

## ***Policy legacies y estrategias de actores: las telecomunicaciones durante el gobierno de Lacalle Pou***

Jimena Torres Álvarez \*

**Resumen:** Las telecomunicaciones aparecen como un sector clave para el desarrollo y bienestar de nuestras sociedades. La experiencia uruguaya indica que, a diferencia de lo que sucedió en otros países, el neoliberalismo de los años 90 fue de baja intensidad. Esto se debió, en parte, a una intensa movilización social que tuvo como hito un referéndum en contra de la privatización de empresas públicas, entre ellas la empresa estatal de telecomunicaciones Antel. A través de esta empresa, priorizada estratégicamente durante los gobiernos del Frente Amplio, el Estado uruguayo tiene un peso relativo mayor sobre el sistema mediático nacional.

A diferencia de los ajustes neoliberales de los años 80 y 90 en América Latina, la reciente ola de gobiernos de derecha y centro derecha en la región no llevó adelante un desmantelamiento del Estado. Sin embargo, cabe preguntarse por cuáles estrategias de cambio institucional se eligieron para implementar recortes presupuestales en algunas áreas. En este escenario, indagamos sobre el rumbo de las políticas de telecomunicaciones en Uruguay durante el mandato de Lacalle Pou. La estrategia metodológica se basa, en primer lugar, en la identificación y análisis de los principales legados de política en esta arena. Luego se realiza un análisis de actores a través de entrevistas semiestructuradas. Por último, se comparten algunas reflexiones finales que tienen como objetivo continuar abriendo la agenda de investigación en esta área.

**Palabras clave:** Estado, Telecomunicaciones, Empresas

\* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de la República y estudiante de la Maestría en Información y Comunicación de la misma universidad. Ponencia presentada para el 8° Congreso Uruguayo de Ciencia Política, diciembre de 2023.

## Introducción

En el presente artículo nos preguntamos por la incidencia de los legados de política (*policy legacies* por su denominación en inglés) sobre las principales reformas en las políticas de telecomunicaciones que buscó implementar el gobierno de Lacalle Pou en Uruguay. En marzo de 2020, luego de quince años de gobiernos progresistas del partido Frente Amplio, llegó al poder una coalición de centro derecha (Rosell y Monestier, 2021) integrada por cinco partidos políticos. El cambio acompañó el fortalecimiento de los partidos de derecha en la región, así como el fin de la primera ola de gobiernos progresistas que conformaron el giro a la izquierda de principios del siglo XXI (Monestier y Vommaro, 2021).

El mercado de las telecomunicaciones en nuestro país está determinado por la presencia de la empresa estatal Antel. La empresa es la de mayor facturación en su área (Beltramelli, 2018), compite en telefonía móvil con las multinacionales Movistar y Claro, y tenía hasta el año 2022 el monopolio de los servicios de Internet al hogar. A través de Antel, el Estado uruguayo tiene un peso relativo mayor sobre el sistema mediático nacional (Schuliaquer, 2017). Los gobiernos del Frente Amplio priorizaron estratégicamente el desarrollo de esta empresa, cuyo fortalecimiento fue la política de comunicación más importante del Ciclo Progresista (CP) (Beltramelli, 2018).

La Ciencia Política cuenta con una vasta tradición teórica sobre las causas de la expansión y el desmantelamiento de los estados de bienestar. Esta literatura le da un lugar fundamental a los *policy legacies* para comprender las políticas presentes. Los diseños previos de las políticas públicas “tienen efectos de larga duración sobre la capacidad de los reformadores para alterar la estructura de las mismas y el alcance de la protección social” (Pribble, 2017: 45). Los procesos de retroalimentación de política implican que una vez que se ha elegido cierto rumbo, los costos de cambiarlos son cada vez mayores (Pierson, 1993). Los diseños previos influyen sobre las reformas de política de dos formas principales: por un lado ayudan a definir cuáles reformas son necesarias. Por el otro, dan forma a la dirección y naturaleza de la reforma estructurando las preferencias de los actores. (Niedzwiecky y Pribble, 2017).

Coincidimos con Motta (2022) sobre la relevancia de las telecomunicaciones para el bienestar de las personas. Con mayor visibilidad luego de la pandemia del Covid-19, la necesidad de estar conectado transformó el paradigma clásico de bienes y servicios (Ídem). Sin embargo, el acceso a una conexión de calidad continúa siendo un factor de desigualdad. Hoy en día accede

a Internet el 67% de la población mundial, es decir unos 5.400 millones de personas<sup>1</sup>. En América Latina este número desciende al 60% (UIT, 2020), existiendo amplias disparidades dentro de la región, en el acceso y en la calidad de los servicios (PNUD, 2022).

