del Sistema Público de Radio y Televisión Nacional, que actuará en forma independiente y en la órbita administrativa del SPRTN (art. 170).

-Se deroga el decreto ley n.º 14.670 del 23 de junio de 1977, el decreto ley n.º 15.671 del 8 de noviembre de 1984, y los artículos 15 y 16 de la ley n.º 18.232, así como demás disposiciones modificativas y concordantes y toda norma que se oponga a las disposiciones de la presente ley (art. 200).

### **Eje procedimientos de otorgamiento de licencias y/o frecuencias**

-La utilización de canales radioeléctricos autorizados que utilicen espectro radioeléctrico deberá usarse exclusivamente para la finalidad que se establezca en las autorizaciones respectivas y ajustándose a la normativa aplicable. Los titulares a los que se haya asignado el derecho de uso de dicho espectro no podrán destinarlo a prestar otros servicios distintos de aquellos para los cuales se les ha extendido la respectiva autorización (art. 88).

-El carácter de la autorización o licencia se otorgará con carácter personal (físico o jurídico), por cuanto la responsabilidad de la programación y contenidos del servicio recaerá sobre la misma (art. 100), no pudiéndose delegar la prestación de los servicios de

---

---

comunicación audiovisual (art. 101).

-El acceso a una licencia deberá contar con un proyecto comunicacional que será presentado por el titular a efectos de obtener la autorización o licencia y deberá incluir, al menos, toda la información solicitada por el pliego de condiciones (art. 102). El proyecto deberá ser aprobado por el CCA y sobre el mismo se establecerá el debido seguimiento, so pena de sanciones.

-Se asume la gratuidad de la radiodifusión abierta, sin perjuicio de la posibilidad de comercializar servicios interactivos de valor agregado conexos a los contenidos audiovisuales (art. 103).

-Se establecen requisitos para el acceso a una autorización o licencia para radiodifusión abierta. Para las personas físicas: ser ciudadanos naturales o legales, en ejercicio de la ciudadanía; estar domiciliados real y permanentemente en Uruguay; acreditar capacidad económica (art. 104). Para las personas jurídicas: estar legalmente constituidas en el país; si se tratara de sociedades por acciones, dichas acciones serán nominativas y sus titulares personas físicas; no tener vinculación jurídica societaria ni sujeción directa o indirecta con empresas de servicios de comunicación audiovisual extranjeras y no ser filiales o subsidiarias de sociedades extranjeras (art. 106).

-Para el caso de transferencia de la autorización o licencia, que incluya posibles actos como transferir, ceder, vender o donar, se requerirá aprobación del Poder Ejecutivo, previo informe del Consejo de Comunicación Audiovisual (art. 109).

-Establecimiento de obligación de señales propias para los servicios de televisión para abonados. Deberán incluir como mínimo una señal de producción local propia en su paquete básico, que operará en las mismas condiciones que la presente ley establece para los servicios de televisión abierta (art. 116).

-Se consagra el deber de transportar. Los servicios de televisión para abonados deberán incluir, dentro de su paquete básico, las señales de Televisión Nacional Uruguay (TNU), además de las señales de los servicios de radiodifusión de televisión abierta, comerciales, públicas o

---

---

comunitarias, cuya área de cobertura sea similar a su área de prestación de servicio, y todos los servicios de televisión para abonados también deberán incluir, dentro de su paquete básico, hasta tres señales nacionales de televisión (art. 117).

-Se procederá por llamados abiertos (pautados con una cadencia de cinco años entre uno y el otro) para el otorgamiento de autorizaciones o licencias. El Poder Ejecutivo otorgará las autorizaciones SCA no satelitales que utilicen espectro radioeléctrico. Se deberá contar de forma previa con un informe técnico (URSEC), se realizará una consulta pública y el proceso de evaluación estará a cargo de la CHASCA (arts. 119, 120, 121).

-Se abrirá un concurso público en el caso de presentarse más de un solicitante por frecuencias disponibles previamente identificadas. El órgano encargado de llevar adelante el procedimiento será el CCA, en acuerdo con el PE (arts. 121, 122). Se prevén instancias de consulta pública a cargo del CCA (art. 123). Se establecen criterios de evaluación (art. 124).

-Se estipula la duración de las autorizaciones en diez años para servicios de radio y quince, para televisión (art. 125). Se podrá renovar la autorización previo informe del CCA y en atención al proyecto presentado al momento de acceder a la frecuencia y al cumplimiento del mismo (art. 126).

-Para frecuencias que no utilicen recursos escasos (TV para abonados y satelital), la solicitud deberá ser presentada ante el CCA (art. 131), quien establecerá llamados cada cinco años y podrá recibir una solicitud de un particular directamente, siempre y cuando haya transcurrido el plazo antes mencionado (art. 130). Una vez que el CCA evalúe la solicitud a partir de sendos informes de la CHASCA y de la URSEC, elevará el informe al Poder Ejecutivo para su definición (art. 132).

-Se crea el registro de licencias y autorizaciones a nivel nacional (art. 134).

-Al respecto de la radiodifusión comunitaria, estos servicios —cuando

---

---

utilicen espectro radioeléctrico— quedarán comprendidos en los procedimientos, criterios y límites establecidos en la ley n.º 18.232, ley de Radiodifusión Comunitaria (art. 174).

-Se establece la posibilidad de aplicación de sanciones, cuyo marco de aplicación corresponderá al Estado, a través del Poder Ejecutivo, de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, del Consejo de Comunicación Audiovisual o del Poder Judicial, según corresponda, el control, la supervisión, el ejercicio de la potestad sancionatoria (arts. 176 al 186).

### **Eje concentración/diversidad**

-Conceptualmente establece que los monopolios u oligopolios en la titularidad y control de los SCA conspiran contra la democracia al restringir el pluralismo y diversidad. Establece a texto expreso que es deber del Estado impedir o limitar la existencia y formación de monopolios y oligopolios (art. 51).

- Crea el Registro de Servicios de Comunicación Audiovisual con el objeto de asegurar transparencia en la titularidad de los servicios de comunicación audiovisual (art. 52).

- Establece limitaciones a la titularidad de servicios de radio y televisión abierta. Una persona física o jurídica privada no puede tener más de tres licencias de radiodifusión abierta (radio o televisión), ni más de dos en la misma banda de frecuencias (art. 53).

-Las autorizaciones para SCA de los sectores comercial y comunitario tendrán alcance departamental. Para Montevideo, se amplía al área metropolitana (art. 53).

-Se limita la titularidad de TV por abonados a seis licencias en territorio nacional (titularidad total o parcial), ni más de una a nivel local, reduciéndose a tres si una licencia recae en Montevideo (capital de Uruguay) (art. 54).

- Se establecen limitaciones a la cantidad de suscriptores de servicios de televisión para abonados. 25 % a nivel nacional y 35 % por

---

---

localidad, siempre que existan otros competidores. (art. 55).

-Promoción de la producción nacional de televisión. Se pautan porcentajes de producción nacional por señal: sector de TV comercial, al menos el 60 % de la programación total emitida; TV pública, al menos el 60 %. Para los dos sectores, al menos el 30 % deberá ser realizada por productores independientes (art. 60).

**Eje tratamiento regulatorio proconvergente o no convergente**

-Se establece la incompatibilidad para la prestación de servicios de comunicación audiovisual con servicios de telecomunicaciones. Las personas físicas o jurídicas que presten servicios de comunicación audiovisual no podrán prestar servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos (art. 56).

- Sobre la red de transporte, se establece que el Sistema Público de Radio y Televisión Nacional y ANTEL, individual o conjuntamente si así lo acuerdan, serán los únicos habilitados a brindar acceso a infraestructura de transmisión de radiodifusión a titulares de servicios de radiodifusión abierta de radio y de televisión que no dispongan de ella (art. 89).



## *Los actores frente al proyecto de ley sobre SCA*

### *Las razones institucionales y políticas puestas en cuestión: lo público*

En la definición que encabezó el ministro de Industria, en el apartado anterior y a partir del cuadro de síntesis de la ley n.º 19.307, se puede identificar una definición inicial del *frame* que se sustenta en la necesaria ampliación y reconocimiento de derechos ciudadanos a partir de tres líneas de implementación. La primera refería a la actualización legal y doctrinaria del marco normativo a partir de los convenios suscritos a nivel internacional por Uruguay (inscripción en el derecho positivo uruguayo), lo que explicitaba una vocación modernizadora del marco normativo-regulatorio. Una segunda línea, la debemos identificar en el establecimiento en detalle para los procedimientos en el otorgamiento de licencias y autorizaciones, con marcos estandarizados y ecuánimes, que aseguren una administración del espectro radioeléctrico —al menos en radiodifusión— de forma transparente. La tercera línea se identificaba a partir de las modificaciones propuestas en la institucionalidad a cargo de la regulación.

El perímetro de acciones que se proponía el segundo gobierno del Frente Amplio (FA), encabezado por José Mujica era amplio y además mantenía la pretensión de agrupar algunos cambios que se habían sustanciado a través de leyes parciales o decretos presidenciales (LRC n.º 18.232, decretos de asignación de TV digital, nuevos procedimientos de asignación de permisos y frecuencias, modificaciones en la institucionalidad). Esto último lograba impactar en distintas capas del entramado regulatorio, tanto a nivel de los actores estatales como de los privados.

Entre los actores públicos, quienes se manifestaron en primera instancia fueron las autoridades de la URSEC, quienes, de forma sorpresiva, plantearon en la Comisión de Diputados que como organismo no habían sido consultados en el proceso de elaboración del proyecto de ley. Al respecto, el Ing. Gabriel Lombide, presidente de URSEC, expresaba:

en principio, nunca estuvimos vinculados con el control o la supervisión de los contenidos de este proyecto; por lo tanto, la URSEC no participó en su gestación. Si bien más o menos conocíamos el tenor de lo que se proponía, no tuvimos ninguna injerencia en la redacción.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Véase acta de sesión del 26/6/2013. Comisión de Industria de Diputados.

A su vez, el presidente de la URSEC, en la misma sesión de la Comisión de Industria, se refirió al posible solapamiento de competencias entre los organismos existentes y los proyectados por el proyecto de ley. A propósito de esta situación manifestaba:

debemos decir que no percibimos que haya un desplazamiento de cometidos de la URSEC; más allá de que alguna redacción podría haber sido más feliz —y espero que sea emprolijada—, las potestades y los recursos de la Unidad fueron mantenidos. De modo que lo único que se hace es crear otro organismo, que está pensado a imagen y semejanza de la URSEC y tiene potestades en ámbitos en los que esta Unidad no incursionaba ni incursiona. La URSEC se mantiene con la administración del espectro radioeléctrico y con las potestades de sancionar, revisar, controlar y fiscalizar su uso.

Esto último podía evidenciar falta de sutura en los acuerdos al interior del segundo gobierno del FA, o una insinuación de una reeditada puja entre los organismos (y sus burocracias) encargados de regular el sector de los SCA, quienes habían funcionado históricamente bajo una lógica estocástica y con poca definición de política de Estado. El *acuerdo político-administrativo* (APA) (Subirats, 2008: 115) con el que se contaba a partir de las declaraciones del presidente de la URSEC parecía débil, lo que, sumado a la comparecencia tras bambalinas de ANTEL y a las declaraciones erráticas del presidente Mujica, agregaba un manto de debilidad inicial al tratamiento del proyecto de ley en la esfera parlamentaria.

Desde los componentes partidarios en el arco opositor, el diputado Delgado del Partido Nacional expresaba que no creía conveniente hacer coincidir el proceso de discusión de un proyecto de ley con el llamado para la asignación de TVD, hasta ese momento en curso. En la Comisión de Industria de Diputados de fecha 13/6/2013 agregaba que le sorprendía que el Poder Ejecutivo enviara un proyecto de ley en ese momento:

después de algunas declaraciones que hizo el presidente de la República, luego de que se hubiera dado un impulso en el primer y segundo año del gobierno con el Comité Técnico Consultivo y demás, y de que se hubiera elaborado un borrador que se dejó en *stand by* [...] Quiero saber cómo se compatibiliza eso con un plan comunicacional que se debe establecer en el llamado a televisión digital (decreto 153/12), que vence en julio; seguramente, los interesados presenten un plan en función del pliego, pero eventualmente ese plan podrá ser cambiado por un proyecto de ley que está en discusión. Este proyecto de ley es un verdadero código. Además de crearse una comisión honoraria, un *ombudsman*, un defensor de la audiencia, entre otros, se crea un organismo que es innovador, un órgano desconcentrado: el Consejo de Comunicación Audiovisual. Parte de las competencias de ese Consejo hoy la tiene la URSEC. Por lo tanto, a uno le da la impresión de que, en realidad, a la URSEC la están vaciando de contenido y competencias.

El oficialismo, a través del Diputado Varela<sup>115</sup> respondía sobre la necesaria extensión alcanzada por el articulado:

este proyecto de ley debe ser muy exhaustivo en lo reglamentarista [...] creo que una iniciativa de estas características que maneja un instrumento de tanta sensibilidad como es los medios de comunicación audiovisual, no puede dejar librada al gobierno de turno ninguna capacidad discriminatoria. Al contrario, quiero que la ley establezca con absoluta claridad los alcances, los derechos y las obligaciones de todas las partes en el manejo de estos instrumentos. Reitero: esta es una opinión personal que vamos a debatir llegado el momento.

Argumentó además sobre la oportunidad temporal de la discusión del proyecto, dado que el mismo transitó por instancias consultivas previas como el CTC.

ANTEL como actor público no compareció en la discusión ni en el tratamiento del proyecto de ley sobre SCA de manera explícita, aunque fue aludido permanentemente como un actor a la sombra del articulado. Sí concurrió a la Comisión de Industria de Diputados, y en coincidencia temporal con el tratamiento del proyecto para la regulación de los SCA, a los efectos de exponer sobre el marco jurídico de las telecomunicaciones en Uruguay al momento de discutirse la construcción de un megaestadio de su propiedad, denominado ANTEL Arena. En esa oportunidad se delimitó el radio de competencias por parte de su plana mayor, integrada por la Ing. Carolina Cosse, presidenta; el Sr. Andrés Tolosa, gerente general; el Ing. Javier Emicur, subgerente general Gestión Estratégica; el Sr. Marcelo Abreu, gerente de Marketing y el Dr. Matías Rodríguez,<sup>116</sup> asesor letrado, quien expuso el alcance y las competencias que el ente público uruguayo comprendía para sí mismo:

en cuanto a la competencia de ANTEL [...] es inevitable reseñar que la Administración Nacional de Telecomunicaciones fue creada por el decreto ley n.º 14.235 del 25 de julio de 1974. En lo relevante a su competencia, tenemos que señalar, básicamente, cuatro artículos: 3.º, 4.º, 6.º y 7.º. En lo atinente a este tema, el artículo 3.º establece: «Corresponde a la Administración Nacional de Telecomunicaciones el estudio, realización de obras, prestación de servicios y administración de las actividades que le son cometidas [...]». Del artículo 4.º destacamos la parte que dice: «A tales fines, le compete específicamente: 1.º Prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales». El artículo 6.º es el que otorga el monopolio de estos servicios y en el primer inciso del artículo 7.º se señala: «Corresponderá a dicho Ente la intervención previa, prestación» —destaco el término— «y control de toda actividad vinculada a

---

<sup>115</sup> Véase acta de sesión del 13/6/2013. Comisión de Industria de Diputados.

<sup>116</sup> Véase acta de sesión del 10/7/2013. Comisión de Industria de Diputados.

las telecomunicaciones, tanto públicas como privadas, en cuanto no hayan sido objeto de asignación expresa a otro órgano estatal».

Sobre la definición de telecomunicación, el asesor letrado de ANTEL expresaba que: «[...] se entenderá por telecomunicación toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos».

El asesor letrado de ANTEL agregaba que el dominio en régimen de monopolio otorgado por ley y bajo exclusividad de ANTEL en cuanto a la telefonía fija era extensivo a cualquiera sea la tecnología utilizada. Esto último, según el Dr. Rodríguez, había sido parte de la previsión sobre la evolución tecnológica que había previsto el Poder Ejecutivo de facto. Asimismo, agregaba que lo anterior:

ha llevado a que ANTEL se desarrollara en un régimen de competencia de hecho o de derecho por la actitud sustitutiva entre servicios de comunicaciones como por ejemplo el celular, compitiendo con la telefonía cableada o de derecho en radiocomunicaciones. Esta competencia ha sido reconocida expresamente por el legislador en numerosas oportunidades, entre ellas, en las disposiciones de los artículos 186 y 187 de la ley n.º 17.930 del 19 de diciembre de 2005. Para esos casos, el legislador ha dispuesto en el artículo 24 de la ley n.º 17.598 del 13 de diciembre de 2002, que en las actividades de telecomunicaciones sujetas a la libre competencia no podrán establecerse regulaciones discriminatorias para los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado que los coloquen en inferioridad de condiciones con respecto a sus competidores privados.

Sobre esta base amplia de definición conceptual y de alcance de actuación opera ANTEL para su directorio y su burocracia, tanto a nivel de mercado en su rol de empresa pública, como también en relación con sus competencias en el entramado institucional uruguayo, lo que, observado en la coyuntura y en pleno período de transformación por la vía de la mayor iniciativa regulatoria sobre radiodifusión, resulta por demás significativo.

