

Estrategias de cambio institucional en el retorno de las derechas a América Latina: las telecomunicaciones durante el gobierno de Lacalle Pou en Uruguay

Jimena Torres Álvarez
Universidad de la República

Resumen: 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 Uruguay, el gobierno de Lacalle Pou ganó las elecciones con un discurso centrado en la transparencia y la eficiencia del Estado, tras quince años de gobiernos progresistas del Frente Amplio.

Las telecomunicaciones aparecen como un sector clave para el desarrollo y la democratización 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.

En este escenario, nos preguntamos por el rumbo de las políticas de telecomunicaciones en Uruguay durante el mandato de Lacalle Pou, específicamente a través de Antel. Nuestra hipótesis sostiene que, a diferencia de los intentos de ajuste del pasado, los actuales gobiernos de derecha prefieren otras estrategias para priorizar en sus acciones la cooperación con actores privados, bajo un discurso ideológico de que la balanza está demasiado inclinada en favor del sector público.

La estrategia metodológica se desarrolla en tres ejes. En primer lugar se identifican cuáles son los principales legados de política pública en esta arena. Luego se realiza un análisis de actores a través de entrevistas semiestructuradas. Por último, a partir de la sistematización de las actuales políticas de Antel, se busca construir indicadores que permitan conocer tanto la calidad de los servicios como la participación de la empresa pública en el mercado en relación a sus competidoras.

Palabras clave: Estado, telecomunicaciones, derechas

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar las estrategias de los actores en el sector de las telecomunicaciones en Uruguay; un sector clave para el desarrollo y el bienestar de la sociedad y estratégico en términos económicos (Motta, 2022). Estudiamos en particular las estrategias y políticas comerciales de la empresa estatal Antel, teniendo en cuenta que su fortalecimiento y protección frente a actores privados, tanto nacionales como extranjeros, fue la política de comunicación más importante de los gobiernos progresistas del Frente Amplio (FA) entre 2005 y 2020 (Schuliaquer, 2023).

La empresa estatal es la de mayor facturación en su área (Beltramelli, 2018), posee el monopolio de la telefonía fija, y tenía hasta hace poco, el monopolio de los servicios de internet al hogar. A su vez, Antel es líder en el mercado de la telefonía celular, donde se encuentra en régimen de competencia con las internacionales Movistar y Claro (Beltramelli y Alonso, 2018). La ciudadanía uruguaya posee una importante identificación con la empresa (Gabriel Kaplún, experto, comunicación personal, agosto de 2022) que logra catalizar su vocación estatista (Beltramelli, 2018). Coincidimos con Motta (2022) en la relevancia de las telecomunicaciones para la Ciencia Política, tanto para el bienestar y el desarrollo de los estados nacionales, como por el peso de las tecnologías de la información y la comunicación en los mercados mundiales.

El gobierno liderado por Luis Lacalle Pou llegó al poder luego del balotaje del año 2019. La Coalición Multicolor (CM) está integrada por cinco partidos de centro derecha: tres principales: el Partido Nacional (PN), el Partido Colorado (PC) y Cabildo Abierto (CA); y dos partidos menores: el Partido Independiente y el Partido de la Gente¹ (Rossel y Monestier, 2021). El triunfo de la CM se enmarcó en un contexto latinoamericano de fortalecimiento de los partidos de derecha donde el giro a la izquierda de comienzos de los años 2000 parece haber quedado definitivamente atrás (Monestier y Vommaro, 2021). Los oficialismos se vieron desgastados por el estancamiento económico y la centralidad creciente de casos de corrupción (Luna y Rovira Kaltwasser, 2021).

¹ El Partido de la Gente no obtuvo representación parlamentaria y no posee cargos de primera línea en el gobierno. El Partido Independiente dirige a través de su principal líder, Pablo Mieres, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En este contexto, es relevante preguntarnos por las características y el alcance de las reformas que los gobiernos de derecha llevaron adelante en relación a las políticas de bienestar. 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). “Al concepto liberal de Estado juez y gendarme le sucede el de Estado interventor y benefactor, que además de velar por la seguridad de los ciudadanos se propone objetivos sociales y económicos” (Piotti, 1997:32). 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 (Monestier, 2010). A diferencia de la región, el neoliberalismo en Uruguay fue de baja intensidad (Schuliaquer, 2019).

En síntesis, nos preguntamos: ¿Qué estrategias han utilizado los actores que intervienen en el sector de las telecomunicaciones luego del triunfo de la CM? ¿Cómo impactan sobre ellas los legados de política identificados? y ¿Es posible observar una estrategia de *policy drift* en Antel? Este artículo es un avance de una investigación de más largo aliento actualmente en curso por lo cuál los resultados son de carácter preliminar. El análisis se organiza de la siguiente manera: en primer lugar describimos tres hitos históricos que conforman los *policy legacies* que restringen las estrategias de los actores. En segundo lugar, estudiamos los actores y sus estrategias a partir de algunos hitos ocurridos entre 2020 y 2023. Por último presentamos la discusión sobre los indicadores y cerramos el artículo con algunos hallazgos iniciales.

1. *Policy legacies*: desarrollo temprano del Estado de Bienestar, empresas públicas y movilización ciudadana

Las políticas públicas no pueden ser concebidas solamente como resultados de un contexto específico, sino que su misma existencia transforma las condiciones sociales, económicas y políticas, empoderando a ciertos actores beneficiarios de esas políticas en un marco de conflicto (Pierson, 1993). La lógica del desarrollo de los estados de bienestar, sin embargo, es diferente a la lógica de su desmantelamiento. La misma expansión del estado de bienestar transformó el panorama político. A diferencia de las políticas de expansión, las políticas de retracción tienen una lógica propia ya que las propuestas son en general impopulares para las grandes mayorías sociales. (Pierson, 1996).