Siguiendo la literatura de referencia sostenemos que los legados de política importan en Uruguay. Cómo se observará en la discusión (apartado dos), el gobierno que asumió en 2020 planteó desde el Poder Ejecutivo una política de mayor apertura a la competencia en el sector de las telecomunicaciones. Según Gabriel Gurméndez, (Presidente de Antel, comunicación personal, mayo de 2023): “Las acciones políticas y regulatorias estuvieron muy al servicio de proteger Antel durante un periodo muy largo, esa agenda cambió, fue pro competencia en esta administración en todo sentido”.

No obstante, durante el período de análisis<sup>2</sup>, encontramos que algunas de estas propuestas no contaron con los votos suficientes en el parlamento para lograr implementarse. Consideramos que aquí fue clave la conformación de los partidos que integran la Coalición Multicolor (a partir de ahora CM), donde históricamente han convivido facciones con diferencias ideológicas. Sin embargo, la entrada de los cableoperadores al negocio más rentable del sector, retoma un viejo patrón del vínculo de acomodación entre empresas mediáticas y gobierno. Ante escenarios de transformación tecnológica, las empresas entraron al negocio y se lo repartieron (Schuliaquer, 2017).

El artículo se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado presentamos la discusión sobre los *policy legacies* en Uruguay buscando resumir los principales contenidos teóricos. Luego realizamos un análisis de la estrategia de los actores a partir de información recabada en diecisiete entrevistas semiestructuradas a actores clave realizadas entre 2022 y 2023 en el marco de una investigación más amplia. Por último, presentamos algunas reflexiones finales que buscan continuar abriendo esta agenda de investigación.

---

<sup>1</sup> Ver comunicado UIT disponible en: <https://www.itu.int/es/mediacentre/Pages/PR-2023-09-12-universal-and-meaningful-connectivity-by-2030.aspx>. Acceso setiembre de 2023.

<sup>2</sup> El recorte temporal es entre 2020 y 2023, excluyendo el último año de gobierno por tener las características propias de un año electoral y donde las principales reformas ya deberían haber sido realizadas (Niedzwiecky y Pribble, 2022).

## 1. Los legados de largo aliento en la política uruguaya y su incidencia sobre las políticas de telecomunicaciones

Los procesos de retroalimentación de política (*policy feedback* por su denominación en inglés) refieren a los efectos de los diseños previos de política pública sobre su rumbo actual (Pierson, 1996). Las políticas públicas no son solo resultados de relaciones de poder dadas, sino que también son insumos para los procesos políticos ya que reconfiguran las condiciones políticas, económicas y sociales, creando o fortaleciendo los actores a quienes brindan recursos, y modificando los costos y beneficios de las estrategias políticas (Kitzberger y Schuliaquer, 2021).

Los *policy legacies* pueden limitar el desmantelamiento tras hacer ciertas reformas impopulares (Niedzwiecky y Pribble, 2022). La literatura indica que, a diferencia de los ajustes neoliberales del pasado, los gobiernos de derecha que llegaron al poder luego de la ola progresista en América Latina no desmantelaron totalmente las políticas de bienestar, sino que implementaron otras estrategias de cambio institucional. Algunas han sido políticas activas y visibles, y en otros casos encontramos estrategias “subterráneas” (Hacker, 2004). Entre ellas, el *policy drift* implica dejar la política a la deriva, con privatizaciones progresivas en algunas áreas y expansiones presupuestales marginales en otras (Niedzwiecki y Pribble, 2017). Ocurre por ejemplo cuando una política se mantiene igual, pero cambian los factores externos y por tanto sus efectos (Hacker, Pierson y Thelen, 2015). El debilitamiento del Estado tiene una lógica en sí misma diferente a la expansión de los Estados de Bienestar. La necesidad de reducir los efectos de llevar adelante reformas impopulares genera nuevas estrategias. Los legados de política tienden a generar resistencia a las reformas (Pierson, 1995; 1996).

Uruguay se ha caracterizado por un desarrollo temprano de su Estado de Bienestar, en lo que fue llamado como “el primer Estado de Bienestar suramericano” (Pendle, 1952, citado por Real de Azúa, 1964). El batllismo, movimiento político que surge a principios del siglo XX bajo el liderazgo de José Batlle y Ordoñez, tuvo como antagonistas a “los estancieros” y el capital británico (Barran y Nahum, 1990). La construcción del Estado se opuso al imperio británico, liberándose en primer lugar de la deuda externa y nacionalizando los servicios públicos: el “orgullo del batllismo” (Real De Azúa, 1964: 22). El imaginario integrador de la sociedad uruguaya se basó en la estatización de la idea de lo público y la primacía de lo público frente a lo privado; y una matriz democrático-pluralista de base estatista y partidocéntrica (Caetano, 2000:17).