Otro actor público que intervino en la discusión del proyecto fue el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU); a través de sus directores dejó en evidencia posibles solapamientos entre el marco normativo vigente al momento de la discusión del proyecto y el de la aplicación de la futura ley. Planteó ajustes y definiciones sobre su participación en la nueva institucionalidad prevista y evidenció su preocupación sobre algunos alcances en términos de normativa referida a la niñez y adolescencia. El saldo de su intervención fue que solicitó ser incluido como organismo a nivel de la Comisión Honoraria Asesora de Servicios

de Comunicación Audiovisual (CHASCA), previsto en el proyecto de ley como novedad en el diseño institucional.

La representación de la Universidad de la República (Udelar) expresó que mantenían una muy buena impresión inicial sobre el proyecto. Consideraban que era imprescindible actualizar la normativa, porque había quedado vieja e inadecuada. Cabe recordar que la normativa principal vigente se basaba en el decreto ley n.º 14.670 de 1977, y el decreto reglamentario 734/1978 (período de facto). A juicio de los representantes de la Udelar, el nuevo marco regulatorio sintetizaba normas dispersas, que ahora quedarían comprendidas de modo coherente en el proyecto de ley. Gabriel Kaplún, por LICCOM-Udelar, agregaba además sobre la necesidad de una regulación sobre SCA:

esto no se discute en ninguna parte del mundo, y diría que tampoco está en discusión en nuestro país. Cuando se dice, por ejemplo, que no hay mejor ley que la que no existe, resulta un poco extraño, porque si así fuera, ¿qué hacemos con la ley 14.670 y con el decreto 734, que es el que finalmente regula? O sea: tenemos una normativa. El problema es cuál es y cómo se regula.

Otro aspecto que era visto como positivo por la delegación universitaria se relacionaba con la ampliación de los derechos que esta normativa acogía y proponía de forma explícita y ordenada.

En representación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el ministro del ramo, Dr. Ricardo Ehrlich,<sup>117</sup> expresaba que, para el MEC, el proyecto de ley resultaba oportuno en atención a los cambios tecnológicos y culturales, ya que nos encontrábamos ante un verdadero cambio civilizatorio a nivel cultural donde los medios de comunicación y de información cobraban una centralidad que ameritaba regularlos, de modo que admitía que:

este proyecto de ley contempla el conjunto de compromisos internacionales que ha asumido el país a distinto nivel en relación a los medios de comunicación, a la libertad de expresión y a los derechos de las personas y de las instituciones. También consideramos de importancia el enfoque en la afirmación de derechos que plantea el proyecto de ley, tanto en lo relativo al derecho de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, como en lo que refiere a las audiencias.

El subsecretario del MEC, Pablo Álvarez, agregaba que el proyecto daba cuenta de una nueva institucionalidad para los servicios públicos de radio y televisión donde ese ministerio había estado trabajando.

---

<sup>117</sup> Véase acta de sesión de Comisión de Industria de Diputados del 7/8/2013.

### *Hacia una estructura de oportunidades*

Entre el grupo de beneficiarios del proyecto de ley sobre SCA, Sebastián Bednarik<sup>118</sup> de ASOPROD expresaba que la postura de la gremial de productores independientes era en general de apoyo al proyecto de ley: «nos parece muy importante y propicio el momento en el que se presenta la iniciativa. Es una ley que esperamos desde hace muchos años y sobre la que trabajamos activamente en 2010, en el ámbito del CTC, Comité Técnico Consultivo». Por su parte, Diego Fernández, también de ASOPROD, identificaba dos aspectos relevantes: uno era el referido a la televisión pública y los servicios públicos de radiodifusión, donde el proyecto preveía una reorganización de los medios públicos, y sobre el financiamiento del sector de producción, que el proyecto buscaba favorecer; entendía que lo que se sugería como canon era escaso y limitado: «creemos que debe ser mayor, proponemos llevar ese 1 % de facturación al 3,5 %». Además, expresaba que el canon no debía ser visto como un impuesto sino como «una reinversión en un mismo sector [...] con ese canon nosotros generaríamos algo que volvería a todos los ciudadanos uruguayos a través del aire [...] además, se fomentará un modelo de negocios que le servirá a los canales privados».

Por su parte, desde la Coalición para una Comunicación Democrática, el Dr. Edison Lanza<sup>119</sup> expresaba que se congratulaban de haber participado en el Consejo Técnico Consultivo, donde se habían sentado las bases del proyecto; consideraban además oportuna la discusión del proyecto de ley, ya que Uruguay hasta ese momento seguía regido por una ley de la última dictadura (1973-1985). Lanza expresó que el tratamiento regulatorio con independencia de la tecnología de uso previsto en el art. 1 del proyecto era acertado, porque se entendía que, de esa forma, se daba un tratamiento moderno. Aunque no estaban de acuerdo con lo expresado en el literal a) del mismo artículo, ya que:

ese artículo excluye de la regulación de la ley a los servicios de comunicación que utilicen como plataforma la red de protocolo Internet. La Coalición no comparte esa exclusión, porque se excluyen los servicios de comunicación de un panorama de permanente transformación tecnológica y en medio de un irreversible proceso de digitalización y convergencia. No sabemos por dónde terminarán viendo las personas los servicios de comunicación audiovisual [...] Pensamos que en tanto sean servicios de comunicación audiovisual deben estar regulados por esta futura ley porque, si no, vamos a estar conformando una institucionalidad y una serie de políticas

---

<sup>118</sup> Véase acta de sesión de Comisión de Industria de Diputados del 3/7/2013.

<sup>119</sup> Véase acta de sesión de Comisión de Industria de Diputados del 3/7/2013.

que rápidamente pueden dejar de ser aplicables para aquellos servicios que se transmitan por Internet si se mantiene esta exclusión. Sabemos que hay algún celo —en particular de parte de ANTEL— en cuanto a las empresas de telecomunicaciones.

Sobre el capítulo de control y concentración de medios audiovisuales, consideraban que el proyecto de ley estaba en consonancia con la legislación internacional. Plantearon además algunos señalamientos respecto a que el proyecto de ley refería únicamente a los monopolios y oligopolios privados. La Coalición entendía que «son tan enemigos de la libertad de expresión los monopolios y oligopolios privados de la comunicación como un monopolio público».

### ***La mejor ley es la que no existe***

Para la Asociación de Radios del Interior (RAMI), el pasaje de un decreto ley de ocho artículos (decreto ley 14.670) a un proyecto de ley que se estaba tratando con cerca de doscientos artículos pecaba de un defecto legislativo, la hiperregulación. Para la RAMI, este proyecto reeditaba el proceso que habían vivido al momento de la aprobación de la ley de Radiodifusión Comunitaria. El Sr. Pose, representante de RAMI en la Comisión de Industria del día 4/7/13, expresaba que

más que una ley de regulación de medios es una norma política [...] cuando leí todo el proyecto de ley, me encantó la exposición, pero después sentí como que me iban metiendo algo; al final, terminé desconcertado [...] cuando el presidente Mujica dijo que la mejor ley de medios era la que no se había escrito, nos pusimos muy contentos.

La Cámara Uruguaya de Televisión por Abonados (CUTA), que reúne a sesenta empresas de televisión por cable del interior del país, con independencia del consorcio EQUITAL S. A. (perteneciente a los tres grandes canales capitalinos uruguayos), expresaba que sería forzado incluir dentro de la definición de servicios de comunicación a los cableoperadores, ya que la misma, a su juicio, se orientaba a regular contenidos. Ellos se definían como *carrier* y adujeron no tener control sobre los contenidos que tramiten. Participaron del CTC, donde expresaron la misma perspectiva que en su comparecencia ante la Comisión de Industria.

La delegación de Direct TV<sup>120</sup> atacó las definiciones de partida del proyecto de ley, por entender que en la exposición de motivos omitía mencionar cuáles fueron sus fuentes de

---

<sup>120</sup> Véase acta de sesión de 11/7/2013. Comisión de Industria de Diputados.

inspiración, y por encontrarlo muy similar a leyes vigentes en otros países de Sudamérica. Para la representante de Direct TV, la Dra. Ros, hubiera sido necesario evitar el traslado de «soluciones» de la realidad de otros países y ajustarlo a la conveniencia y constitucionalidad en función de la realidad y ordenamiento jurídico nacional. Asimismo, argumentó que el proyecto desalentaba la competencia entre los servicios de comunicación audiovisual, en la medida en que muchos de los artículos no eran consistentes con el equilibrio y la justicia aspirados. En la exposición se hacía directa mención a la presentación de motivos por parte del MIEM, donde se aducía que el proyecto «consagra un marco normativo nuevo que tiene en cuenta la intensa y permanente transformación tecnológica del sector, particularmente en lo referente a los avances en materia de digitalización de las telecomunicaciones»; para Direct TV, si bien en su artículo 1.º el proyecto excluía de su ámbito de aplicación a los servicios de comunicación que utilicen como plataforma la red de protocolo de Internet, dejaba solamente expuestos a la regulación a los sectores que operaban en señales satelitales, cable, aire, etcétera, quienes deberían cumplir con una estricta regulación en materia de generación, control de contenidos, pago de cánones y demás exigencias. Los representantes de la empresa internacional argumentaban que, de esta forma, se dejaba sin control regulatorio a las empresas que difunden contenidos audiovisuales por Internet:

existe un principio muy aplicado reiteradamente por la URSEC conocido como «neutralidad tecnológica», que es contrariado en este proyecto [...] El proyecto parece entonces, cortoplacista. Inclusive, no prevé que un servicio de comunicación audiovisual pueda migrar hacia Internet y quedar automáticamente por fuera de su regulación. Entonces, ¿basta con cambiar de plataforma y comenzar a transmitir contenidos exclusivamente por Internet para quedar por fuera de la regulación?

La Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (ANDEBU), cuyo presidente Rafael Inchausti<sup>121</sup> había participado a título personal en el CTC, afirmaba en su base argumental — luego de establecer un *racconto* histórico-normativo sobre la radiodifusión uruguaya privada y pública— que el sistema de medios en Uruguay se encontraba bastante equilibrado y «abundante», tanto en lo que respecta a medios privados como a públicos y comunitarios:

en este contexto, parecería no existir realmente una necesidad o un interés especial de nuestra población en promover cambios sustanciales en el marco regulatorio [...] El proyecto de ley, en la medida en que se propone modificar este marco normativo, no tiene en cuenta la naturaleza que ha

---

<sup>121</sup> Véase acta de sesión de 17/7/2013. Comisión de Industria de Diputados.



tenido el servicio de radiodifusión en nuestro país durante más de noventa años. Esta actividad siempre fue calificada como de interés público y se encuentra sometida a una regulación más o menos intensa. En la medida en que en la radiodifusión se utilizan como soporte de la comunicación las frecuencias radioeléctricas —que son patrimonio de la humanidad administrado por los Estados—, el tratamiento y la regulación sobre el funcionamiento de los medios ha sido siempre la de un sector abierto a la actividad privada, pero sometido a algunas regulaciones específicas.

Expresamente notaba que el proyecto de ley invertía esos principios desarrollados bajo una lógica de *acción* u *omisión* e introducía una regulación profusa:

que se entromete bastante con la actividad de los medios de comunicación. En ese marco, esta iniciativa parecería percibir a los medios de comunicación como una amenaza social o como un peligro para la población, por lo cual sería necesario proteger a los habitantes del país de su actividad, a través de la implementación de numerosas medidas restrictivas para el desarrollo de su función y tutelares de la población.

Para la ANDEBU este proyecto significaba una «interferencia intensa» en el manejo de contenidos, las normas de conductas de los medios, por lo que muchos de sus artículos resultan inconstitucionales, contraviniendo de esta forma convenciones internacionales. Expresamente manifestaban que no pretendían que este ni ningún otro proyecto de ley regulase Internet, pero alertaban acerca del trato desigual en el que se incurriría a partir del proyecto de ley en curso.

La sala de integrantes de la televisión abierta del interior, como la gremial que agrupa a canales del interior de Uruguay<sup>122</sup>, a pesar de que muchos mantienen vínculos con el consorcio EQUITAL S. A. (Buquet y Lanza, 2011), no encontraba conveniente la definición del *frame* inicial de la política esgrimido por el MIEM, como tampoco la iniciativa regulatoria en su conjunto, por «invertir» el principio de libertad consagrado en el inciso segundo del artículo diez de la Constitución Uruguaya, donde se establece que todos podemos hacer lo que no esté prohibido. Este proyecto de ley, a juicio de la sala de integrantes de la televisión abierta del interior, resultaba algo claramente opuesto a los postulados consagrados en nuestra Constitución y en normas de rango internacional, por detallar exhaustivamente el marco de derechos y procedimientos para la administración en los SCA. Asimismo, advertía que no se regulaban los servicios de comunicación que utilizan como plataforma la red de Internet, en donde el manejo de contenidos estaba dado por empresas radicadas en el exterior. Entendían

---

<sup>122</sup> Véase acta de sesión de 25/7/2013. Comisión de Industria de Diputados.

que al no regular los contenidos audiovisuales de ese origen se generaba una inequidad de base con respecto a los operadores nacionales.

### ***Los organismos internacionales y la ampliación del marco de derechos***

Por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), concurre el periodista Claudio Paolillo<sup>123</sup> y, en su exposición, aclara que para la SIP el proyecto de ley incluye dos grandes temas. El primero refiere a los negocios de los servicios de comunicación audiovisual, las radios y los canales de televisión, extremo que se relaciona con los mecanismos para la asignación de frecuencias, la duración de las autorizaciones, las concesiones, y

todo aquello en lo cual el Estado es llamado a intervenir, como ha hecho siempre y como sucede en todos los países del mundo [...] respecto a este punto quiero decir con toda claridad que la SIP se opone frontalmente a la existencia de monopolios u oligopolios privados o públicos en el ámbito de la comunicación.

El segundo es el relativo a la regulación de los contenidos en los servicios de comunicación por parte del Estado. Para Paolillo y para la SIP este es el caso donde existe preocupación y se relaciona con «algunos de los artículos de este proyecto, por la forma en que están redactados, tienen la potencialidad de afectar el principio fundamental de la libertad de expresión». Concretamente, refiere a los artículos 4.º y 5.º del proyecto de ley. El artículo 4.º establece que los servicios de comunicación audiovisual son soportes técnicos para el ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión y a la libertad de información, preexistentes a cualquier intervención estatal, al momento que se los considera como un elemento estratégico para el desarrollo nacional y el artículo 5.º se los define como servicios de interés público. Para la SIP lo central en este caso pasaba por identificar quién define la estrategia para el desarrollo nacional y de qué forma se distingue el interés público sobre los contenidos.

Tanto la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión (OEA) como la Unesco a través de su Consejero de Comunicación e Información para el Mercosur intervinieron al momento de procesarse la discusión parlamentaria sobre el proyecto de ley sobre SCA.

---

<sup>123</sup> Véase acta de sesión de 25/7/2013. Comisión de Industria de Diputados.

La exposición de Frank La Rue<sup>124</sup> como relator de la OEA fue enfática sobre el parteaguas regular o no regular. Para La Rue, las asimetrías globales como locales imponen la necesidad de regular y demarcar campos de acción en lo sectorial. En ese sentido, expresó que el proyecto de ley sobre SCA a estudio en ese momento funcionaría como un modelo para América Latina:

es realmente lo mejor que he visto en América Latina en cuanto a regulación de medios audiovisuales. Creo que es lo más avanzado y así como Uruguay ha sido un ejemplo —que he mencionado— sobre el tema del acceso a Internet, cuando este proyecto sea aprobado por el parlamento, será un modelo de legislación para toda América Latina y para el mundo entero.

Sobre la opción por un tratamiento no convergente expresó que, siendo un tema complejo, las definiciones en el terreno de la ampliación de derechos, tanto como el asegurar acceso, posibilitan un tratamiento con independencia de la tecnología de uso:

la Internet ha venido a cuestionar muchos de los elementos. Creo que será difícil, por eso es que el mundo no ha resuelto cuál debe ser el tipo de gobernanza, determinar qué significa realmente la neutralidad de la Internet en el mundo entero y el hecho de que exista un medio sin fronteras.

El consejero Guilherme Canela<sup>125</sup> realizó una presentación de principios que el sistema de Naciones Unidas ha incorporado en sus sistemas de indicadores. Entre otros acuerdos internacionales suscritos por Uruguay se encontraban, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en donde se establecen las condiciones para las restricciones al derecho a la libertad de expresión. El consejero subrayó que toda restricción debe ser establecida por ley y no en un decreto o similar. La Convención de la Unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad Cultural y los indicadores de desarrollo mediático fue otro tópico analizado. El documento fue suscrito y aprobado por todos los Estados miembro de Unesco, incluyendo Uruguay.

Las declaraciones y convenciones que mencionó el Consejero Canela formaron parte de la base sustantiva y argumental del proyecto de ley, que pretendía adecuar el marco normativo propuesto a los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos sobre la regulación de medios y de libertad de expresión. Canela explicitó que los indicadores de calidad de sistema de regulación se conforman a partir de:

---

<sup>124</sup> Véase acta de sesión de 3/9/2013. Comisión de Industria de Diputados.

<sup>125</sup> Véase acta de sesión de 11/9/2013. Comisión de Industria de Diputados.

las características y las potestades de las autoridades reguladoras independientes, las características y potestades del servicio público de radiodifusión, el sistema de licencias, el sistema de regulación de contenidos, los medios comunitarios, la regulación de la propiedad, la propaganda gubernamental, la regulación de la propaganda electoral y la regulación de la digitalización del espectro [...] Para nosotros, cuando analizamos la regulación de un sistema de comunicaciones, estos son los indicadores macro que normalmente utilizamos.

La anterior declaración, si bien no presentaba una afirmación sobre el particular del proyecto de ley, generaba una interpretación de respaldo al marco conceptual de la misma.

### ***Los terceros incluidos***

La identificación de la Cámara de Telecomunicaciones del Uruguay (CTU) dentro del grupo de terceros en esta investigación obedece a la restricción expuesta en el artículo 1.º de la ley 19.307 sobre SCA. La CTU agrupa a empresas de telefonía móvil, transmisión de datos, como Movistar Uruguay y Claro Uruguay. Si bien la CTU se encuentra afectada desde el articulado de la ley sobre SCA en Uruguay, también recoge impactos sobre modelos de negocios híbridos desarrollados hasta el momento o por desarrollar a través de las externalidades que esta ley acarrea. De modo que la CTU resulta un actor de primera línea en la pléyade de involucrados. En oportunidad de su comparecencia ante la Comisión de Industria de Diputados, el Ing. Pedro Derrégibus,<sup>126</sup> como presidente de la CTU, identificó en la descripción del objeto de la ley el mayor problema del mismo, debido a que el proyecto de ley mantenía como objeto la regulación básica de la prestación de servicios de radio, televisión y otros Servicios de Comunicación Audiovisual y dejaba fuera a los servicios de telecomunicaciones asociados a los SCA. Para la CTU, existía evidencia sobre que, en el articulado del proyecto de ley, existían apartados que sí intervienen en el campo de las telecomunicaciones. En la exposición de la CTU, se exploran algunas contradicciones con referencia al *frame*, como por ejemplo la definición de eliminar los oligopolios y monopolios privados y la concesión a ANTEL y al Sistema Nacional de Radio y Televisión Público (SNRTVP), como únicos «habilitados a brindar acceso a infraestructura de transmisión de radiodifusión a titulares de servicios». Sobre el punto expresamente manifestaban: «nosotros sostenemos que los monopolios y oligopolios no deben existir ni en la órbita privada ni en la pública». Asimismo, desde la CTU se dejaba claro que no habían sido consultados en la formulación del proyecto, como tampoco

---

<sup>126</sup> Véase acta de sesión de 1/8/2013. Comisión de Industria de Diputados.

en la instancia consultiva previa llevada adelante a través del CTC; su presidente el Ing. Derrégibus expresaba:

vale también mencionar que, si bien se ha dicho que este proyecto ha sido realizado en consulta con varios organismos, instituciones y asociaciones, este no es el caso de la Cámara de Telecomunicaciones, por lo cual queremos dejar constancia de que este proyecto de ley ha llegado a vuestra mesa de trabajo sin que hayamos tenido oportunidad de hacer llegar nuestra postura.

### ***Resumen de enfoques sobre la hipótesis causal del proyecto de ley sobre SCA***

Los actores convocados por esta regulación, ya sea como grupos objetivos, beneficiarios o como grupos de terceros, no se diferenciaron de los elencos integrados en otros países del entorno latinoamericano.

Los enfoques realizados por los actores involucrados e intervinientes, en relación con la definición de problema público que el proyecto de ley uruguayo sobre SCA pretendía atender, evidenciaban un cuadro de intereses contrapuestos: privados vs. públicos, nacionales vs. internacionales, económicos vs. culturales o patrimoniales (Mcquail, 2010: 8). El grado de hibridez de estos duopolios se establecía en relación con el *statu quo* otorgado a cada uno de estos actores, la ausencia de políticas afirmativas y explícitas tanto para el sector de los SCA como en el campo de las telecomunicaciones, y una tramitación política costumbrista y clientelar para ambos sectores, como ya fue evidenciado en esta investigación.

En relación con el articulado y la ley aprobada y siguiendo a Mcquail (2010), podemos identificar un alto grado de formalización de la política, donde la intervención del Estado y el gobierno estaban aseguradas. Se establecían autoridades regulatorias en la administración, uso y concesión de licencias, penalizaciones y procedimientos de acceso fuertemente pautados en el articulado. Aunque también se incorporaban algunos estándares de sistemas autorregulados, con la participación ciudadana en el control, y parcialmente en la gestión del sistema de medios (Mcquail, 2010: 12). La discriminación exhaustiva de algunos derechos, como los títulos y capítulos referidos a los derechos profesionales, ciudadanos y favorecedores de procesos inclusivos, da cuenta de un alto grado de formalización. La capacidad segura del recurso de avocación del PE sobre la aplicación de la ley en aspectos sensibles como el otorgamiento de licencias y todos los procedimientos sancionatorios también son un indicio de fuerte centralización normativa.

La ausencia de mayores referencias por parte de los actores sobre el artículo 1, donde se expresaba el objeto de la ley, resultaba llamativo al momento de discutirse el proyecto, máxime cuando, desde el MIEM, se había anunciado un tratamiento integral y convergente para los sectores de SCA y telecomunicaciones en oportunidad de discutirse el presupuesto para el período de gobierno de Mujica. En el primer artículo se despojaba a esta ley de cualquier intervención convergente, y se expresaba que el objeto era regular:

la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual. Se entiende por servicio de comunicación audiovisual un servicio que proporciona una oferta estable y permanente de señales de radio o televisión. Comprende, por tanto, una o más programaciones, con su respectivo formato, cada una de ellas entendida como la planificación y organización, en forma coherente, de una serie de programas de radio o televisión. No son objeto de regulación en la presente ley: A) Los servicios de comunicación que utilicen como plataforma la red de protocolo Internet. B) Las redes y servicios de telecomunicaciones que transporten, difundan o den acceso a un servicio de comunicación audiovisual, así como los recursos asociados a esos servicios y los equipos técnicos necesarios para la recepción de estos, que estarán sujetos a lo dispuesto en la normativa sobre telecomunicaciones. C) Los servicios de telecomunicaciones y de comercio electrónico a los que se acceda a través de un servicio de comunicación audiovisual. D) La difusión de contenidos audiovisuales limitada al interior de un inmueble o un condominio de propietarios, u otros de circuito cerrado limitados a espacios o centros comerciales o sociales de una entidad o empresa (art. 1.º ley n.º 19.307 sobre SCA en Uruguay).

Una de las preguntas que guiaron esta investigación refería a que los gobiernos progresistas del período no habían logrado instalar una agenda de cambios respecto a la convergencia en telecomunicaciones, ya que, si bien habían logrado mejoras significativas en algunos campos específicos, no lograron coronar una política estratégica convergente. La demarcación inicial de esta ley daba cuenta de que las telecomunicaciones o iban a ser tratadas por otra ley o permanecerían en el actual marco regulatorio, disperso y ajustado a un marco situacional donde las barreras de acceso resultaban costosas. La incapacidad de llegar a una formulación integral a partir de esta ley podría resultar coherente en un mercado donde el Estado no tuviera presencia, pero, en el caso que involucra esta investigación, el Estado contaba con una doble comparecencia: participaba del mercado a través de la empresa de mayor facturación sectorial (ANTEL) y a su vez se preservaba una fuerte regulación sectorial (tanto antes como después de la ley n.º 19.307), donde la institucionalidad fiscalizadora por momentos parecía ser capturada por el ente regulado —en este caso de ANTEL— y su contundente influencia.

Un aspecto omnipresente en la discusión inicial del *frame* refiere al uso dispar y hasta indefinido del tópico libertad de expresión y libertad de opinión. Todos los actores lo invocan,

aunque desde perspectivas y hasta trincheras muy distantes. Coincidimos con Becerra, con relación a que

la problemática de la libertad de expresión constituye otro eje de análisis transversal sobre el sistema de medios, pero su examen arroja resultados desiguales, cuando no contradictorios. Dada la profusión de discursos y usos políticos, corporativos y académicos sobre la libertad de expresión, lo que convierte esta noción en una suerte de fetiche a medida que sirve para validar la posición de quien lo invoca, resulta imprescindible abordar conceptualmente su definición (Becerra, 2014: 70).

La participación del segundo gobierno del Frente Amplio en el proceso de discusión sobre el proyecto de ley sobre SCA fue por momentos contradictoria, a diferencia del entorno regional. Esto llevó a que algunos autores hablaran de «políticas de gobierno», más que políticas de Estado, con clara referencia a comportamientos cautelosos y bajo la adopción de un «modelo de convivencia pacífica [...] en algunos casos por convencimiento y en otros por necesidad» (Gómez, 2011: 28). En este modelo no confrontativo, las condiciones coyunturales, los períodos de gobiernos y las iniciativas regulatorias alcanzan un relación causal e inferencial relevante. Del análisis de las definiciones de los actores encontramos algunas relaciones de nuevo orden, como algunas presiones organizadas, que logran ampliar la demanda sobre el gobierno y, por extensión, sobre el Estado. De modo que podemos considerar cierto espacio de complejización sobre el lugar del Estado, como bien lo expresa De Charras, donde:

si bien el Estado es desbordado por la existencia de nuevos actores y por expansión de las problemáticas sociales demandantes, debemos tener la capacidad de pensar «más allá» del Estado, pero también «más acá». Es decir, desplazar al Estado como único actor social con capacidad de otorgar o limitar derechos, no significa perder de vista que la posición del Estado no deja de ser «la última ratio» y los poderes o capacidades de cualquier otro actor social se encuentran potenciados o limitados, determinados por acción u omisión del propio Estado. En otras palabras, las reglas de juego dispuestas por los Estados pueden construir nuevas realidades en múltiples sentidos y direcciones (De Charras, 2013: 29).

Los actores de la red conformada con relación a la ley uruguaya sobre SCA, si bien complejizaron el rol del Estado (y de las agencias como parte de un esfuerzo gubernamental), no lograron evadir su centralidad; la concurrencia en bloque de los distintos actores ante la convocatoria de la discusión parlamentaria da cuenta de ello. De todas formas, debemos señalar que nunca como hasta el gobierno de Mujica existió en Uruguay una iniciativa tan consolidada y definida sobre SCA. Badillo *et al.*, (2015: 107) identifican como rasgos comunes de este núcleo de gobiernos:

la voluntad de recuperar el papel del Estado y su consiguiente intervención como regulador y productor; la preocupación —al menos retórica y a menudo sustantiva— por la redistribución y justicia social y la reducción de las desigualdades sociales y económicas; y la reivindicación de la sociedad civil como espacio de acción política o la innovación democrática a partir del impulso a los mecanismos de democracia participativa (Badillo *et al.*, 2015: 107).

La producción de la política sobre SCA en Uruguay configura en una trazabilidad histórica, donde nos encontramos con cortes sincrónicos (hitos e interregnos), donde la incorporación de actores sectoriales ayuda a dar cuenta que «el análisis de las políticas de comunicación no puede ser únicamente normativo ni descuidar las relaciones de poder tendidas entre los distintos individuos, grupos e instituciones, tanto por dentro como por fuera del aparato formal del Estado» (Califano, 2015: 334). De allí que en esta investigación el esfuerzo está puesto en intentar una densidad descriptiva-explicativa del alcance regulatorio.

### ***Los actores en relación con las dimensiones de alcance regulatorio de ley sobre SCA***

#### ***Eje diseño institucional y competencias regulatorias***

Entre los actores públicos, lo proyectado en el articulado del proyecto de ley no generó mayores conflictos. Si bien se introducía un nuevo diseño institucional, con la novedad del Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA), tanto la DINATEL como la URSEC mantenían sus prerrogativas. El MIEM y la DINATEL cumplirían funciones asesoras del PE en relación con la promoción de la producción y la elaboración de políticas y la URSEC, funciones de asesoramiento control, fiscalización o supervisión del espectro radioeléctrico y los parámetros técnicos. Para el presidente de la URSEC, Gabriel Lombide:

las potestades y los recursos de la Unidad fueron mantenidos. De modo que lo único que se hace es crear otro organismo, que está pensado a imagen y semejanza de la URSEC y tiene potestades en ámbitos en los que esta Unidad no incursionaba ni incursiona. La URSEC se mantiene con la administración del espectro radioeléctrico y con las potestades de sancionar, revisar, controlar y fiscalizar su uso. Repito que lo que se hace es crear otro organismo, que fiscaliza y controla otros aspectos y que regula otras cosas que no estaban siendo reguladas. Básicamente, esta es la visión macro que tenemos y que hemos conversado con el ministerio.

La creación de la Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA) en la órbita administrativa del CCA, en sustitución del Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria (CHARC) y de la Comisión Honoraria Asesora Independiente, tampoco generó resistencia entre los actores de la órbita pública, lo mismo que la atribución a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDHDP) para el



cometido de defender y promover los derechos de las personas reconocidos en la presente ley, además de la designación de un relator especial de los Servicios de Comunicación Audiovisual.

Entre los actores con una defensa más activa se encontraba la representación de la Universidad de la República, donde en su intervención agregaba que el diseño institucional propuesto resultaba un aspecto clave: «un cambio en la institucionalidad, un fortalecimiento y un mejor ordenamiento». Gabriel Kaplún, en nombre de la Udelar, manifestaba que el nuevo diseño posibilitaría un ordenamiento en un sistema fragmentado y desbordado:

hasta el año 2005, lo único que había era una Dirección de Comunicaciones y la URSEC que había sido una buena creación de los años 2000. Pero la URSEC había desbordado enormemente sus competencias, precisamente por no haber mecanismos claros como los que son necesarios en este campo. En particular, este equilibrio entre tres o cuatro tipos de institucionalidades: la que plantea políticas, la que aplica y regula con un aspecto técnico y otro propiamente de políticas y la participación ciudadana.

Para los actores públicos, la creación del Sistema Público de Radio y Televisión Nacional (SPRTN) como servicio descentralizado, el que se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura, era algo promovido directamente por los interesados, de modo que en este sentido la estrategia había funcionado a la perfección.

ANTEL fue el único actor público que no compareció en la discusión a nivel de la Comisión de Industria de Diputados, y sus fueros aparecían como incambiados en lo relativo a la institucionalidad propuesta por la ley n.º 19.307 sobre SCA.

Entre los posibles beneficiarios finales de la ley sobre SCA se encontraba la Coalición para una Comunicación Democrática, quienes, a propósito del capítulo sobre institucionalidad regulatoria, se inclinaban por diferenciar al diseñador de la política pública del organismo encargado de fiscalizar y regular el sistema. De modo que la propuesta de creación del Consejo de Comunicación Audiovisual, como encargado de aplicar la ley, resultaba congruente con los postulados de esta agrupación. Sin embargo, se hacía hincapié en establecer grados de autonomía real para este organismo, en particular sobre el lugar institucional que ocuparía y se consideraba como incongruente que el PE se reservara para sí la prerrogativa de aplicar sanciones, siendo que se estaba creando un organismo de aplicación de la ley con características independientes: Lanza expresó en sala que:

la Coalición para una Comunicación Democrática ha postulado desde el comienzo que un sistema de medios necesariamente debe diferenciar al diseñador de la política pública, que debe ser el gobierno —en este caso, se dispone que sea la DINATEL, radicada en el Ministerio de Industria, Energía y Minería—, el encargado de fiscalizar y regular el sistema. El gobierno o uno de sus ministerios no pueden ser juez y parte; no pueden diseñar la política y, a la vez, regular su aplicación. Por eso, celebramos que el proyecto cree un Consejo de Comunicación Audiovisual encargado de aplicar la ley; sin embargo, hay algunos aspectos relativos a la autonomía del gobierno y a la independencia de sus miembros que nos parece que deberían ser precisados;

debiéndose precisar algunos aspectos relativos a la autonomía del órgano y a la real independencia de sus miembros y los procesos de selección de los mismos. La Coalición se manifestaba de acuerdo con la creación de un Sistema Nacional de Radio y Televisión Público del Uruguay, que nuclease a todo el sistema público de radiodifusión. Otro de los aspectos que generaba dudas en las organizaciones asociadas a la Coalición era el referido a la aplicación de sanciones; en ese sentido, observaban que la prerrogativa del Poder Ejecutivo en la aplicación de sanciones graves a los medios de comunicación audiovisual colisionaba con la institucionalidad creada para la aplicación de la ley:

para qué hay una autoridad de aplicación independiente y especializada (el CCA) si finalmente las sanciones más graves las va a aplicar el Poder Ejecutivo. Creemos que todas las sanciones deberían ser aplicadas por el Consejo. Si hubiera impugnaciones o revisión de las decisiones, seguirán el curso del derecho administrativo, que incluye la presentación de recursos, la participación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Otros actores, como el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), bregaban por mayor independencia del CCA, que terminaba por crearse como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de su capacidad de avocación, el que será responsable de la aplicación, fiscalización y cumplimiento de las disposiciones de la ley. En este sentido, Martín Prats expresaba que «la ubicación institucional de este Consejo debería asegurar su independencia técnica del Poder Ejecutivo». Si bien el CCA funcionaría como un organismo desconcentrado, lo que le asignaba grados de independencia importantes, la reserva de la capacidad de avocación del Poder Ejecutivo terminaba limitando su libertad de acción.

Entre los actores privados, la gremial de radios del interior (RAMI) expresaba la necesidad de que en el Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA) se incorporase al sector privado y, en relación con las competencias del CCA, entendía que «existían zonas grises», y que podía

haber superposición de competencias entre la DINATEL, la URSEC y los nuevos organismos propuestos en el proyecto de ley.