De esta forma, el desarrollo temprano del Estado de Bienestar que tuvo como uno de sus principales ejes la nacionalización de los servicios públicos aparece como un *policy legacy* constitutivo de la sociedad uruguaya. En Uruguay, el Estado tiene un peso mayor en términos relativos sobre la organización de la vida social. Encontramos otro hito histórico importante en este sentido cuando, a través de un referéndum, la ciudadanía se opuso a la privatización de las empresas públicas en 1992 (Monestier, 2010). A diferencia de la región, el neoliberalismo en Uruguay fue de baja intensidad (Schuliaquer, 2019).

En Uruguay, el Estado tiene un peso mayor en términos relativos sobre la organización de la vida social y esto importa sobre las características del sistema mediático uruguayo. Los sistemas mediáticos pueden ser comprendido como “el terreno —material, regulatorio, cultural, económico, político— sobre el que se da la negociación de las escenas mediáticas, ya que el vínculo entre los gobiernos y los grandes grupos comunicacionales se halla histórica y territorialmente situado” (Schuliaquer, 2019: 19). Un sistema de medios está compuesto por diversas instituciones y sectores que pueden operar de acuerdo con diferentes lógicas, pero cuya interacción produce puntos en común sobre sus prácticas o lógicas (Hallin, 2020).

Schuliaquer (2019) propone un modelo propio para estudiar los sistemas de medios en América Latina a partir de la observación del campo político y el campo mediático. En términos comparados, el autor encuentra que el peso relativo mayor del Estado sobre el sistema de medios tiene efectos sobre los vínculos entre gobierno y empresas mediáticas. Durante los gobiernos del FA, la lógica de la negociación fue más de cooperación que de confrontación como ocurrió en otros países de la región. En el siguiente apartado buscamos analizar cuáles han sido las estrategias de los actores partidarios y empresariales. Para ello tomamos como principales hitos algunos intentos de reformas en el sector, tanto aquellos que lograron implementarse como aquellos que no.

## 2. Discusión: los actores y sus estrategias en el sector de las telecomunicaciones (2020-2023)

En este apartado preguntamos por las estrategias que llevaron adelante los actores para poder introducir reformas en el sector de las telecomunicaciones o bien oponerse a ellas. Nos interesa indagar sobre la política de las políticas: ¿Qué estrategias de negociación se llevaron adelante para obtener o no ciertos resultados de política pública? ¿Por qué algunas propuestas del Poder Ejecutivo se ejecutaron y otras no? ¿Qué peso y rol tiene la oposición? ¿Y el movimiento social? ¿En qué medida el gobierno buscó congraciarse con las empresas de telecomunicaciones y medios? Para ello tomamos algunos de los principales hitos ocurridos durante el período de estudio. Se llevaron adelante un total de diecisiete entrevistas semiestructuradas en profundidad a actores clave realizadas durante 2022 y 2023 en el marco de una investigación más amplia. Buscamos poner en discusión los postulados teóricos presentados en el capítulo anterior para poder analizar la incidencia de los *policy legacies* sobre las actuales políticas de telecomunicaciones. A continuación, presentamos de forma resumida la coyuntura política tomando como hito clave el cambio de gobierno de marzo de 2020.

La CM está conformada por cinco partidos ubicados del centro a la derecha del espectro ideológico. En las elecciones de octubre de 2019, el partido más grande de la coalición —el Partido Nacional— obtuvo el 28,62% de los votos siendo el partido político más votado luego del Frente Amplio (39,02%). El tercer lugar fue ocupado por el Partido Colorado que llegó al 12,34% de los votos. En cuarto lugar, encontramos a una de las novedades del período electoral: Cabildo Abierto, un partido de creación meteórica y origen militar (Nocetto *et. al.*, 2020) que logró el 11,04% del total de votos. Rápidamente estos partidos anunciaron la creación de la Coalición de cara al balotaje y resumieron sus propuestas programáticas en el documento “Compromiso por el país”<sup>3</sup>. De esta forma, la competencia electoral se mantuvo en dos bloques políticos e ideológicos estables (Ídem). El Frente Amplio, a pesar de haber perdido el gobierno nacional, se consolidó como el partido político más votado.

---

<sup>3</sup> Documento disponible en <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>.