La CUTA, con relación al diseño institucional, expresó que el órgano de aplicación —el Consejo de Comunicaciones Audiovisual— mantenía facultades muy restringidas y con poco poder como órgano regulador:

en cuanto al diseño institucional, el órgano de aplicación que sería el Consejo de Comunicaciones Audiovisuales tiene facultades muy restringidas, con poco poder como órgano regulador. En cuanto a las facultades de decisión, hay una gran concentración en el Poder Ejecutivo [...] además, el proyecto crea la CHASCA, una multicomisión en la que participan todas las personas y asociaciones de la sociedad civil. En cuanto al asesoramiento en materia de reglamentación de la CHASCA, vemos [que se] establece que la consulta no será vinculante, no se determina si la consulta obliga al Poder Ejecutivo y al CCA; si fuera vinculante, lo obligaría.

Por su parte, la ANDEBU manifestaba preocupación por la aplicación de sanciones previstas en relación con la nueva institucionalidad. En forma directa referían a las competencias asignadas al CCA, Rafael Inchausti,<sup>127</sup> presidente de ANDEBU, expresaba:

creemos que este proyecto de ley aleja a los titulares y a los responsables de los medios de comunicación de las garantías básicas de ser juzgados de acuerdo al debido proceso y por un tribunal independiente, al establecer un Consejo de Comunicación Audiovisual con extensas atribuciones y con indefinición sobre cuáles son las transgresiones que pudieran cometer los responsables de los medios de comunicación.

El diputado Delgado, del arco opositor, encontraba en el nuevo diseño institucional espacios de superposición y una vocación de control demasiado potente por parte del PE:

además de crearse una Comisión Honoraria, un *ombudsman*, un defensor de la audiencia, entre otros, se crea un organismo que es innovador, un órgano desconcentrado: el Consejo de Comunicación Audiovisual. Parte de las competencias de ese Consejo hoy las tiene la URSEC. Por lo tanto, a uno le da la impresión de que, en realidad, a la URSEC la están vaciando de contenido y competencias [...] tengo la impresión de que, a la URSEC, un organismo regulador e independiente —con ese criterio fue creado— la estamos vaciando de contenido. Hubo un primer impulso en la rendición de cuentas de sacar la palabra «regulación», pero después hubo un cambio al respecto. En este nuevo proyecto, varios de los contenidos de la URSEC pasarían a este Consejo de Comunicación Audiovisual que, además, es un órgano desconcentrado que dependerá de Presidencia de la República, es decir que no tendrá, en este sentido, control político, por lo menos

---

<sup>127</sup> Véase acta de sesión de 17/7/2013. Comisión de Industria de Diputados

bajo la tutela y el seguimiento del parlamento. No tendrá responsabilidad ante el parlamento, porque no está en la órbita de ningún ministerio.<sup>128</sup>

### ***Eje procedimientos de otorgamiento de licencias y/o frecuencias***

Sobre el establecimiento de plazos para las concesiones, la RAMI consideraba que vulneraba el régimen actual y desconocía los derechos adquiridos. Brañas esgrimía que el establecimiento de plazos condicionaba la independencia periodística, ya que el CCA controlaría las posibles infracciones, y que este control asociado a los procesos de renovación y adjudicación por plazos podría afectar el libre ejercicio profesional:

el establecimiento de nuevos plazos para las concesiones vulnera el régimen actual y desconoce los derechos adquiridos [...] porque las frecuencias se adjudicaron dentro de determinados parámetros técnicos y de forma [...] en la práctica, el establecimiento de los plazos condiciona la independencia periodística, porque el CCA controlará las infracciones que se cometan [...] además, los procesos de renovación y la relación entre la adjudicación de permisos, el Gobierno o los reguladores está abierta, es decir, no hay un blindaje que al radiodifusor le garantice que dentro de diez años se le pueda quitar la onda, por ejemplo, si determinado político de turno considera que ese medio habló mal de él.

En relación con el canon, la CUTA no cree conveniente ir hacia un sistema de cobro por abonados, ya que puede funcionar como un desincentivo para transparentar los datos de suscriptores, entiende que es mejor establecer un tributo por ingresos. La CUTA esgrimía que a partir de este nuevo proyecto de ley se asimilaban licencia y autorización:

el Estado tendría la potestad de darla o no, de acuerdo con el proyecto cultural que esa empresa ofrezca, por ejemplo. Es decir, que el criterio por el cual el Estado dará o no esa licencia será subjetivo, y de alguna forma, están cambiando las reglas de juego que venían dándose hasta la fecha.<sup>129</sup>

Una preocupación central para la CUTA fue la equiparación del servicio de televisión para abonados con el de radiodifusión, sus representantes esgrimían lo siguiente:

en realidad, la radiodifusión siempre se entendió —así la define el proyecto— como una radiocomunicación unilateral cuya emisión se destina a ser recibida por el público en general. La radiodifusión es gratuita; nunca es codificada ni por televisión para abonados, que es otra cosa. La televisión por abonados se brinda por fibra o por aire, pero es codificada y paga. Entonces, creo

---

<sup>128</sup> Véase acta de sesión de Comisión de Industria de Diputados del 13/6/13.

<sup>129</sup> Véase acta de sesión de Comisión de Industria de Diputados del 4/7/13.

que este concepto de radiodifusión para abonados, en realidad, está confundiendo términos. A mi juicio, esto debería corregirse porque la radiodifusión es una cosa y la televisión para abonados o codificada, otra.

El sector de los cableros, como se sistematizó en el *affaire* Cardales, siempre intentó ingresar al mercado de la transmisión de datos. Las barreras con las que se encontraron fueron altas y lo seguirían siendo a partir de este proyecto de ley. La separación y claudicación de un tratamiento convergente en la ley de SCA, como la ausencia de una ley específica sobre telecomunicaciones, en Uruguay, dejaba la administración y gestión del espectro en la misma situación con la que se encontraron ambos gobiernos del Frente Amplio. De esta forma, la tramitación resultaba poco clara, bajo pujas al interior del PE y de sus organismos reguladores, donde ANTEL mantenía una capacidad de veto fáctica, debido a una trayectoria empresarial pujante, asociada a políticas públicas de inclusión indiscutibles y con el respaldo obtenido en el plebiscito revocatorio de su privatización en el año 1992.

La comparecencia de ANDEBU estuvo acompañada por la Asociación Internacional de Radiodifusión en la persona del Sr. Pardo. Fue este último quien se expidió sobre la inconveniencia de fijar plazos y además asociarlos a un proyecto comunicacional para el acceso a una frecuencia:

hay cosas que son aparentemente inocuas, pero que el legislador debería considerar, por ejemplo, imponer un programa o proyecto comunicativo. Si una concesión de televisión o de radio va a durar diez o quince años —estoy hablando del siglo XXI, del mundo actual—, imponer un proyecto en el que además se obliga al postulante a tomar una serie de compromisos que en caso de incumplimiento el órgano sensor podrá multarlo o sancionarlo con falta grave —no olvidemos que los compromisos los asumió en un ejercicio de absoluta imaginación creativa al inicio de su emprendimiento—, a corto plazo también se puede convertir en una herramienta mal utilizada coartando la libertad, independencia y flexibilidad que debe tener un medio de comunicación para enfrentar los desafíos de sobrevivir en la era de las comunicaciones.

De parte de la Coalición para una Comunicación Democrática el establecimiento de plazos era algo compartido:

para nosotros está bien que, por primera vez en la historia del país, las licencias para los servicios de comunicación audiovisual tengan plazos. Sin embargo, el sector comercial sostuvo que lo mejor es que las licencias no tengan ningún tipo de plazo y que sean precarias y revocables.

El cambio sustancial que otorgaba la ley estaba puesto en la definición ajustada a renovación, contraponiéndose a licencias otorgadas *sine die* por parte del Poder Ejecutivo. El antecedente

directo a la discusión del proyecto de ley en la aplicación de normativa concursal y plazos en el otorgamiento de licencias había sido la asignación de la TV digital. En esa oportunidad, como ya fue analizado en esta investigación, se procedió a conceder el pasaje sin concurso a los tres canales de Montevideo (4, 10 y 12), aunque con el compromiso de asumir plazos en la adjudicación quedaba firme, ya por decreto 437/012, los excluía de la primera etapa concursal debido a su «probada experiencia de los operadores», no así de los restantes mandatos del decreto 153/012 que reglamentó el proceso de TV digital en Uruguay.

### ***Eje concentración/diversidad***

El proyecto preveía límites para la concentración de frecuencias, tanto en televisión abierta como en radio AM y FM, lo que era ampliamente compartido, aunque remarcaban la necesidad de definir los conceptos establecidos para la regulación de la concentración. En ese sentido, y más allá de que el proyecto establecía una serie de instrumentos para medir la titularidad, propiedad y control de esos medios, se hacía necesario definir qué se entendía por grupos económicos; además se proponía incluir instrumentos sobre la posible utilización de testaferos. La coalición se expresaba a favor de prohibir la propiedad cruzada entre un servicio de comunicación audiovisual y de una licencia para operar en telecomunicaciones. Sobre los aspectos referidos a la concentración medida por «acaparación» de audiencias, donde se establecía un límite de 25 % de los hogares a nivel nacional para las empresas que tengan una licencia nacional de televisión para abonados, la Coalición afirmaba: «creemos que, al día de hoy, esta disposición tiene nombre y apellido y se aplica a una sola empresa, que es Direct TV. Nos parece que se debería buscar una fórmula para generalizar esta limitación». Esta pauta de control había sido incorporada al proyecto de ley y tomada del decreto 436/12, del 31/12/12 del gobierno de Mujica, donde se imponía límites a Direct TV y Cablevisión, quienes hasta ese momento venían en franco crecimiento, con clara afectación a los cableros por coaxial, hasta ese momento consorciados en EQUITAL S. A., de propiedad relacional con los «tres grandes» canales comerciales de Montevideo. Asimismo, la Coalición reclamaba incluir en la norma una limitación del 35 % por localidad, ya que esto actuaría sobre servicios de televisión para abonados en algunas localidades donde el primer operador superaba con creces ese porcentaje.

El proyecto refería a la anticoncentración de los servicios y a la prohibición de los monopolios y oligopolios, a partir del establecimiento de límites y la creación de un registro público de los titulares de los servicios de comunicación audiovisuales, a fin de conocer quiénes son sus

propietarios, mediante mecanismos de cotas para propiedad en un mismo medio o propiedad cruzada. Para la Dra. Grauert, de CUTA, el control de posibles casos de encubrimiento de propiedad, a través de testafierros, no resultaba el adecuado:

discrepamos con esto, en tanto consideramos [que] está fuera de las competencias de un órgano de administración [el CCA], ya que esa es una potestad clarísima del Poder Judicial. Todo lo que refiere a la propiedad, identidad, existencia de las personas jurídicas e independencia implica derechos fundamentales. Será un poder independiente, como el Poder Judicial, el que determine si hay una violación o si hay un conjunto económico.

El presidente de ANDEBU, Rafael Inchausti, refería a que en

cuanto a los monopolios quiero señalar que ciertamente nos preocupa la presencia en el proyecto de ley de la habilitación del ejercicio monopolístico de algunos organismos públicos para la prestación de determinados servicios de telecomunicaciones. El principio constitucional es que la habilitación de monopolios necesita una mayoría especial en el parlamento para el caso de establecerse a favor de monopolios privados y necesita una mayoría calificada para el establecimiento a entidades públicas.

Con esto, ANDEBU hacía referencia a que la ley le otorgaba exclusividad al sistema de emisión de TV digital a escala país. En una línea de argumentación que había sido esgrimida por ANDEBU históricamente en relación con la no conveniencia de abrir el mercado uruguayo por un problema de escala, Inchausti expresaba:

quisiera señalar que la existencia de monopolios u oligopolios tiene que ver también con la economía de escala que necesitan algunos emprendimientos en cualquier ámbito de la economía para tener una base de sustentación que les permita subsistir y también desarrollarse. En la medida en que este proyecto de ley tiene ambiciosas pretensiones respecto a los medios de comunicación [...] vemos con preocupación no solamente que las condiciones económicas que establece la iniciativa atentan contra la sustentabilidad de los medios de comunicación, sino que ni siquiera les permite a los actuales operadores mantener su forma de funcionamiento actual y, en consecuencia, mantener una mínima economía de escala, que es la que hasta el momento les ha permitido desarrollar contenidos propios con calidad internacional.

Esto último resultaba por demás llamativo siendo que el gobierno de Mujica había beneficiado a los canales representados por ANDEBU a través del decreto 437/012, que facilitaba el pasaje directo al sistema digital de los canales comerciales establecidos, y por el decreto 436/012, que limitaba por localidad con un 35 % y a escala nacional con un 25 % a los prestadores de TV por abonados. A pesar de que podría resultar una política antimonopólica, en los hechos significó una clara limitación a Direct TV y a Cablevisión

Uruguay, como lo consignaron ante la Comisión de Industria los representantes de la Coalición por una Comunicación Democrática. Estos últimos manifestaron en la Comisión que para ellos el proyecto de ley estaba en consonancia con la legislación internacional, como por ejemplo en el artículo 12 de la Declaración de Principios de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aunque advertían que en el articulado se refería únicamente a los monopolios y oligopolios privados:

nosotros creemos que son tan enemigos de la libertad de expresión los monopolios y oligopolios privados de la comunicación como un monopolio público. Hoy no los tenemos y estamos muy lejos de tenerlos, pero creemos que a la hora de legislar en forma integral el sector no estaría de más aclararlo.

Sobre la propiedad cruzada se manifestaban de acuerdo y advertían sobre la existencia de conjuntos económicos

que no son declarados como tales, pero que operan como grupos económicos. El proyecto establece una serie de instrumentos para determinar la titularidad, propiedad y control de esos medios, pero habla, básicamente, de personas físicas o personas jurídicas, y hace una referencia al pasar de los grupos económicos, pero no los define. Entendemos que en una ley de esta naturaleza y en un capítulo tan importante como este, para otorgar garantías a todas las partes habría que incluir una definición precisa, un concepto jurídico bien determinado sobre qué es un grupo económico.

Desde la CTU, cámara donde participan entre otros actores, las otras dos telefónicas (Movistar y Claro), en régimen de competencia con ANTEL en el mercado de la telefonía y el dato móvil, se veía con buenos ojos un marco antimonopólico. Sus representantes avanzaban aún más, al referir que: «compartimos la idea expresada en el proyecto en cuanto a que la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los servicios conspira contra la democracia, al restringir la pluralidad». Ahora bien, se preguntaban, en coincidencia con otros actores, sobre qué pasaba con los monopolios públicos:

lo cierto es que, generalmente, los monopolios públicos resultan tener controles deficientes y pueden terminar respondiendo a políticas del partido de gobierno que transitoriamente gobierna el país [...] nuestra observación es que en todo este proyecto de ley se percibe un fortalecimiento de los monopolios, lo que no es bueno, como por ejemplo la generación de un monopolio de ANTEL en la órbita pública y la defensa de un monopolio privado en lo que tiene que ver con la televisión satelital. Todo esto afecta, no solo directamente a otras empresas que pretenden competir con ellas, sino fundamentalmente a los usuarios de los servicios, al cercenarles las posibilidades de elección... No estamos en contra y defendemos la presencia de ANTEL. Compartimos la idea expresada en el proyecto en cuanto a que la existencia de monopolios u oligopolios en la



propiedad y control de los servicios conspira contra la democracia, al restringir la pluralidad [...] Nuestra observación es que en todo este proyecto de ley se percibe un fortalecimiento de los monopolios, lo que no es bueno, como por ejemplo la generación de un monopolio de ANTEL en la órbita pública y la defensa de un monopolio privado en lo que tiene que ver con la televisión satelital. Todo esto afecta, no solo directamente a otras empresas que pretenden competir con ellas, sino fundamentalmente a los usuarios de los servicios, al cercenarles las posibilidades de elección.

En clara alusión al monopolio de TV satelital, cuyo único servicio habilitado era el de Direct TV, la CTU expresaba que la limitación de suscriptores de servicios de televisión para abonados estaba

claramente dirigida a limitar al único operador de hecho de televisión satelital, donde se ha generado un monopolio privado sin sentido al limitar la presencia de otros operadores, como son los sonados casos de Claro y la solicitud de Telefónica.

Históricamente, Claro y Movistar habían solicitado el ingreso al mercado de la televisión satelital, lo que había sido revocado en distintas instancias por el Poder Ejecutivo, acarreado recursos y contenciosos de distinto tipo, llegando a afectar el tratado de libre comercio que Uruguay tiene con el Gobierno de México.

También atacaban la consagración de un monopolio de hecho entre el Sistema Nacional de Radio y Televisión Público (SNRTVP), y la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), debido a que el proyecto de ley explícitamente les otorgaba la autorización en exclusividad para que individual o conjuntamente si así lo acuerdan, fueran los únicos habilitados a brindar acceso a infraestructura de transmisión de radiodifusión a titulares de servicios de radiodifusión abierta de radio y de televisión que no dispongan de ella. Ambos organismos podrán cobrar un precio por este servicio, el cual deberá ser razonable, estableciendo un tarifario basado exclusivamente en las categorías: público, comercial y comunitario, el cual deberá ser elevado al Poder Ejecutivo para su aprobación. En los hechos, esta avocación por parte del SNRTV y ANTEL significaba quedarse con el transporte a nivel nacional de las señales del sistema de SCA en Uruguay con excepción de los tres canales grandes de Montevideo. Esta situación analizada en términos económicos podía ser vista como una solución para problemas de escala económica para canales de localidades pequeñas, pero también admitía una lectura de otro orden, ya que funcionaba como un blindaje más para ANTEL y sus posibles acciones futuras en el mercado de la transmisión de contenidos. Derrégibus se preguntaba de forma retórica si «ANTEL, ¿está capacitada o autorizada para brindar este tipo de servicios? ¿Por qué solo ANTEL y el nuevo organismo? ¿Ha comparecido

ante esta Comisión ANTEL justificando que efectivamente puede brindar este servicio?» ANTEL no compareció en la Comisión de Industria para el tratamiento del proyecto de ley sobre SCA.