Las últimas rondas electorales en América Latina evidencian que los oficialismos vienen siendo castigados en las elecciones. En este desgaste se encuentran dos causas principales: el estancamiento económico y las consecuencias de casos de corrupción (Luna y Rovira Kaltwasser, 2021). A esto se suma la gestión de la pandemia, donde muchos de los oficialismos que se encontraban en el gobierno han perdido luego las elecciones. La CM llegó al poder “explotando el desgaste de sus antecesores y promoviendo una agenda de derecha liberal que enfatizaba propuestas de reactivación económica y seguridad pública” (Luna y Rovira Kaltwasser, 2021: 150). Durante el último gobierno del FA encontramos el caso del entonces Vicepresidente Raúl Sendic que fue procesado por delitos de abuso de funciones y peculado por hechos ocurridos cuando era Presidente de Ancap. El documento programático de la CM: “Compromiso por el país”, en su tercera línea estratégica sostenía que “las empresas públicas deben estar al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio de las empresas”, haciendo referencia específicamente a lo sucedido en Ancap.

En este contexto, tomamos los principales hitos del período en el sector estudiado para reflexionar sobre cómo se posicionaron los actores a partir de información obtenida en entrevistas. Organizamos el análisis en tres secciones que buscan resumir algunas de las transformaciones más significativas (o intentos de) respecto del gobierno anterior. Nos preocupa observar lo que efectivamente cambió, así como aquellas propuestas que no se implementaron, ya sea porque la CM no contó con los votos en el Parlamento o por cambios de estrategia comercial en Antel, como se verá con respecto a la política de contenidos audiovisuales. Nuestra hipótesis sostiene que sobre todo para lo que no se pudo cambiar, los *policy legacies* ocuparon un rol fundamental. Presentamos en primer lugar la discusión sobre la modificación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, una promesa de campaña de la CM.

### *2.1. La discusión sobre la nueva ley de medios*

La LSCA fue aprobada por el Frente Amplio en 2014 y solo implementada de forma parcial. En aquel momento la oposición estuvo en contra de la ley realizando una fuerte crítica pública que tuvo como uno de sus ejes el miedo a la “argentinización”<sup>4</sup> del Uruguay. Este posicionamiento en defensa de los intereses de los grandes grupos mediáticos evidenció los

---

<sup>4</sup> Ver Declaraciones de Lacalle Pou: <https://www.partidonacional.org.uy/portal/index.php/9-noticias/1113-lacalle-pou-y-ley-de-medios-puro-verso> Acceso noviembre 2023.

vínculos entre las elites mediáticas y políticas cuyo origen podemos encontrar en Uruguay en la entrega discrecional de frecuencias de radio y televisión a la salida de la dictadura (Lanza y Buquet, 2011). La discusión sobre la inconstitucionalidad de la ley tomó un papel relevante. Fueron declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia (SCJ) dos artículos e incisos de otros seis.

Una de las promesas de campaña de la CM fue la modificación de la LSCA, como ocurrió en otros países de la región al triunfar gobiernos de derecha (Kitzberger y Schuliaquer, 2021). Para el diputado por el PN Rodrigo Goñi, la LSCA violenta derechos fundamentales y por eso varios artículos fueron considerados inconstitucionales (comunicación personal, mayo de 2023). Para Sebastián Cal, diputado por CA, la ley es hiper reglamentarista pero reconoce que es necesario que exista una ley en esta materia. Cabildo fue uno de los partidos que en la Comisión de Industria trabajó en diversas ocasiones la salida de la nueva ley que el Poder Ejecutivo envió en abril de 2020, apenas un mes de asumido el nuevo gobierno y en pleno enfrentamiento a las consecuencias de la pandemia del Covid-19.

Algunas de las principales modificaciones del proyecto pueden resumirse en: eleva de tres a ocho (en la primera versión del proyecto y seis en la versión actual) el número de licencias por asignatario, elimina la figura de grupo y las restricciones a la propiedad cruzada entre televisión abierta y de pago; desaparece el fondo de fomento de la producción audiovisual nacional; elimina los mecanismos de la ley vigente en cuanto a transparencia y participación ciudadana. El modelo al que parece apuntar el gobierno es el de un sistema mediático que acentúa sus características históricas: alta concentración, baja producción nacional, poca innovación. Introduce además la búsqueda de socios extranjeros que no amenacen sino refuercen la situación dominante del oligopolio local (Kaplún, Beltramelli y Buquet, 2020).