### ***Eje tratamiento regulatorio proconvergente o no convergente***

La CUTA y su representante en la comisión, la Sra. Grauert, expresaba que le preocupaba que quedase fuera del proyecto de ley la regulación sobre la transmisión de TV por internet:

al dejar afuera el protocolo Internet o Internet, lo que se está haciendo es dejar fuera del control toda la televisión dada por Internet, tanto en contenidos como en lo comercial. Entonces, se termina dando una enorme inequidad entre quienes vamos a estar controlados por la ley de medios y tendremos que cumplir con horarios de protección al menor, con codificación, con limitaciones de publicidad, y las empresas de telecomunicaciones que manejen y que puedan dar el servicio de IPTV o el de televisión por Internet.

En relación con las limitaciones para brindar servicios de telecomunicaciones a través de tecnologías como el cable coaxial, entienden que

representa una gran cortapisa al desarrollo del comercio y de los servicios de televisión para abonados, en tanto prohíbe que los titulares de los servicios de comunicación audiovisual puedan brindar servicios de Internet o datos, así como servicios satelitales, con lo que estarían limitando la ampliación de las áreas de servicio por TDH [...] generándose todo el problema de televisión por Internet.

Esto último con clara referencia las externalidades que generaba la aplicación del proyecto sobre el sector de los cableros, que podrían ver disminuido su desarrollo a expensas de un sector que quedaba hasta ese momento exento de regulación como todo lo referido a Internet como proveedor de contenidos.

Para la CTU, este proyecto, si bien se declaraba como no convergente, terminaba por tener impactos directos en el mercado de las telecomunicaciones. Para esta cámara de empresarios de las telecomunicaciones, que en esta investigación la hemos ubicado dentro del grupo de terceros, el establecimiento de incompatibilidades para la propiedad de servicios de comunicación audiovisual con la prestación de servicios bajo licencias de telecomunicaciones resultaba una limitante que excedía el objeto de la ley. La prohibición para aquellas

personas físicas o jurídicas que son titulares totales o parciales de servicios de comunicación audiovisual no podrán ser, a su vez, titulares totales o parciales de cualquier permiso, autorización o licencia para prestar servicios de telecomunicaciones de telefonía o de transmisión de datos

habilitaba la pregunta sobre si la ley de SCA

¿es una ley de medios o una ley de telecomunicaciones?, hay una clara referencia a aquellos que hoy prestan los servicios de telecomunicaciones sobre quienes este proyecto pretende legislar, coartando sus posibilidades, violando derechos consagrados en la Constitución, como el de igualdad, libertad, trabajo y seguridad, ya que se modifican las reglas de la competencia y la libertad de comercio.

En la misma línea argumental evidenciaban como la ley también excluía a ANTEL de este tratamiento, ya que, a juicio de la CTU, la incompatibilidad «solo afecta a las empresas titulares de concesiones, autorizaciones o licencia para prestar servicios de telecomunicaciones, no ANTEL, que no es concesionaria, licenciataria ni autorizada».

Para la Coalición para una Comunicación Democrática, que nucleaba a varios sectores de la sociedad civil, el hecho de que el artículo 1.º del proyecto estableciera que su objeto es regular la prestación de servicios de radio, televisión y otros Servicios de Comunicación Audiovisual en forma independiente de la plataforma por la cual se transmita, era observado como una definición moderna. Sin embargo, cuestionaban el literal a) de ese artículo, ya que excluía de la regulación de la ley a los servicios de comunicación que utilizasen como plataforma la red de protocolo Internet:

la Coalición no comparte esa exclusión, porque se excluyen los servicios de comunicación de un panorama de permanente transformación tecnológica y en medio de un irreversible proceso de digitalización y convergencia. No sabemos por dónde terminarán viendo las personas los servicios de comunicación audiovisual. Seguramente, van a seguir existiendo la radio y la televisión, pero también a través de internet, de los *smartphones* y de las *tablets* se van a poder recibir todos estos servicios. Pensamos que en tanto sean servicios de comunicación audiovisual deben estar regulados por esta futura ley porque, si no, vamos a estar conformando una institucionalidad y una serie de políticas que rápidamente pueden dejar de ser aplicables para aquellos servicios que se transmitan por internet si se mantiene esta exclusión.

Al igual que la CTU, desde la Coalición para una Comunicación Democrática, se evidenciaba la presencia tras bambalinas de ANTEL en la redacción de este artículo:

sabemos que hay algún celo —en particular de parte de ANTEL— en cuanto a las empresas de telecomunicaciones. En el articulado se prohíbe la propiedad cruzada y también ser titulares de servicios de comunicación tradicionales. Nosotros creemos que es independiente de si están autorizados o no. Hoy no se necesita autorización para transmitir a través de Internet. Que esa autorización no se brinde o no esté incluida en este proyecto de ley no nos parece un problema; sí

nos parece un problema que, en tanto servicios de comunicación audiovisual, no se le apliquen todas las regulaciones que este proyecto de ley dispone.

Por distintas vías, los actores centrales coincidían sobre que, si bien la ley se presentaba como una ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, terminaba conteniendo en su articulado elementos de tratamiento convergente. ANDEBU también dejaba en claro que desde su perspectiva el proyecto aplicaba un conjunto intenso de regulaciones a la radiodifusión y la televisión abierta y de abonados y no así para la Internet. Entendían que por la vía de aplicación de la ley sobre SCA recaería sobre ellos un doble peso regulatorio, debido a que positivamente los SCA se encontrarían regulados y por otro veían como se agregaban mayores barreras de ingreso al mercado de servicios convergentes. Inchausti, en nombre de ANDEBU, expresaba:

creemos que lo que plantea este proyecto de ley promueve soluciones inequitativas respecto de sectores de la población y de la forma en que utilizan los medios de comunicación, en la medida en que únicamente los sectores con menor capacidad económica, es decir, los que no tienen posibilidades de contratar servicios pagos de televisión para abonados y de acceso a Internet son los que se verían afectados [...] esos medios son los que estarían prácticamente digitados a través del establecimiento de la enorme cantidad de disposiciones relativas tanto al funcionamiento como al ofrecimiento de contenidos que incluye este proyecto de ley.

El diseño regulatorio previsto por el MIEM, al momento de iniciar el segundo gobierno del Frente Amplio en Uruguay, terminaba cojo. Por tensiones internas, trayectorias institucionales y el accionar de actores con capacidad de veto, lograba hacer emerger una ley largamente reclamada por sectores sociales, políticos y académicos, pero resultaba insuficiente de cara a los procesos de convergencias entre los sectores de las telecomunicaciones y los SCA.

La preeminencia del *statu quo* era un dato de la realidad al finalizar el gobierno de Mujica. Ambos sectores se mantenían prácticamente indemnes, con algunos ganadores coyunturales y un gran ganador a largo plazo: ANTEL.

### ***Conclusiones: la ley de SCA como proceso, ciclo y desarrollo de la tramitación política***

1. A diferencia de la ley de Radiodifusión Comunitaria n.º 18.232, la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n.º 19.307 consiguió articular dentro de algunos funcionarios del Poder Ejecutivo de José Mujica una base de apoyo inicial.

El segundo gobierno del FA partía de una base conceptual mucho más explícita, y aprobada por el V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini, los días 13 y 14 de diciembre de 2008. En esa instancia, y en su documento resumen, se daba cuenta que la mayoría de la población accedía a bienes culturales a partir de los SCA. También se reconocía expresamente que el entorno regional había logrado producir reformas regulatorias. Se asumía que regular los SCA no significaba limitar la libertad de expresión, sino aplacar las desigualdades en el acceso a bienes infocomunicacionales. Se dejaba establecido expresamente que la realidad mediática del Uruguay estaba pautada por altos índices de concentración, que se traducían en una concentración en sus audiencias. También había una clara mención a la necesidad de seguir estudiando el componente institucional regulatorio para desarrollarlo, a la vez que se veía como necesario revisar la estructura actual, como ya se había hecho en el ejercicio del primer gobierno del FA a cargo del Dr. Tabaré Vázquez. Se postulaba la necesidad de continuar con el desarrollo del marco regulatorio para nuevos sectores y consolidar el reconocimiento del sector comunitario en pie de igualdad con los otros dos componentes del sector: el público y el comercial. Por último, se hacía mención a la necesidad de potenciar las acciones tendientes a mejorar la producción de contenidos nacionales, como pieza indisoluble de una política cultural que observe y defienda procesos identitarios. Estas formulaciones programáticas contravenían un hecho instalado, el de no anunciar demasiado en los documentos programáticos lo que se pretendía realizar en materia de SCA, como lo expresa Gustavo Gómez:

Las fuerzas progresistas asumieron sus gobiernos conscientes del poder de los grandes medios de comunicación, e incluso ganando elecciones a pesar del accionar de aquellos a favor de las opciones de derecha. Tras años de sufrir desplantes y sesgadas coberturas informativas, estos partidos acumularon odios y rencores contra los grandes medios, los denunciaron cuantas veces pudieron y prometieron que actuarían para reducir su poder cuando les tocara ser gobierno. Pero, más allá de estos discursos partidarios, los compromisos programáticos de gobierno casi no mencionaron este asunto como parte de su agenda prioritaria [...] ni de su agenda no prioritaria (Gómez, 2011: 16).

El gobierno de Mujica parecía comenzar con el pie derecho y con un cuerpo de formulaciones programáticas asumidas que terminaban por impulsar la mayor iniciativa regulatoria en relación con los SCA en Uruguay, como fue la ley n.º 19.307. No podemos dejar de mencionar que la iniciativa legal naciente contó con el apoyo explícito de las autoridades del Ministerio de Industria, Energía y Minería, en la figura de su ministro, el Ing. Roberto Kreimerman y de su secretario, el Prof. Edgardo Ortuño, como quedó claro en la presentación del presupuesto quinquenal para el segundo gobierno del FA. También debemos consignar la articulación y

promoción para este proyecto desde la DINATEL, en la figura de sus dos directores, Gustavo Gómez y Sergio De Cola. De este modo, y a diferencia de las formulaciones anteriores en materia regulatoria, se podía afirmar que con el proyecto de ley sobre SCA, por primera vez en Uruguay se avanzaba en un formato de política pública integral para el sector.

No pasó lo mismo en relación con el sector de las telecomunicaciones. De los resúmenes del V Congreso del FA no surgían líneas claras y explícitas sobre el componente de las telecomunicaciones, limitándose a rendir cuentas sobre la inversión logística que el país había llevado adelante a partir de sus empresas públicas. Esta forma asintomática en el tratamiento de los temas relacionados a las telecomunicaciones configuró una tónica constante en ambos gobiernos del FA.

2. La convicción de reformar la regulación en SCA no quedó en anuncios de definición presupuestal, sino que cobró aún mayor fuerza cuando al inicio del gobierno de Mujica fue convocado, desde la dirección de la DINATEL, el Consejo Técnico Consultivo, como espacio consultivo que pretendía generar un intercambio horizontal con actores representativos en lo sectorial. En ese ámbito se llevaron adelante quince reuniones, llegándose a un documento de consenso, que ya fue sistematizado *ut supra* en esta investigación. Las definiciones que se asumieron en esta instancia se introdujeron en el borrador de proyecto de ley sobre SCA, que terminó por aprobarse sobre el filo del segundo período de gobierno del FA. De forma contradictoria con lo expresado en el CTC, los representantes del sector comercial se manifestaron en oposición en algunos puntos cruciales del articulado definitivo en oportunidad de comparecer en la comisión parlamentaria que trató el proyecto de ley.

La definición de objeto que se establecía para los SCA en el CTC, tanto como el *frame* propuesto, resultaron consistentes con el articulado del proyecto de ley definitivo. Fue así como se definía riesgoso ir hacia una ley convergente en materia de SCA; se daba cuenta de lo obsoleto, precario y desagregado del marco normativo e institucional anterior, además de evidenciar que Uruguay se encontraba en estado deficitario en relación con los estándares internacionales definidos para los SCA. La hipótesis causal definida en el marco del CTC fue consistente con el diagnóstico de la fuerza política, así como las formulaciones en relación con las dimensiones para el diseño institucional y los procedimientos de asignación de frecuencias. En relación con los aspectos convergentes, quedaba establecido que la ley no consideraría aspectos relacionados con las telecomunicaciones.

La consistencia política del CTC en términos de señal política fue de alto impacto, porque se ubicó temporalmente al inicio del segundo gobierno y porque fue anunciado como un espacio preparatorio del proyecto de ley sobre SCA en Uruguay. Luego, como ya fue analizado *ut supra* en esta investigación, la discusión sobre el nuevo marco regulatorio sufrió marchas y contramarchas que debilitaron el proceso.

3. Otro de los elementos significativos de este período de gobierno fue el desarrollo logístico de la fibra óptica al hogar por parte de ANTEL, no sin resistencias y litigios con el sector comercial privado. En continuidad conceptual con el plan Ceibal, del primer gobierno del FA, el desarrollo de esta tecnología pretendía alcanzar al 75 % de los hogares con fibra óptica en sustitución del par de cobres en telefonía. Resultó una apuesta muy fuerte en lo empresarial, como en lo tecnológico y también en lo político. De forma no escrita, ANTEL se metía de lleno a la discusión y al negocio de contenidos o accesibilidad. Descartando de plano la apetencia de actores privados (cableros y telefónicas en régimen de competencia en telefonía móvil: Movistar y Claro) en acceder al negocio del dato a través de la red coaxial, ANTEL lograba así imponerse por la vía fáctica sobre una pretensión de larga data de los operadores privados nacionales e internacionales. El nuevo posicionamiento no necesitó de ninguna formulación legal específica, lo que admite ser leído como políticas por omisión a favor de un ente público.

Ciertamente, ninguna empresa privada hubiera mantenido una lógica de desarrollo cuasi universal de acceso a internet a través de la fibra al hogar. Resulta destacable el margen de autonomía de la empresa estatal ANTEL en la definición de políticas a partir del influjo tecnológico, tanto como el grado de acatamiento por los funcionarios encargados de regularla. De esta forma, lo que se iniciaba con el desmontaje del plan Cardales terminaba con una política de conectividad fáctica, que contrastaba con la lucha pública de algunos funcionarios por avanzar en materia de derechos y nuevas regulaciones en SCA. El avance alcanzado por ANTEL en formato de política tecnológica se desarrolló a través de una baja deliberación pública en términos políticos, lo que se diferenciaba con el esfuerzo realizado por algunos actores en torno a la nueva ley sobre SCA en ciernes.

La impronta corporativa de ANTEL encuentra su base en la participación estatal en la esfera comercial, y en sectores estratégicos, bajo una lógica que algunos investigadores identifican con una política de participación en el mercado, donde ex profeso

el objetivo es garantizar que este sistema no se construya y se gestione con lógica de mercado, sino con lógica de servicio público de expansión de derechos universales de acceso, con independencia del poder de compra, individual, empresarial o regional (Narbondo en Bertino, 2013: 43).

Para el caso de ANTEL debemos recordar que fue la empresa emblema del referéndum contra la privatización de las empresas públicas, lo que además sigue siendo usado en términos de estrategia de posicionamiento de marca, con el eslogan «La empresa de los uruguayos». La capacidad de accionar sobre el mercado de servicios en telecomunicaciones de ANTEL en Uruguay se sustenta muchas veces por el desarrollo estratégico que el ente asume en políticas públicas, lo que abona la estrategia de un actor estatal muy potente, eficiente, corporativo y muy asociado a un entorno estadocéntrico. En este sentido, el asesor del primer gobierno de Vázquez, Gerardo Bleier, expresaba que:

ANTEL ha costado muchos millones [...] [si] lo dejamos que compita libremente con los grupos internacionales, lo barren en diez meses ¿o generamos una política pública para que le permita a ANTEL estar en condiciones de competir? [...] Al directorio de ANTEL lo elige la política, lo hará mejor o peor, con los acuerdos partidarios, pero es la política. ANTEL es un factor estratégico esencial en el diseño de la política, para que nos asegure como país capacidad y autonomía en la política de nuestro país, con influencia y sustentabilidad en el desarrollo, con capitales nacionales pueda participar de ese modelo de desarrollo como de las aspiraciones estratégicas de la nación. Yo he usado en los debates la siguiente expresión: si yo llamo al director de Clarín, no me va a atender si es un actor hegemónico en el sistema de medios [...] Nadie puede negar que la competencia en el mercado de los celulares haya sido beneficiosa para el país, porque los últimos datos indican que hay más celulares que personas en el país [...] ahora bien, fue una competencia en la que se tomaron algunas medidas que garantizaron que ANTEL fuera un actor protagónico. Si no se hubieran tomado esas medidas, la empresa ya no existiría [...] El debate está entre el tema política pública, como autonomía política de la nación, o como optimización del uso de las tecnologías para las personas, empresas, etc. [...] Ahí está el tema.<sup>130</sup>

El análisis político como lo plantean Oszlak, O. y O'Donnell (2007: 567), refiere a «niveles de contexto» tomados en términos de agenda social prevista en la política, impacto y ajuste a beneficios sociales. En el caso de ANTEL no podemos descuidar una trayectoria social aplicada y consistente con la defensa de desarrollo de una actividad productiva enraizada en lo social productivo nacional, como tampoco una política no escrita de cuidado sobre algunas preferencias en el acceso a servicios y tecnologías por parte del Estado uruguayo, desde mucho antes de los gobiernos del Frente Amplio.