Ante la falta de acuerdo para votar el nuevo proyecto de ley, en la Rendición de Cuentas de 2021, el gobierno envió la derogación total de la LSCA. En las negociaciones internas de la coalición, finalmente no se derogó toda la ley, sino que se modificó el artículo 56 que prohibía la propiedad cruzada entre licencias de televisión para abonados y licencias de Internet. El objetivo de la norma iba en el sentido de una mayor pluralidad y menor concentración en el sistema de medios (Gustavo Gómez, ex Director Nacional de Telecomunicaciones, comunicación personal, noviembre de 2023). Esto implica un cambio en las reglas de juego entre gobierno y grupos mediáticos locales. Para la senadora por el Frente Amplio Silvia Nane,

comunicación personal, julio de 2023) este cambio genera transformaciones en el modelo de negocios de la empresa pública. En sus palabras:

Yo tengo un modelo de negocio basado en tener el monopolio de la fibra. Ah, voy a perforar el monopolio. Bueno, ¿cuál es el impacto en mi negocio? ¿Puedo tirarlo alegremente? Y decir, no sé lo que va a pasar, el mercado lo va a arreglar. No, mire, el mercado no lo va a arreglar nada, yo soy el Estado. Ahora, cuando nosotros reclamamos el análisis de impacto, cuando reclamamos la estrategia, no puede haber una estrategia con el monopolio de la fibra y la misma estrategia sin el monopolio de la fibra. Porque no tiene sentido. Porque nadie que fuese gerente de una empresa privada podría hacer eso.

Cómo podemos observar a partir del análisis, en primer lugar, la CM buscó desde la campaña congraciarse con los grandes grupos mediáticos locales que siempre se opusieron a la ley y habían presentado recursos ante la Suprema Corte de Justicia (SCJ). Por el otro, las diferencias dentro de la coalición hicieron que no se pueda derogar toda la ley. En este caso jugaron como actores con poder de veto en la Comisión de Industria de la Cámara de Representantes dos sectores políticos: Cabildo Abierto y el sector Ciudadanos del Partido Colorado. La posibilidad de que quienes tienen licencia de televisión para abonados puedan brindar también servicios de Internet seguramente sea la reforma más importante sobre las políticas de telecomunicaciones dentro del período estudiado, aunque su impacto sobre Antel todavía está por verse.

Este cambio tendría un potencial debilitamiento sobre la empresa estatal ya que cedería parte de su negocio más “jugoso”, a la vez que tiene una intención política de apoyar esa demanda (Gabriel Kaplún, comunicación personal, agosto de 2022). Dentro de los cableoperadores que han demandado históricamente el ingreso al negocio del servicio de internet al hogar se encuentran las tres empresas de cable de los tres grupos económicos que concentran el mayor poder en el sistema de medios de comunicación de Uruguay teniendo como cabecera a los canales privados de televisión de Montevideo (Kaplún, 2014). Hasta ahora han solicitado licencias múltiples empresas de cable y el servicio comenzó a ofrecerse en Montevideo en el barrio La Blanqueada. A su vez, está aún a estudio la solicitud de la multinacional DirecTv. Otro tema que se abre es la diferencia entre los actores nacionales y los extranjeros, así como la posibilidad de vender a actores extranjeros con mayor poder las empresas de cable cuyo “valor llave” aumenta al poder brindar servicios de Internet. A continuación, presentamos la discusión en torno a algunos artículos incluidos en la Ley de Urgente Consideración (LUC).

## *2.2. La ley de urgente consideración: discusión sobre la infraestructura de Antel y portabilidad numérica*

La LUC fue una de las promesas de campaña de Lacalle. Luego de un mes de asumir, el gobierno envió al Parlamento la LUC —un mecanismo constitucional previsto para tratar temas urgentes con plazos limitados en la discusión parlamentaria— que sintetizaba gran parte de su programa de reformas (Rossel y Monestier, 2021). La Ley tiene aproximadamente 400 artículos que legislan sobre diversos temas. La LUC mostró los primeros indicios de la concepción del gobierno sobre el Estado y las empresas públicas (Floencia Leymonié, dirigente de SUTEL, comunicación personal, agosto de 2022). El movimiento sindical, el FA y otras organizaciones sociales impulsaron la campaña por un referéndum que buscó derogar parte de esta Ley.

En la Ley original aparecían los artículos 258 y 269 que obligaban a Antel a arrendar su infraestructura a privados. Estos artículos se quitaron de la ley en la discusión parlamentaria según Rodrigo Goñi (comunicación personal, 27 de mayo de 2023) porque no estaban los votos. Para Sebastián Cal, diputado por Cabildo Abierto, los artículos deberían ser quitados porque:

Uruguay ha tenido históricamente una protección hacia sus empresas públicas y nos parecía muy desacertado eso de obligar a una empresa a arrendar su infraestructura. Tiene que arrendar si entiende que es buen negocio, es una empresa. Y la inversión la hizo Antel y por ende todos los uruguayos (comunicación personal, marzo de 2023).