---

<sup>130</sup> Entrevista con el asesor presidencial Gerardo Bleier, con el equipo de investigación que coordinó en el marco del Programa de Información y Comunicación, en el año 2010.



4. Una vez procesado el cambio de cuño mercosuriano en favor de la norma nipona-brasileña, el gobierno de Mujica se encaminó a la transición en la TV digital. El saldo fue dispar en términos de avances. Mientras se protocolizaba y se ajustaba a comparecencias públicas de los proyectos para nuevos adjudicatarios, los viejos poseedores de licencias en el sector comercial pasaban sin necesidad de concurso al menos en esta oportunidad, aunque el peaje podía resultarles caro, ya que asumían plazos en la asignación de las licencias. El signo de este beneficio a los tres grandes canales de Montevideo no contribuyó a consolidar una buena señal en materia de políticas públicas en lo sectorial. Las idas y venidas en la implementación de la TV digital postergaron el desarrollo de esta tecnología, lo que implicó un claro retroceso en la voluntad material de democratizar la dieta audiovisual de los uruguayos. También la falta de claridad y la competencia con otros desarrollos tecnológicos como la fibra no favoreció el desarrollo de la TV digital en Uruguay, como lo expresa Kaplún:

No había previsiones claras sobre el desarrollo de infraestructuras, particularmente de la red pública de emisión y sus costos de uso, algo que se resolvió recién después de abrir los llamados públicos para la asignación de los nuevos canales de TV digital. Tampoco había una política fuerte de apoyo al desarrollo del sector público y comunitario, ni reglas de *must carry* (obligación de transportar las señales de aire locales) para los operadores de televisión para abonados. Todas estas cuestiones suelen ser claves para posibilitar el ingreso de nuevos actores. [...] Había y hay incertidumbres sobre las eventuales superposiciones, a mediano plazo, entre el desarrollo de la televisión digital terrestre y otras posibilidades de acceso al audiovisual, por ejemplo, a través de Internet. Vale recordar que, mientras se procesaba este tema, ANTEL avanzaba rápidamente en el despliegue de la fibra óptica al hogar (Kaplún, 2015: 29).

5. Por último, debemos considerar la ley n.º 19.307 sobre SCA.

El período de Mujica se iniciaba con la convocatoria al CTC y con anuncios de reformas en las regulaciones sobre SCA, lo que atrajo un margen de expectativas altas en todos los actores, en relación con posibles cambios en el universo de los SCA en Uruguay. Promediando el segundo año de gobierno, en 2011, las señales políticas comenzaron a ser contradictorias desde el Ejecutivo de Mujica, para desembocar en un camino errático en casi todos los frentes abiertos en relación con los SCA.

Lo que prometía al inicio del período conformar una política integral y bajo estándares de discusión pública amplia, en donde el Estado y sus representantes ambientaban una lógica racional para su tratamiento, terminó en un proceso parlamentario ajustado al límite de la finalización del período del segundo gobierno del FA.

Más allá de las circunstancias políticas prácticas, la ley sobre SCA n.º 19.307 conforma un conjunto normativo amplio, que promueve una ampliación de derechos de forma inédita para el país, plantea cambios en la institucionalidad regulatoria, incorpora recomendaciones internacionales, a la vez que establece en formato de ley procedimientos transparentes de asignación de frecuencias.

La ley establece un conjunto de derechos sobre amplios sectores sociales, a la vez que agrega un marco diferencial para algunos segmentos poblacionales, favoreciendo la inclusión. En la misma se establecen limitaciones precisas en relación con la variable concentración, al momento que se asume la existencia de tres sectores (público, comercial y comunitario), sobre los cuales se establece una reserva de espectro, siendo esto de fuerte impacto en ambientes convergentes y con requerimientos de uso de espectro creciente.

A partir de estos antecedentes se puede afirmar que el segundo gobierno del FA se apartó de una opción racional en la aplicación de política pública, para ir al encuentro de un modelo de desarrollo de políticas, donde el gobierno conoce las rutinas de sus organizaciones y juega con esas reglas, y a partir de un manejo tendencial de la praxis política, termina definiendo prioridades (Allison, 1992: 137). Asimismo, en la elaboración del proyecto de ley sobre SCA se identifica el juego de negociación entre distintas reparticiones o ejecutorías, en donde podemos observar cómo las estructuras se movieron por espacios de poder a partir de la interposición de vetos, dejando como resultado una negociación política al interior de las estructuras burocráticas (Allison, 1992: 154). Mcquail, citando a Hallin y Mancini (2004), nos recuerda que, en el análisis de los sistemas de medios, es importante calibrar el hecho de que cada «país se caracteriza por una combinación de elementos teóricos y diferentes tipos de medios, ni completamente libres ni absolutamente subordinados al Estado o al poder gobernante», en donde nos advierten que puede resultar más eficiente para el análisis «olvidar las teorías normativas y estudiar los acuerdos que conectan a los medios con la sociedad» (Mcquail, 2010: 6).

La ley n.º 19.307 plantea un alto grado de formalización de la política, en donde el centro es el Estado y sus organizaciones. Prácticamente todo en esta ley desemboca en el Poder Ejecutivo a partir del principio de avocación. Agrega, por la vía de la institucionalidad, un conjunto de instancias de participación y control horizontal que suavizan la formalización en rigor alcanzada en su articulado. Desde la definición del *frame*, podemos distinguir un interés predominantemente público, nacional y de fuerte vinculación con políticas culturales, en

donde también se aseguran procesos de rendición de cuentas o responsabilidad (*accountability*) (2010).

La tramitación de la política en su fase de formulación evidencia una clara determinación sobre un conjunto de problemas públicos que pretende resolver, así como una clara definición de encuadre o *frame*, con dimensiones delimitadas con precisión y con herramientas que la operacionalizan. En cuanto a los acuerdos administrativos, encontramos que al interior de los organismos estatales existieron competencias y hubo desencuentros, que seguramente se hayan debido a las trayectorias pautadas en cada uno de ellos, además de la capacidad reformadora que la ley mantenía para algunos organismos involucrados.

En cuanto al Programa de actuación político-administrativo, tomado como el diseño de actuación en la arena política, a los efectos de lograr la aprobación y tramitación de la política, vemos que eso se cumplió a través del organismo promotor: en este caso en la figura del MIEM y la DINATEL.

La constelación de actores involucrados en esta política da cuenta del impacto que previsualizaban para la misma, de allí que la participación en todas las instancias previas y de trámite parlamentario fueron nutridas y con argumentaciones densas, muchas veces con respaldo de un asesoramiento legal y técnico de proporciones, dicho esto para todos los actores convocados y autoconvocados a la discusión.

Sin duda alguna, el período de José Mujica significó el mayor progreso en materia de regulaciones sobre SCA en materia de políticas «sustantivas». Esto no significa que haya sido un camino diáfano, racional y directo, fue más bien una tramitación política compleja, poco explícita y por momentos dificultosa, en donde las políticas (*policies*) y la política (*politics*) bregaron de forma permanente, en un tono dialéctico acostumbrado para estos casos. En ese sentido, se confirma lo afirmado por Califano, quien, citando a *The politics of media policy* (2008), de Freedman, establece que todo proceso de elaboración de una política en comunicación es una arena de conflictos y de preferencias entre actores, y que estas «son moldeadas por intereses políticos en competencia [*competing political interests*] que buscan inscribir sus propios valores y objetivos, sobre la base de las posibilidades provistas por una compleja combinación de factores sociales, tecnológicos y económicos» (Califano, 2015: 297).

Desde la escuela crítica de los EPCC, Garnham (1998), nos propone preguntarnos «¿por qué esta política se hace bajo esta forma en este momento y en función de los intereses de quién ha sido diseñada?» (2015: 308). Esto nos lleva a considerar el concepto de «redes de políticas» como un espacio de co-relación entre lo que está delante de nuestros ojos siendo tratado y lo que queda fuera del campo circunstancial de tratamiento. De modo que, como lo expresan algunos autores, el campo no es neutro (Marsh y Rhodes, 1992; Smith, 1993; Scharpf, 1997), sino un espacio dinámico, en donde los actores accionan en lo sincrónico a partir de sus trayectorias, y bajo una racionalidad limitada.

Un elemento llamativo de la formulación de la ley n.º 19.307 fue el acotado elenco intragubernamental al que se apeló, ya que el recorte institucional se mantuvo en el MIEM y la DINATEL. Como refiere Alonso, cuando las agencias estatales definen objetivos políticos, los mismos deben estar vinculados a la capacidad del Estado para realizarlos. La formulación de políticas de impacto requiere de alianzas intraestatales, en atención a lo relevado se observan grietas entre algunos organismos estatales (Alonso, 2007).

## Capítulo VI. Conclusiones

La propuesta de corte temporal en esta investigación acompañó la irrupción y la llegada al gobierno del Frente Amplio (FA) en Uruguay, como una fuerza política identificada con banderas de justicia social y con fuertes postulados históricos en relación con el sistema de SCA en Uruguay.

El FA llegaba al gobierno con un legado histórico asociado a 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 esta tesis partimos de algunas hipótesis provisorias, en donde afirmábamos que los gobiernos del FA —del período involucrado en esta investigación— introdujeron cambios regulatorios inéditos y significativos en el sistema uruguayo, aunque no integrales respecto al fenómeno de la convergencia. Identificábamos la presencia de actores de veto entre los actores privados (canales privados y consorcios de cableoperadores) y públicos (organismos regulatorios existentes y la empresa pública de telecomunicaciones ANTEL) que podían inhibir una formulación articulada, integral y convergente en materia de SCA y telecomunicaciones. Y en consecuencia de lo anterior esgrimíamos la existencia de barreras en el ingreso de nuevos actores tanto al sector de las telecomunicaciones como al de los SCA. Como punto de partida asumíamos que primaba una lógica estable para los actores nacionales y su *statu quo* en la administración política uruguaya.

Terminada la investigación, podemos afirmar que algunas de estas hipótesis de partida encontraron sustento en el análisis por hitos y trayectorias desarrollado en esta investigación.

A partir de las herramientas de la Economía Política de la Comunicación, abordamos el problema desde una perspectiva de análisis que nos permitió observar al sistema de medios y telecomunicaciones uruguayo como la punta de un iceberg de una materialidad compleja, en

donde distintos actores daban cuenta de posicionamientos particulares, tomados en relación con los hitos analizados.

Las políticas públicas en esta investigación, lejos de ser consideradas como un terreno transparente y racional, fueron consideradas como una urdimbre intrincada, en donde se asentaron negociaciones cruzadas entre actores públicos y privados, a partir de un juego multifacetado por trayectorias y toma de posición contingentes.

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.

El paradigma de nacimiento fue el de configurar «servicios de interés público», alejándose de cualquier intento por definirlo desde otro marco, extremo que se mantuvo en todas las definiciones de políticas analizadas en esta investigación.

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, en donde se encuentra en régimen de competencia con las internacionales Movistar y Claro.

Este panorama costumbrista 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», no cruzando 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.

Siguiendo a Bustamante (2003) Oszlak, O. y O'Donnell (2007), en esta investigación hemos podido dar cuenta de movimientos por acción u omisión que son consistentes con una

estrategia de no agresión de la división inicial y sistémica uruguaya en materia de SCA y telecomunicaciones.

Hasta los dos gobiernos del FA, el marco normativo uruguayo ha carecido sistemáticamente de una visión y diseño programático e integral. Las soluciones regulatorias se mantuvieron a la zaga de la irrupción de tecnologías emergentes en el campo de los SCA y las telecomunicaciones, y los ajustes fueron consistentes con el mantenimiento del *statu quo* imperante. Esto implicó que el marco regulatorio uruguayo mantuviera a una baja inclusión de un conjunto de derechos asumidos internacionalmente por Uruguay en materia de comunicación.

La institucionalidad regulatoria uruguaya también obedeció a movimientos espasmódicos, cuya creación históricamente estuvo relacionada a leyes presupuestales o de «rendición de cuentas», lo que contribuyó a un ejercicio desdibujado en la presencia del Estado como regulador proactivo, limitándose en muchos casos a un contralor técnico, siempre mediado por el principio de avocación en el Poder Ejecutivo nacional.

La presencia de ANTEL reconoce una singularidad importante en el diseño regulatorio uruguayo. Su nacimiento institucional le asignó roles de regulador para el sector de telecomunicaciones definido de forma amplia y con prerrogativas en el desarrollo empresarial en el campo de las telecomunicaciones. Su carta orgánica da cuenta de estos principios y su desarrollo empresarial logró consolidar una burocracia técnica muy competente, de base schumpeteriana, tanto del ejercicio comercial como en el estratégico para el desarrollo de políticas en telecomunicaciones.

Esta empresa de capitales estatales fue el emblema nacional en la defensa contra las privatizaciones de la década de los años noventa, en donde, 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 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.

La definición de un encuadre analítico por actores contribuyó a dar mayor densidad explicativa a las contingencias analizadas, así como también posibilitó la sistematización del posicionamiento por parte de los mismos de cara a futuras investigaciones.

En relación con las definiciones en formato de políticas públicas, hemos identificado en esta investigación que en ambos períodos de gobierno del FA se procesaron intentos formales y acumulativos en materia de SCA, y que los mismos guardaron acuerdo general con la base programática histórica desde donde partía el FA.

Las estrategias en el diseño de políticas no partieron de un diseño racional y programático explícito en el primer gobierno del FA, a cargo de Tabaré Vázquez, en cuyo período se debe considerar como principal aporte la ley de Radiodifusión Comunitaria, que configuró un hito significativo, estableciendo la reserva del espectro radioeléctrico para el sector comunitario.

Dentro del primero gobierno del FA también se ubican algunos intentos significativos en el desarrollo de una estrategia inclusiva y convergente a través de los planes Ceibal y Cardales, los que sufrieron desarrollos dispares. En esta investigación analizamos lo acontecido con el plan Cardales, por considerarlo como un desarrollo convergente inédito, encontrando impulsos y frenos consistentes con los encuadres y posicionamiento de distintos actores.

El segundo período de gobierno del FA, bajo la presidencia de José Mujica, configuró el mayor programa de reformas en los SCA, así como la mayor consolidación de ANTEL en el sector de las telecomunicaciones.

La productividad en materia de formulación regulatoria en materia de SCA resultó inédita en calidad y cantidad. Entre los hitos más significativos debemos ubicar el proceso de asignación de TV digital, como también la aprobación de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n.º 19.307.

En este período se desarrolló de la adjudicación de la TV digital, que confirmó la inclusión del sector comunitario, así como el definitivo establecimiento de criterios transparentes de administración del espectro.

El proceso de adjudicación de la TV digital en Uruguay también confirmó la continuidad de una impronta gradual y negociada con el *statu quo* nacional en SCA. El pasaje sin concurso de los tres grandes canales comerciales de Montevideo al sistema digital de televisión da cuenta



de una estrategia negociada a nivel de presidencia y con escasa o nula participación de la institucionalidad regulatoria a cargo.

El desarrollo programático de la ley sobre SCA, en su fase de formulación, se llevó adelante a través de un proceso inclusivo y gradual, en el marco del Consejo Técnico Consultivo, lo que resultó inédito y de una vocación de estructuración de política pública novedosa para el tratamiento de un programa de reformas que se avecinaban y que tocaban espacios sensibles.

Consideramos que la sistematización de la discusión parlamentaria de la ley n.º 19.307 resultó eficiente para el establecimiento de una demarcación completa de actores en materia de regulación sobre SCA, así como de otros actores directamente relacionados con las telecomunicaciones.

El nivel de discusión al interior de la comisión parlamentaria dejó en evidencia los encuadres de partida de cada uno de los actores, su percepción de grados de impacto, las demarcaciones sobre la materia de lo regulable, así como la emergencia de nuevos actores a partir de procesos tecnológicos convergentes.

La aplicación de una matriz de análisis enfocada por actores y por hitos demostró ser eficiente en el análisis de períodos largos, asociados a trayectorias y definiciones de políticas públicas en comunicación. Los procesos de *path dependence* se adaptaron correctamente a un modelo «constructivista» del accionar de los actores y de los espacios de co-formación de las políticas.

En el proceso de discusión de la ley sobre SCA, resultó sintomática la ausencia de ANTEL en todo el proceso (al menos en las instancias abiertas y públicas), en la medida en que en algunos artículos se le asignaba prerrogativas de prestador de la base de desarrollo de algunas tecnologías relacionadas con el desarrollo de la TV digital.

Del análisis global de las políticas del segundo período de gobierno del FA se constata que la definición inicial del gobierno de Mujica de ir hacia una transformación regulatoria integral para el universo de los SCA y las telecomunicaciones no arribó a formulaciones específicas. Se produjo una ley sobre SCA no convergente y nunca se llegó a formular una ley para el sector de las telecomunicaciones.

La distinción y el mapeo de actores desarrollado a partir de la discusión y aprobación de la ley n.º 19.307 sobre SCA, entendemos que logra dar cuenta de una continuidad con una lógica de

tramitación política de doble escena, en donde, por un lado, se avanza en materia de regulación sobre SCA y, por otro lado, se mantiene una agenda de no intervención en materia de telecomunicaciones.

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 pertenecientes al *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 ANTEL y el Estado uruguayo.

La consolidación de ANTEL en el mercado de la fibra óptica al hogar, 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 actores de veto mantuvo la situación incambiada, 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 de ley de SCA.

Se evidencia durante la investigación la existencia de una doble agenda: una explícita referida a los SCA y con 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 a su trayectoria y liderazgo comercial y como socio estratégico del Estado uruguayo.

La ausencia de formulaciones políticas explícitas en materia de telecomunicaciones no debe tomarse como vacío de políticas sectoriales en la materia en Uruguay, sino como parte de una inercia eficiente para el Estado uruguayo, en la administración de costos y beneficios, en la aplicación de políticas tanto regulativas e institucionales (Lowi, 1964).

La baja intensidad lograda en materia de regulaciones para telecomunicaciones en el país contrasta con la desarrollada en materia de SCA en ambos períodos de gobierno del FA. De todas formas, debemos esperar por la real implementación de las regulaciones en SCA para

medir los saldos efectivos de una política y la otra. Al cierre de esta investigación, la ley sigue sin ser reglamentada, lo que no impide su aplicación, aunque en los hechos, la limita.

Definíamos nuestro interés por observar procesos de diseño de políticas como «esa constante capacidad de comparar entre políticas y servicios desarrolladas en distintos contextos políticos y administrativos» (Subirats *et al.*, 2008: 10), ya que nos permitía comparar situaciones similares o unidades de análisis expandidas en el tiempo, concentrándose en similitudes y diferencias en un marco comparativo. El relevo de los dos períodos del FA en el gobierno da cuenta de políticas públicas desarrolladas desde la lógica de la acción, como también en una aparente omisión en la formulación de otras; existen ganadores y perdedores, pero, en lo que respecta a los nacionales, se puede afirmar que fue de bajo impacto. La capacidad prospectiva de los mismos podrá dar cuenta a futuro de aciertos y errores en los posicionamientos asumidos en las inéditas etapas vividas en ambos gobiernos del FA.

La aplicación de un modelo combinado de análisis desde las políticas públicas y las políticas de comunicación junto con el aporte situacional de los estudios de la EPCC dieron debida cuenta de un espacio de «conformación mutua» (Mosco, 2009; Mastrini, 2014; Becerra, 2015) entre componentes de índole económica como política. Los procesos definidos dentro del fenómeno de la convergencia agregan una cuota de incertidumbre en tomadores de decisiones, así como limitan la capacidad prospectiva de los actores sectoriales. El caso uruguayo no está exento de ser impactado por estas nuevas variables que agrega la convergencia, de modo que la descripción como caso singular puede configurar una contribución en momentos en donde algunos gobiernos de signo liberal revisan los cambios regulatorios de la era progresista latinoamericana.

## Referencias bibliográficas

- AA.VV. (2003). Frente Amplio. Lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010. Porque entre todos otro Uruguay es posible. Montevideo.
- AA.VV. (2009). Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión (AMARC). Buenos Aires.
- AA.VV. (2011). Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires.
- ALBORNOZ, L. (2000). Al fin solos... La nueva TV del Mercosur. (Ciccus/La Crujía, Ed.). BSAS.
- ALBORNOZ, L. (2011). *Poder, Medios y Cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la Comunicación*. (Paidós, Ed.). BSAS.
- ALBORNOZ, L. A., & CAÑEDO, A. (2016). Diversidad y televisión en Argentina: el caso del Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos, *21*, 179–200.
- ALLISON, G. T. (1992). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. En *La hechura de las políticas* (Miguel Ang). México: Aguilar Villanueva, Luis.
- ALONSO, E., BELTRAMELLI, F., CAETANO, G., DELIO, L., IRIGOIN, P., MEYER, J; OSORIO, F. (2010). Uruguay 2010. Telecomunicaciones: entre la innovación y el acceso. In *IX Jornadas de Investigación de la FCS*. (p. 15). Montevideo.
- ALONSO, G. (2007). *Capacidades Institucionales* (Prometeo). Buenos Aires.
- ALVAREZ-MIRANDA, BERTA (1996). Dilemas del estado de bienestar. (Visor, Ed.). España.
- AMARANTE, A. & A. V. (2007). Evolución de la Pobreza en el Uruguay. *Instituto Nacional de Estadística*, (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- ÁNGEL, T. M., CASTILLEJO, G., & GÓMEZ, G. (2017). Concentración de medios y libertad de expresión: Normas globales y consecuencias para las Américas. *Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información* 7, 36.
- ANTÍA, F. (2011a). Políticas sociales y desarrollo: Los desafíos para las izquierdas de Chile y Uruguay. *Cuadernos Del Pensamiento Crítico Latinoamericano*.
- ANTÍA, F. (2011b). Políticas sociales y desarrollo. Los desafíos para las izquierdas de Chile y Uruguay. *Cuadernos Del Pensamiento Crítico Latinoamericano*.
- APREZA SALGADO, S. (2002). Concentración de medios de comunicación versus pluralismo informativo externo. *Biblioteca Jurídica Virtual*, 63–85.
- ARZALUZ SOLANO, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y Sociedad*, VOL. XVII, 107–144.

- BADILLO, Á., MASTRINI, G., & MARENGHI, P. (2015a). Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas. *Revista Comunicación y Sociedad*, 24, 95–126.
- BADILLO, Á., MASTRINI, G., & MARENGHI, P. (2015b). Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas. *Comunicación y Sociedad*, 24, 95–126.
- BARBA, C. (2004a). Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington. *Espiral, Estudios Sobre Estado y Sociedad*, 11(31), 85–130.
- BARBA, C. (2004b). Los enfoques latinoamericanos sobre política social: más allá del Consenso de Washington. *Espiral, Estudios Sobre Estado y Sociedad*, XI, 85–130.
- BARBA SOLANO, C. (2009). Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada. *Biblioteca Virtual Clacso*, 51–84.
- BARRÁN, J.P.; NAHUM, B. (1984). El problema nacional y el Estado: un marco histórico. En AA.VV. (Ed.), *La crisis uruguaya y el problema nacional* (Cinve/Band). Montevideo.
- BARTOLINI, S. (2002). Tiempo e investigación comparativa. In Alianza (Ed.), *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Sartori, G.; Morlino, L. (Compiladores).
- BECERRA, M. (2000a). De la divergencia a la convergencia en la sociedad informacional: fortalezas y debilidades de un proceso inconcluso. *Zer*, 5.
- BECERRA, M. (2000b). *El progreso con peajes: la sociedad de la información*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- BECERRA, M. (2003). *Sociedad de la información: proyecto, convergencia, divergencia*. (Norma, Ed.). Colombia.
- BECERRA, M. (2005). Las políticas de infocomunicación ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI). *Quaderns Del CAC*, 125–139.
- BECERRA, M. (2009). *Los dueños de la palabra*. (Prometeo, Ed.). BSAS.
- BECERRA, M. (2014). Medios de comunicación: América Latina a contramano. *Nueva Sociedad*, 61–74.
- BECERRA, M. (2015). *De la concentración a la convergencia* (Paidós). Buenos Aires.
- BECERRA, M., & MASTRINI, G. (2006a). La economía política de la comunicación vista desde América Latina. *Compos. Revista Da Associação Nacional Dos Programas de Pós-Graduação Em Comunicação*.
- BECERRA, M., & MASTRINI, G. (2006b). Senderos de la economía de la comunicación: un enfoque latinoamericano.
- BECERRA, M., & MASTRINI, G. (2010). Concentración de los medios en América Latina: Tendencias de un nuevo siglo. *Contratexto*, 18, 41–64.

- BECERRA, M; MASTRINI, G. (2007). Presente y tendencias de la concentración de medios en América Latina. *Zer*, 22(22), 15–40.
- BECERRA, M; MASTRINI, G. (2010). Concentración de los medios en América Latina: Tendencias de un nuevo siglo. *Contratexto*, 18, 41–64.
- BECERRA, M.; MASTRINI, G. (2009). *Los monopolios de la verdad*. (Prometeo, Ed.). BSAS.
- BECERRA, M. (2009). Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada.
- BECERRA, M. (2003). Sociedad de la información: proyecto, convergencia, divergencia. Ed Norma. Colombia.
- BELTRAMELLI, F., CAETANO, G., DELIO, L., IRIGOIN, P., MEYER, J., MOTTA, J., & OSORIO, F. (2010). Uruguay 2010. Telecomunicaciones: entre la innovación y el acceso. En FCS-Udelar (Ed.), *IX Jornadas de Investigación de la FCS* (p. 29). Montevideo.
- BELTRÁN, L. R. (1976). Políticas nacionales de comunicación en América Latina: Los primeros pasos. *Nueva Sociedad*, 25, 4–34.
- 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 *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos* (Fin de Siglo). Montevideo. NARBONDO, Pedro; MANCEBO, Esther (Compiladores).
- BERTHELOT, Jean-Michel. L'intelligence du social. Le pluralisme explicatif en sociologie. Paris: PUF, 1998.
- BERTINO, M., MARIÑO, N., QUEREJETA, M., TORRELLI, M., & VÁZQUEZ, D. (2013). Cien años de empresas públicas en Uruguay: evolución y desempeño. *Gestión Pública*, II, 25–66.
- BERRETTA, Nora (Coordinadora). Carlos MOREIRA, Gabriel ODDONE, Carlos PAOLINO, Ana Laura RODRÍGUEZ, Mario VILA. (2006). «Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización. Capacidades estatales aplicadas a la generación de valor agregado en las políticas públicas en Uruguay». Cinve. Montevideo.
- 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*. UNQ. Buenos Aires.
- BIZBERGE, A; GOLDSTEIN, A. (Compiladores). (2014). *Medios y Gobiernos Latinoamericanos en el siglo XXI: las tensiones de una compleja relajación*. Buenos Aires.
- BLIXEN, S. (n.d.). La controvertida saga del Plan Cardales. *Brecha*.
- BOLAÑO, C. (2006). Tapando el agujero negro. Para una Crítica de la Economía Política de la Comunicación. *CIC Cuadernos de Información Y Comunicación*, 11, 47–56.

- BOLAÑO, C. (2011). Comunicación y lucha epistemológica. In *Poder, Medios, Cultura. una mirada crítica desde la economía política de la comunicación* (Paidós). Buenos Aires. Albornoz, Luis (Compilador).
- BOURDIEU, P. (2007). *El sentido práctico* (Siglo XXI). Argentina.
- BUQUET, G., & 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.* (2003a). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación* (Gedisa). Barcelona.
- BUSTAMANTE, E. (2003b). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación*. (Gedisa, Ed.). Barcelona.
- CAETANO, G. (1992). *La república conservadora Tomo I.* (Fin de Siglo, Ed.). Montevideo.
- CAETANO, G. (1993). *La república conservadora Tomo II.* (Fin de Siglo, Ed.). Montevideo.
- CAETANO, G.; RILLA, J.; PÉREZ ANTÓN, R. (1989): «Cambios recientes en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia». En AA. VV.: «Los partidos políticos de cara a los noventa». Montevideo. FESUR/ FCU / Instituto de Ciencia Política.
- CALIFANO, B. (2011). Políticas públicas de comunicación: abordaje conceptual para el estudio de las interacciones entre el Estado y las empresas de medios. En *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales*. Buenos Aires.
- CALIFANO, B. (2015). Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación. *Austral Comunicación*, 4(2), 283–318.
- CALIFANO, B; BALADRÓN, M. (2013). La regulación de internet: formas emergentes de gobierno privado. In *Las Políticas de comunicación en el siglo XXI* (La Crujía). Buenos Aires. MASTRINI, G.; BIZBERGE, A.; DE CHARRAS, D. (Compiladores).
- CALVO, P. A. (2006). La construcción de la Unión Europea y la necesidad de consolidar una política de comunicación europea. *CIC Cuadernos de Información Y Comunicación*, 11, 241–249.
- CARBONI, O; RODRÍGUEZ MIRANDA, C. (2011). Acceso y participación en la era digital: caso TDT en Argentina. *Chasqui*, 113, 44–49.
- CASTELLS, MANUEL. *Comunicación y Poder*. Ed. Alianza. Madrid. 2009.

- CASTELLANOS OBREGÓN, J. M. (2013). El diseño metodológico y los esquemas de inteligibilidad. *Revista Latinoamericana de Metodología de Las Ciencias Sociales*, 3(1), 13.
- CHARRAS, D. De, & LOZANO, L. (1969). Ciudadanía(s) y derecho(s) a la comunicación.
- CHUDNOVSKY, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política. ¿Importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores la política Argentina. Primera Edición. Siglo XXI, Ed. Buenos Aires, Argentina.
- COLLIER, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44, 823–830.
- COLLIER, R. B., & COLLIER, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America. Contemporary Sociology* (Princeton). New Jersey.
- COLLIER, David. (2002). «El método comparativo: dos décadas de cambios» en La comparación en las ciencias sociales. Giovanni Sartori y Leonardo Morlino. Compiladores. Ed. Alianza. Madrid.
- CONSTANT, B. (2013). De la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos. *Libertades*, 83–95.
- CROVI DRUETTA, D. (2004). Sociedad de la información y el conocimiento. Algunos deslindes imprescindibles. In *Sociedad de la información y el conocimiento. Entre lo falaz y lo posible* (UNAM / La Crujía). Buenos Aires.
- CROVI DRUETTA, D. (2011). La cultura y la comunicación desde la economía política. En *Poder, Medios, Cultura. una mirada crítica desde la economía política de la comunicación* (Paidós). Buenos Aires.
- CROZIER, M., FRIEDBERG, E., & SEUIL, E. (2006). L'acteur et le système résumé ONA, 1–4.
- CROZIER, M; FRIEDBERG, E. (1977). *L'acteurs et le système* (Editions d). Paris.
- CRUZ BRITTO, Valério y GÓMEZ, Pedro. (2008). Comunicação e Governabilidade na América Latina. Ed. Unisinos.
- CUSTODIO RUIBAL, C. (2015). *El método Tabaré. Vázquez y la construcción del poder* (Sudamericana). Montevideo.
- DE CHARRAS, Diego; LOZANO, Luis; ROSSI, Diego. (2013). Ciudadanía(s) y derechos(s) a la comunicación. In *Las Políticas de comunicación en el siglo XXI* (La Crujía). Buenos Aires.
- DE MORAES. (2011) La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación. Ed. Paidós, Buenos Aires.



- DE LEÓN, O. (2009). *Perspectivas de las tecnologías de telecomunicaciones y sus implicancias en los mercados y marcos regulatorios en los países de América Latina y el Caribe. Colección Documentos de Proyectos*. Santiago de Chile.
- DEL REY, J., & MORATÓ, R. (2006). El enfoque filosófico de la Economía Política: audiencias. *CIC Cuadernos de Información Y Comunicación*, 11, 129–154.
- DELIO MACHADO, L. (2010). *Aspectos Jurídicos de las Telecomunicaciones Nacionales (Uruguay)*. Montevideo.
- DELPIAZZO, Carlos *et al.* (2006). Informe de la Universidad de la República. Unidad Multidisciplinaria de Apoyo a la gestión de la representación universitaria en la Comisión Nacional de Televisión Digital Terrestre Abierta. Montevideo.
- DELPIAZZO, Carlos (2003). «Régimen jurídico de la TV para abonados en Uruguay». En: Prismas. Montevideo. UCUDAL. n.º 2. Pp. 83 y ss.
- DELPIAZZO, Carlos (2003). «El Derecho ante las telecomunicaciones, la informática e Internet». En: Anuario Derecho Informático. Tomo III. Montevideo. F. C. U. Pp. 41 y ss.
- DELPIAZZO, Carlos (2005). Derecho de las telecomunicaciones. Montevideo. Universidad de Montevideo.
- DELPIAZZO, Carlos y otros. (2008). «Informe de la Unidad Multidisciplinaria de apoyo a la Universidad de la República sobre televisión digital». En: Anuario Derecho Informático. Tomo VIII. Montevideo. F. C. U. pp. 378 y ss.
- DOMINGO, R., & ZIPITRÍA, L. (2014). *Marco regulatorio y empresas públicas en Uruguay*. Montevideo.
- DROR, Y. (1992). Salir del paso, ¿«ciencia» o inercia? En *La hechura de las políticas* (Porrúa). México.
- ESPINOSA, E. T. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos*, 34, 117–137.
- EASTON, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- ETZIONI, A. (1992). La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones. En *La hechura de las políticas* (Porrúa). México.
- EVANS, P. (1996). El estado como problema y solución. *Desarrollo Económico*, 35, 529–562.
- FARAONE, Roque. (1998). *Televisión y Estado*. Ed. Cal y Canto. Montevideo.
- FARAONE, Roque. (2001). Relaciones entre poder político y medios de comunicación. Ponencia presentada ante cámara de representantes.
- FORESTER, J. (1992). La racionalidad limitada y la política de salir del paso. En *La hechura de las políticas* (Porrúa). México.