En esta afirmación del representante, es posible observar cómo se ponen en juego los legados de largo aliento presentados en el apartado anterior, particularmente con relación a la protección de las empresas públicas. Asimismo, vemos el perfil nacionalista de Cabildo Abierto (Caetano, 2022) como uno de los ejes que ha marcado diferencias en este período de tiempo. Por su parte, Martín Melazzi, integrante del sector Ciudadanos nos dice que:

Nosotros no estábamos de acuerdo con que Antel tuviera que prestar la infraestructura. Somos conscientes que Antel es una empresa estatal y es financiada, en los malos momentos o en los buenos momentos, por los pagos de todos los uruguayos. La infraestructura de Antel, el crecimiento de Antel, con muy buena visión por Carolina Cosse en particular fue el tendido de fibra óptica” (comunicación personal, abril de 2023).

Nuevamente observamos como las diferencias ideológicas a la interna de la Coalición hicieron que una propuesta del Poder Ejecutivo no lograra llegar a los votos necesarios. Posteriormente, en la Rendición de Cuentas 2021, el Ejecutivo incluyó la creación de un Fondo Universal de

Telecomunicaciones. Este modelo implica incentivos para que una empresa se instale, por ejemplo, en una localidad alejada donde no es rentable instalarse.

Para CA el fondo no era necesario porque es algo que Antel ya hace (Sebastián Cal, comunicación personal, abril de 2023). La propuesta venía de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones, cuyo director Guzmán Acosta y Lara pertenece al Partido Colorado (sector Viento de Cambio). El diputado Melazzi (Comunicación personal, abril de 2023, declaró: “se quiso hacer el Fondo Universal de Telecomunicaciones. Y el Partido Colorado — increíblemente, quien lo lleva adelante es un director que es Colorado— pero de alguna manera quien se lo rebatió fue su propio partido”.

A diferencia de lo que ocurrió con los artículos sobre la compartición obligatoria de infraestructura, los artículos que se encontraban en la LUC y se mantuvieron fueron los referidos a la portabilidad numérica. Este instrumento, utilizado en casi todo el mundo, se puso en práctica finalmente en enero de 2022. El derecho a la portabilidad numérica fue consagrado en la LUC (artículos 471 a 476) e implica la posibilidad de los usuarios de cambiar de empresa telefónica sin perder el número. Los artículos estuvieron entre los que se buscó derogar en el referéndum impulsado por el movimiento social y el Frente Amplio. La portabilidad numérica era una demanda de las empresas multinacionales de Según un representante de estas empresas el mercado uruguayo:

no está abierto a la competencia. Hasta el año pasado no había portabilidad numérica. Los otros operadores no tienen licencia para ofrecer servicios fijos a internet. Y hasta la modificación del año pasado del artículo 56, había una prohibición cruzada para tener servicios de internet y servicios de televisión (comunicación personal, abril de 2023).

Para Gabriel Kaplún (experto, comunicación personal, 8 de agosto de 2022)

ese tema unos cuántos años atrás parecía una necesidad y una cosa a impulsar, desde incluso cabezas de izquierda: “Uruguay estaba atrasado porque no tenía eso”. En el corto plazo es riesgoso para Antel porque lo pone en una situación de competencia más difícil. Yo no sé si tanto [...] No se si tanto porque hay alguna casi misteriosa cosa a veces cultural de preferencia por la empresa pública en Uruguay. Esto no es solo cultural, también hay algunas cuestiones prácticas, buena cobertura por ejemplo.

Retomando los postulados teóricos podemos decir que, respecto de la discusión sobre la portabilidad numérica, existió una oposición popular a la reforma que tuvo entre sus ejes la defensa de las empresas públicas en general y de Antel en particular. En este punto se ponen en juego los legados históricos de la política uruguaya: defensa de las empresas públicas y movilización ciudadana. Aunque los 135 artículos no llegaron a derogarse, el referéndum

alcanzó el 49,7% de los votos mostrando la capacidad de movilización de la izquierda partidaria y social.

### *2.3. La política de contenidos audiovisuales de Antel*

Los cambios en el ecosistema digital han llevado a que las empresas de telecomunicaciones a nivel mundial ingresen al negocio de los contenidos audiovisuales. Aunque es discutible si es verdaderamente un negocio rentable para estas empresas, es algo que todas las empresas del mundo hacen (Sergio de Cola, ex Director Nacional de Telecomunicaciones, comunicación personal, noviembre de 2023). Esto se debe a que los negocios clásicos de las telecomunicaciones (telefonía fija, telefonía celular e internet móvil) cada vez son menos rentables. Según Pablo Siris (Director de URSEC por el FA), el mercado de las telecomunicaciones en Uruguay se encuentra maduro:

El ARPU que le llaman Average Revenue Per User. O sea, la cantidad de plata que vos le podés sacar al usuario a cambio de los servicios que le das. Entonces, cuanto menor es el desarrollo, los servicios son más caros. Cuanto mayor es el desarrollo, los ingresos por usuario tienden a caer. La cantidad de plata que vos lográs captar de cada usuario. Entonces, ¿qué es lo que sucede? Al tener un mercado cada vez más maduro, las empresas obtienen cada vez menos plata por el uso del servicio que brindan a las personas. ¿Cómo se resuelve eso normalmente? Es o bien dando nuevos servicios, por ejemplo, en este caso el 5G, o bien generando servicios que te permitan generar valor agregado. Por ejemplo, los contenidos. Vos decís, mire, véngase conmigo porque si usted viene conmigo tiene, no sé, los canales tales o cuales, o tiene acceso a HBO gratis (comunicación personal, junio de 2023).

Durante los gobiernos del CP, y de la mano de las mejoras que la empresa pública iba realizando en términos de infraestructura, las autoridades de Antel visualizaron la importancia de incentivar a los usuarios al consumo de contenidos audiovisuales a través de internet, relanzando la plataforma Adinet Tv como Vera Tv (Franco, 2022). Durante la actual administración, luego de un tiempo donde no estuvo claro el rumbo para Vera Tv, se relanzó la transmisión de contenidos audiovisuales con la marca: Antel Tv. El relanzamiento implicó además una alianza con los canales privados de televisión abierta, a través de un contrato a tres años por el cual Antel pagará un total de US\$ 1,2 millones anuales por cada una de las señales. Para Daniel Larrosa (Director de Antel por el FA, comunicación personal, mayo de 2023) la política de contenidos de la actual administración fue errática, ya que al comienzo se decía que Antel no debía meterse en los contenidos, pero luego se avanzó firmando acuerdos con la empresa multinacional Disney Plus y con Star Plus para la transmisión del fútbol uruguayo vía

streaming. Según el Director por la oposición los propios profesionales de carrera de Antel jugaron un rol clave al manifestar la importancia de que la empresa no pierda estas oportunidades de negocio para continuar desarrollándose. Gurméndez por su parte declaró:

A nosotros nos pareció, primera cosa, primera definición, que Antel no debería meterse en el negocio de producir contenidos. Esto era una actividad no solo que no era el mandato estatutario central si no que además no era una expertise propia de nuestra organización, no teníamos ventajas competitivas en eso (comunicación personal, mayo de 2023)

En este caso encontramos por un lado una alianza con los grandes canales privados de Montevideo así como la importancia del rol de los propios cuadros gerenciales de Antel. Si Vera Tv buscaba disputarle espacio a estos canales (Motta, 2022), la estrategia de Antel durante este período fue aliarse. También es relevante el rol de la burocracia especializada de la empresa estatal que parece haber sido clave en el cambio de línea de la presidencia.

## **Reflexiones finales**

A partir del análisis, presentamos algunas reflexiones finales del artículo. En primer lugar, los legados de política efectivamente importan. La tradición estatista de Uruguay, así como la protección hacia las empresas públicas fueron clave para que ciertas reformas que podían debilitar a Antel no se implementen. Más allá de que el FA retoma esta tradición, vemos que permea a todos los partidos políticos. En particular CA y el sector Ciudadanos del PC se opusieron a reformas que vinieron desde el Poder Ejecutivo actuando como actores con poder de veto. Sin embargo, otras políticas sí se implementaron. Tanto en la portabilidad numérica así como la modificación del artículo 56, se cumplieron con demandas históricas de empresas de telecomunicaciones y medios que el FA no había llevado adelante durante sus gobiernos.

Aunque los efectos sobre Antel no se pueden medir a corto plazo, sí posiblemente estas reformas traigan consecuencias sobre el modelo de negocios de la empresa estatal. Sin embargo, en un sector tan dinámico como las telecomunicaciones, también importa lo que no se hizo. Más allá de que el gobierno y en particular Gabriel Gurméndez en tanto Presidente de Antel mostró de forma constante los buenos resultados de la empresa a través de algunos indicadores, podemos tener algunos indicios de estancamiento. Por ejemplo, en la implementación de la tecnología 5g, Antel dejó de estar a la vanguardia como había ocurrido en la implementación de las tecnologías anteriores (3g y 4g).

Por último, es relevante la conformación de una oposición popular, así como el peso de la centro izquierda. Aunque el referéndum de la LUC no llegó a la mayoría necesaria, sí mostró una izquierda con capacidad de movilización social. Esto, así como el hecho de que el FA sea todavía el partido con mayor peso político determina la situación política y las posibilidades de reforma. Seguramente si la izquierda fuera más pequeña sería más sencillo llevar adelante políticas de corte liberal.