- FOX, E. (1975). Políticas Nacionales de Comunicación en América Latina. En *Seminario CIESPAL-FES-CEDAL*. San José Costa Rica: CIESPAL.
- FREEDMAN, D. (2006). Las dinámicas de poder en la elaboración de políticas de medios en la actualidad. *Culture & Society* N°6, 28.
- FREEDMAN, DES. The politics of media policy. Ed. Polity Press. UK. 2008.
- FREGA, A.; TROCHÓN, I. (1991). Los fundamentos del estado empresario (1903- 1933). *Cuadernos del Claeh*, 58-59, 115–137.
- FRENTE AMPLIO (2008) Documento de V Congreso Extraordinario del «Zelmar Michelini.» Montevideo.
- GARCÍA CANCLINI. (2001.). Por qué legislar sobre industrias culturales. Revista Nueva sociedad N°175. Caracas.
- GARCÍA RUBIO, Carlos. (1994). Lo que el cable nos dejó. Televisión para abonados, comunicación y democracia en el Uruguay. Ed. Ediciones de la Pluma. Montevideo.
- GARCÍA RUBIO, Carlos. (1998). (editor) Televisión Estatal: ¿Qué hacer con ella? Ed. Universidad Católica. Montevideo.
- GARNHAM, N. (2000). Emancipation, The media, and Modernity Arguments about the media and social theory. Oxford University Press.
- GRANDE, Edgar, 1994: The new role of the state in telecommunications: an international comparison. In: West European Politics.
- GÓMEZ, G. (2011). Gobiernos progresistas y políticas públicas de comunicación: una aproximación regional para provocar la reflexión. En *Progresismo y políticas de comunicación* (FES, pp. 15–32). Argentina.
- GÓMEZ, G., LANZA, E., BALEATO, P., KAPLÚN, G., PRATS, M., & WERNER, F. (2015). *Gobierno del Frente Amplio y políticas de comunicación 2010-2014*. Montevideo.
- GÓMEZ GERMANO, G. (2010). *Cómo garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios: aportes para la revisión y reforma de la Ley de Radiodifusión en Uruguay. Análisis y Propuestas. FES Comunicación*. Montevideo: FESUR.
- GONZÁLEZ, Luis E. (1993). Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay. Montevideo, FCU-ICP.
- GOODIN, R; WALDNER, I. (1992). Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar. En *La hechura de las políticas* (Porrúa). México.
- GRAÑA, F. (2013a). La implementación de la ley. In *Medios Comunitarios el fin de una larga noche* (CSIC). Montevideo.

- GRAÑA, F. (2013b). La percepción de los actores sociales involucrados. En *Medios Comunitarios el fin de una larga noche* (CSIC). Montevideo.
- GRAÑA, F. (Compilador). (2013). *Medios comunitarios: el fin de una larga noche. Avatares de la Ley de Radiodifusión Comunitaria* (CSIC-Udelar). Montevideo.
- GUADALUPE VARGAS, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Ciencia Administrativa*, 1, 47–58.
- HALLIN, D; MACINI, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados* (Hacer Editorial). Barcelona.
- ISIOFIDIS, Petros. (2007). Public Television in the digital era. Ed. Algrave Macmillan UK.
- JACOB, R. (1986). *El batllismo y sus impulsos. Documento de Trabajo N° 36*. Montevideo.
- KAPLÚN, Gabriel. (2006). «Políticas de comunicación: cambios y resistencias». XII Encuentro Latinoamericano de Facultades de Comunicación Social. FELAFACS. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- KAPLÚN, G. (2011). Participación social y políticas de comunicación: experiencias innovadoras. In *Conferencia anual de la IAMCR*. Estambul.
- KAPLÚN, G. (2016). The regulatory framework of the uruguayan media system: strengths and weaknesses of the reform process. En *IAMCR – Leicester – Law Section* (p. 18). Leicester.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, S. (2000). *El diseño de la investigación social* (Alianza). Madrid.
- KOSCHÜTZKE, A., & GERBER, E. (2011). *Progresismo y políticas de comunicación. Manos a la obra*. BSAS: Fundación Friedrich Ebert.
- LANZA, Edison; BUQUET, G. (2011). *La televisión privada comercial* (FES). Montevideo.
- LANZARO, J. (1998). Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista. *Revista Mexicana de Sociología*, 60, 187.
- LINDBLUM, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas* (Porrúa). México.
- LINDBLUM, C. (1992a). La ciencia de «salir del paso» En *La hechura de las políticas* (Porrúa). México.
- LINDBLUM, C. (1992b). Todavía tratando de salir del paso. In *La hechura de las políticas* (Porrúa). México.
- LÓPEZ, Andrea; FELDER, Ruth; CENZON, Edgardo; GALPERIN, C., & MILEI, Javier; ROZENWURCEL, G. (1998). *Regulación de las Telecomunicaciones en Argentina*. Buenos Aires.
- LORETI, Damian; LOZANO, L. (2012). El rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación. *Revista de InfoJus Derecho Público*, 1, 29–55.

- LOWI, T. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En *La hechura de las políticas* (Porrúa). México.
- LUZ SANDOVAL ROBAYO, M. (2015). Una perspectiva comparada sobre la historia colombiana Palabras clave: Incorporación de la clase obrera. *Revista Grafía*, 12, 113–129.
- MACBRIDE, S. (1993). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- McCHESNEY, R. The problem of Media. New York. MonthlyPress. 2004.
- MAJONE, G. (1992a). La factibilidad de las políticas sociales. En *La hechura de las políticas* (pp. 393–432). México.
- MAJONE, G. (1992b). La factibilidad de las políticas sociales. En *La hechura de las políticas* (Porrúa). México.
- MAJONE, G. (1992c). Los usos del análisis de políticas. En *La hechura de las políticas* (Porrúa). México.
- MAJONE, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (Fondo de C). México.
- MARCH, James G. y OLSEN, Johan P. (1984). New institutionalism: organizational factors in political life. En *American Political Science Review*, vol. 78, pp. 734-749.
- MARCH, James G. y OLSEN, Johan P. (2006). Elaborating the New Institutionalism. Rhodes, R.A.W., Sarah A. Binder, y Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. University Press.
- MASTRINI, G. (2014). *Las industrias culturales en Argentina*. Universidad Complutense de Madrid.
- MASTRINI, G; DE CHARRAS, D; FARIÑA, C. (2013). Nuevas formas de regulación internacional y su impacto en el ámbito latinoamericano. En *Las Políticas de comunicación en el siglo XXI* (La Crujía). Buenos Aires.
- MASTRINI, Guillermo; BIZBERGE, A; DE CHARRAS, D. (2013). *Las políticas de comunicación en el siglo XXI* (La Crujía). Buenos Aires.
- MASTRINI, Guillermo; BOLAÑO, C. (1999). *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una economía política de la comunicación* (Ed. Biblos). Buenos Aires.
- MASTRINI, Guillermo; CARBONI, O. (Compiladores). (2012). *Siete debates nacionales en políticas de comunicación. Actores, convergencia y tecnología* (UNQ). Quilmes.

- MASTRINI, Guillermo; CHARRAS, D. (2005). *20 años no es nada: Del NOMIC a la CMSI*. Buenos Aires.
- MASTRINI, Guillermo; CHARRAS, Diego; FARIÑA, C. (2011). Nuevas formas de regulación internacional y su impacto en el ámbito latinoamericano. *Revista de Economía Política de Las Tecnologías de La Información Y de La Comunicación*, XIII, 75–109.
- MASTRINI, Guillermo; MESTMAN, M. (1996). ¿Desregulación o rerregulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota. *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, 2, 81–88.
- MATTELART, Armand. (2005). Mundialización y cultura. Los aportes de la convención internacional de la Unesco para la diversidad cultural. Bilbao.
- MATTELART, Armand. (2002). Historia de la sociedad de la información. Ed. Paidós. Barcelona.
- MATTELART, Armand. (2001). Estudiar comportamientos, consumos, hábitos y prácticas culturales en Albornoz Comp.
- MENÉNDEZ, María Cristina. (2009). Política y Medios en la era de la información. Ed. La Crujía. BSAS.
- MCQUAIL, Denis. (1998.) La acción de los medios. Ed. Amorrortu. Argentina.
- MCQUAIL, D. (2010). *Media Regulation*. Leicester.
- MELTSNER, A. (1992). La factibilidad política y el análisis de políticas. En *La hechura de las políticas* (Porrúa). México.
- MENDEL, Toby; GÓMEZ, G. (2017). Concentración de medios y libertad de expresión: Normas globales y consecuencias para las Américas. *Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información* 7, 39.
- MENY, Ives; THOENING, J-C. (1992). *Las políticas Públicas* (Ariel). Barcelona.
- MIÈGE, B. (2006). La concentración en las industrias culturales y mediáticas (ICM) y los cambios en los contenidos. *CIC Cuadernos de Información Y Comunicación*, 11, 155–166.
- MONJE, Daniela. (2012). Políticas del audiovisual en MERCOSUR (1991-2007). Cuadernos de Información / n.º 28. Chile.
- MONJE, Daniela. (2007). Televisión digital Terrestre en Argentina: las políticas de comunicación frente a la introducción de innovaciones. *Revista Argentina de Comunicación*. Año 2, Número 2. Ed. Prometeo. Buenos Aires.
- 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.
- MOSCO, V. (2011). La economía política de la comunicación: una tradición viva. En *Poder, Medios, Cultura. una mirada crítica desde la economía política de la comunicación* (Paidós). Buenos Aires.
- MURDOCK, G. (2006). Bajo la playa, los adoquines: Mercancías, Consumismo, Contradicciones. *CIC Cuadernos de Información Y Comunicación*, 11, 31–46.
- NELSON, Richard R; SAMPAT, B. N. (2001). Las instituciones como factor que regula el desempeño económico. *Revista de Economía Institucional*, 5, 17–51.
- NORTH, D. D. (1990). *Institutions, institutional change and performance*. New York: Cambridge University Press.
- NORTH, D. C. (1995) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OBREGÓN CASTELLANOS, M. (2013). El diseño metodológico y los esquemas de inteligibilidad. *Revista Latinoamericana de Metodología de Las Ciencias Sociales*, 3.
- OSLAK, O. y O'DONNELL, G. (2007a). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. H. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (p. 764). Buenos Aires.
- OSLAK, O. y O'DONNELL, G. (2007b). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555–612). Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar y Edgardo ORELLANA, 2002: «El análisis de la capacidad institucional», Biblioteca Virtual TOP. [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)
- PALERMO, Vicente, 1998: *Estudio sobre el estado del Estado en Argentina*, Documento de Trabajo, Fundación Auyero, Buenos Aires.
- PONCE, M. (2013). La radiodifusión comunitaria en el debate parlamentario. En *Medios Comunitarios el fin de una larga noche* (CSIC). Montevideo.
- PRATS, M. (2013). Análisis del texto legal. En *Medios Comunitarios el fin de una larga noche* (CSIC). Montevideo.
- QUIRÓS, Fernando; SEGOVIA, A. (1996). La Conferencia de San José de Costa Rica (1976). *CIC Cuadernos de Información Y Comunicación*, 2, 63–79.

- REVUELTA VAQUERO, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 16, 135–156.
- RÍOS RAMÍREZ, A., CORTÉS, A., MARÍA, A., SUÁREZ, C., LAURA, V., & VÉLEZ, F. (2013). Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política. *Colombia Internacional*, 261–288.
- RIVERA URRUTIA, E. (2004). Teoría de la Regulación en la perspectiva de las políticas públicas. *Gestión Y Política Pública*, XIII, 309–372.
- RODRÍGUEZ, L. (2011). Hacia una ley de servicios de comunicación audiovisual. *Análisis y Propuestas. FES Comunicación*, 32.
- RÓTULO, D. (2011). *Reforma del Estado y la gestión pública en el Uruguay: antecedentes y evolución del caso del Ministerio de Relaciones Exteriores: 1973-2005*. Montevideo.
- SABATIER, P; MAZMANIAN, D. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. In *La implementación de las políticas* (pp. 323–372).
- SAINTOUT, Florencia; VARELA, A. (2013). Comunicación y gobiernos populares en América Latina. *Cuadernos Del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 8.
- SÁNCHEZ RUIZ, E. E. (2006). Industrias Culturales, Diversidad y Pluralismo en América Latina. *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, 11, 207–221.
- SARTORI, G. (2004). ¿Hacia dónde va la ciencia política? *Política y Gobierno*, 11, 349–354.
- SANTANDER, P. (2014). Nuevas leyes de medios en Sudamérica: enfrentando políticamente la concentración mediática. *Convergencia*, 21, 13–37.
- SCHARPF, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- SCHILLER, H. I. (2006). Augurios de supremacía electrónica global. *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, 11, 167–178.
- 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* (Manantial). Buenos Aires.
- SCOTT, W. Richard. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- SCOTT, W. Richard. y John W. MEYER. (1994). *Institutional Environments and organizations*. Londres: Sage.
- SEGOVIA, A. I. (2006). Cincuenta años de Economía Política de la Comunicación. *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, 11, 7–10.
- SEGOVIA, A. I.; QUIRÓS, F. (2006). Plutocracia y corporaciones de medios en los Estados Unidos. *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, 11, 179–205.

- SIERRA, Francisco. (2011). Consumo cultural y poder mediático. En Albornoz Comp. Ed. Paidós. BS.AS.
- SKOCPOL, T. (1989). El Estado Regresa al Primer Plano. *Zona Abierta*, 50, 71–122.
- SUBIRATS, J; KNOEPFEL, P; LARRUE, L; VARONE, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. (Ariel, Ed.) (1era. ed.). Barcelona.
- TOBELEM, Alain, (1992 a). Institutional Development in the Latin America and Caribbean Region: Lessons of Experience and Recommendations for Improvement, World Bank.
- TOBELEM, Alain, (1992 b). Institutional Capacity Analysis and Development System, World Bank.
- TORRENT, R. (2002). La «excepción cultural» en la Organización Mundial del Comercio (OMC): la base de la política audiovisual en Cataluña. *Quaderns del CAC*, 14, 19–27.
- TREMBLAY, G. (2006). Economía Política del espacio público y mutaciones mediáticas. *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, 11, 223–240.
- TRIGO, L. (2015). El debate sobre la noción de Path Dependence y su conciliación en un modelo dinámico de análisis institucional. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 6, 81–107.
- UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES. (2016). Evolución del sector telecomunicaciones en Uruguay: Datos estadísticos a junio 2016. *URSEC*, 34, 74–88.
- VAILLANT, Marcel; BALSEIRO, G. (2008). *Liberalización en servicios. El caso Uruguay: sector bancario y telecomunicaciones*. Montevideo.
- VAN CUILENBURG, Jan; MCQUAIL, D. (2003). Paradigm Media Policy Paradigm Shifts: towards a new communications policy. *European Journal of Communication*, 18, 181–207.
- VAN METER, Donald y VAN HORN, Carl. (1975) «El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual» en La implementación de las políticas Luis Aguilar Villanueva compilador. Ed. Porrúa. México.
- VARGAS HERNÁNDEZ, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Ciencia Administrativa*, 1, 47–58.
- VILLANUEVA MANSILLA, E. (2017). Convergencia mediática: lecciones y preguntas desde la experiencia peruana. *Revista de Comunicación*, 16(1), 166–191.
- VILLANUEVA-MANSILLA, E. (2017). Convergencia mediática: lecciones y preguntas desde la experiencia peruana. *Revista de Comunicación*, 16.
- VOMMARO, G., & SCHULIAQUER, E. I. (2014). Definir la escena pública. Medios y Política en las democracias sudamericanas: Uruguay y Argentina (2003-2013). *Observatorio Latinoamericano*.



- WASKO, J. (2006). La economía política del cine. *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, 11, 95–110.
- WILKINSON, B. (1996). El nafta en la economía mundial: lecciones para América Latina. In *Nafta y Mercosur: Un diálogo Canadiense-Latinoamericano* (Dolmen, pp. 29–59). Santiago de Chile.
- WOLHERS, M. (2008). *Convergencia tecnológica y agenda regulatoria de las telecomunicaciones en América Latina*. Santiago de Chile.
- WOLTON, D. L' autre mondialisation. Ed. Flammarion. 2003.
- YAFFÉ, J. (2000). *El intervencionismo batllista: Estatismo y Regulación en Uruguay (1900-1930)*. Montevideo.
- YAFFÉ, J. (2001). El intervencionismo Batllista: Estatismo y Regulación en Uruguay (1900 - 1930). In Instituto de Economía (Ed.), *XVII Jornadas de Historia Económica* (pp. 1–27). Montevideo: FCEA-Udelar.
- YIN, Robert. (1994). Case Study Research. Design and Methods, Applied Social Research Methods. Thousand Oaks. Sage Publications.
- YOUNG, Pauline V. (1939). Scientific Social Surveys and Research. An Introduction to the Background, Content, Methods, and Analysis of Social Studies. Nueva York. Ed. Prentice Hall.
- ZALLO, R. (2007). La economía de la cultura (y de la comunicación) como objeto de estudio. *Zer*, 22, 215–234.
- ZALLO, R. (2011). Civilización y vida social Paradojas de la Cultura Digital. *Telos*, 1–5
- ZALLO, R. (2011). Los retos actuales de la economía crítica de la comunicación. En *Poder, Medios, Cultura. una mirada crítica desde la economía política de la comunicación* (Paidós). Buenos Aires.
- ZIPITRÍA, Leandro; DOMINGO, R. (2015). *Regulación de empresas públicas en Uruguay desafíos y perspectivas*. Montevideo.
- ZURBRIGGEN, C. (2004). Redes, actores e instituciones. *CLAD Reforma Y Democracia*, (30).
- ZURBRIGGEN, Cristina. (2005). Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales. Tesis Doctoral.

ZURBRIGGEN, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*. 67–83.