Este artículo busca ser un aporte a los estudios de la Ciencia Política sobre las políticas de telecomunicaciones con el objetivo de profundizar la agenda de investigación en esta área temática. Se abren a partir de aquí nuevas preguntas de investigación.

### **Referencias bibliográficas**

Barrán, J.P y Nahum, B. (1990). Batlle, los estancieros y el imperio británico. Ediciones de la Banda Oriental.

Beltramelli, F. (2018). Políticas públicas y convergencia infocomunicacional en Uruguay: regulaciones e institucionalidad en los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay (2005-2014). Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata.

Caetano, G. (2000) Lo privado desde lo público. Ciudadanía, nación y vida privada en el Centenario [en línea]. Sociohistórica, (7). Disponible en: [http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.2819/pr.2819.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2819/pr.2819.pdf)

Caetano, G (2022). Novedades y radicalidad de las «derechas alternativas» en el Uruguay reciente. El caso de Cabildo Abierto. REstudios digital, (49), pp. 29-54.

Caetano, G., Selios, L. y Nieto. E. (2019) Descontentos y “Cisnes negros”: las elecciones en Uruguay en 2019. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, 21 (42), 277-311.

Franco, F (2022). A medio camino :políticas sobre medios públicos en la era frenteamplista (2005-2015). Montevideo: Udelar. FCS-CP. Recuperado de: <https://biur.edu.uy/F/NFUGCUMU9DFS36YJH15RAGSJX412IYB49E7YQ35B5H4YR5DPFF->

45165?func=service&doc\_library=URE01&doc\_number=000538109&line\_number=0001&func\_code=BUILD&service\_type=MEDIA

Hacker, J. (2004). Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States

Hacker, J., Pierson, P., & Thelen, K. (2015). Drift and conversion: Hidden faces of institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis (Strategies for Social Inquiry)*, pp. 180-208). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781316273104.008

Hallin, D. (2020). Comparative Research, System Change, and the Complexity of Media Systems. *International Journal of Communication* 14.

Kaplún, G. (2014). “Diez años de (lentos) avances en la reforma de las comunicaciones en Uruguay”. *Observatorio Latinoamericano*, 14, 129-138.

Kaplún, G., Beltramelli, F. y Buquet, G. (2021). “Uruguay. ¿Un giro pandémico en las políticas info-comunicacionales?” en (Des)iguales y (des)conectados. Políticas, actores y dilemas info-comunicacionales en América Latina. Grupos de trabajo CLACSO. Pp. 247- 274.

Kitzberger, P. y Schuliaquer, I. (2021) Media Policies in Latin America's Post-Left Turn: Legal (Counter-) Reforms in Argentina and Ecuador. *Bulletin of Latin American Research*.

Lanza, E. y Buquet, G. (2011). La televisión privada comercial en Uruguay. Caracterización de la concentración de la propiedad, las audiencias y la facturación. Montevideo: FES.

Luna, J.P. y Rovira Kaltwasser, C. (2021). “Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 30(1): 135-156.

Monestier, F (2010). Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa “desde abajo” en Uruguay (1985-2004). Buenos Aires: CLACSO.

Motta, J. (2022). Variedades de capitalismo e internet: calidad, equidad y soberanía de servicios de banda ancha en Chile y Uruguay. Tesis doctoral.

Niedzwiecki, S. and Pribble, J. (2017) ‘Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile’. *Latin American Politics and Society* 59(3): 72–97.

Niedzwiecky y Pribble (2022) *The Political Economy of Segmented Expansion*.

Nocetto, L, Piñeiro, R. y Rosemblat, F (2020).” Uruguay 2019. Fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos”. Revista de Ciencia Política de Chile. Vol. 40 N°2.

Pierson, P. (1993) “When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change”. World Politics 45: 595–628.

Pierson, P. (1995). Dismantling the Welfare State? Cambridge University Press.

Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. New York: Oxford University Press.

Pribble, J. (2017). Partidos políticos y estado de bienestar en América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Real de Azúa, C. (1964). El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo. Ediciones de la Banda Oriental.

Rosell, C y Monestier, F. (2021). Uruguay 2020: el despliegue de la agenda de derecha en contexto de pandemia en Rev. cienc. polít. (Santiago) vol.41 no.2 Santiago 2021 <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000119>

Schuliaquer, I. (2017) ¿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: la comunicación en la era digital. Coomp. Mitchelsteins, E y Boczkowski, P. Ediciones Manantial.

Schuliaquer, I. (2019), “El sistema mediático nacional como punto de partida. Los gobiernos del Frente Amplio y los medios en Uruguay”. Revista Mexicana de Opinión Pública, 26, 14, 15-31.