A lo largo del siglo XX el Uruguay fue aumentando los niveles de intervención estatal en la economía. Luego del militarismo (1876-1886) y a partir del primer batllismo (1904), el Estado logró el control efectivo del territorio nacional y posteriormente aumentó sus funciones empresariales ofreciendo bienes y servicios a través de las empresas públicas (Zurbriggen, 2003). Uruguay ha tenido históricamente una protección hacia sus empresas públicas (Sebastián Cal, diputado CA, comunicación personal, marzo de 2023).

Las empresas públicas son definidas y construidas por decisiones del gobierno orientadas a producir y distribuir bienes y servicios definidos como públicos: importantes para el bienestar de toda la ciudadanía y/o para el desarrollo de la eficiencia sistémica. Esto implica que las empresas públicas actúan con una lógica desmercantilizada y en función de objetivos desmercantilizados. Pero para que esto suceda el Estado y el gobierno tienen que tener efectivo poder y control sobre las empresas públicas. (Narbondo, 2013: 96)

Los años 90 en América Latina se caracterizaron por los ajustes neoliberales que tuvieron entre sus principales estrategias la privatización de empresas públicas. En Uruguay, el gobierno de Lacalle Herrera, que representaba dentro de su partido el ala más neoliberal, ganó las elecciones de 1989 e implementó un programa de ajuste estructural y apertura económica (Monestier, 2010). Sin embargo, la línea neoliberal no se concretó con la misma fuerza debido a la fuerte presión social ejercida sobre todo por el actor sindical (PIT-CNT), con el apoyo del Frente Amplio y otros actores sociales (Narbondo, 2012), incluido parte del PC. El Sindicato Único de Trabajadores de Antel (SUTEL) tuvo un rol importante en este proceso ya que fue el primero en comenzar a estudiar cuál sería la forma de oponerse a la privatización de la empresa (Monestier, 2010). En aquel momento el discurso se basaba en la ineficiencia de la empresa (Florencia Leymoní, dirigente de SUTEL, comunicación personal, agosto de 2022).

La convocatoria al referéndum no estuvo exenta de conflictos entre las partes convocantes. Algunos actores minoritarios querían derogar toda la ley mientras que otros creían que esa estrategia implicaba no conseguir apoyos del PN ni el PC. En una primera instancia no se logró juntar la cantidad de firmas requerida, lo que fue visto por parte del gobierno como un logro. Las fuerzas que convocaban al referéndum redoblaron la apuesta yendo por una segunda instancia (Monestier, 2010). Finalmente y tras haber obtenido el apoyo de la fracción minoritaria del Partido Colorado, liderada por el ex mandatario Julio María Sanguinetti, el referéndum derogó parte de la ley con 72% de los votos y gran parte de las empresas públicas se mantuvieron en manos estatales. Según un representante de las empresas multinacionales de telecomunicaciones:

Entonces yo creo que lo que fue la resistencia a la privatización de los servicios públicos y la victoria de ese referéndum acá en Uruguay hizo un pozo de bandera y de defensa de las empresas públicas que resuena en todo lo que tenga que ver con la apertura del mercado porque se teme que eso termine debilitando a Antel (comunicación personal, abril de 2023).

El FA ganó las elecciones de 2004 con una agenda de fortalecimiento estatal (Bidegain, Freigedo y Zurbriggen, 2021). Un documento elaborado en el año 2003 por su Congreso, órgano máximo de la coalición de izquierdas, señala que “la defensa del patrimonio expresado en las empresas públicas y su desarrollo son piezas centrales de nuestro concepto de Estado activo, productivo y regulador” (Frente Amplio, 2003: 34 citado por Dorrego, 2021: 395). En los primeros gobiernos del FA, las empresas públicas:

pusieron en marcha estrategias con lógica desmercantilizadora, no rentables en sí mismas, de producción de bienes y servicios necesarios para la para la eficiencia sistémica en el sentido de producir mayor valor agregado, y promover la integración social y mayores niveles de igualdad” (Narbondo, 2012: 320).

Entre ellas, Antel destaca por participar en un sector dinámico de la economía donde las transformaciones tecnológicas impactan fuertemente (Gabriel Kaplún, comunicación personal, agosto de 2022) y que tiene altos niveles de facturación. Los gobiernos progresistas entronizaron el rol de Antel, con políticas a veces explícitas y otras fácticas (Kaplún, Beltramelli y Buquet, 2020).

Comprendemos entonces que en Uruguay, los *policy legacies* de expansión del Estado que han tenido a las empresas públicas como uno de sus ejes, importan. En particular tienen efectos cuando un gobierno busca reducir el rol del Estado y su intervención en la economía. A continuación presentamos brevemente cuáles son los principales actores que intervienen en el sector de las telecomunicaciones. En primer lugar describimos el diseño institucional para luego presentar brevemente a los partidos políticos, tanto por su centralidad en la política uruguaya como por el rol que han tenido en este período en la discusión parlamentaria.

2. Análisis: estrategias de actores en el sector de las telecomunicaciones

En términos institucionales el sector público de las telecomunicaciones se articula en torno a tres actores principales. Antel destaca por su centralidad, debido a su tamaño y peso económico. La empresa tiene un directorio políticamente designado y está subordinada al gobierno representativo (Narbondo, 2013). El Directorio, integrado por tres miembros, es votado por el senado a propuesta del Presidente y tiene a un representante de la oposición, cuyo rol es el de controlar la gestión.

En segundo lugar encontramos a la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (Dinatel), creada en el año 2005 dentro del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). Esta Dirección sustituyó a la Dirección Nacional de Comunicación (DNC), creada en la órbita del Ministerio de Defensa en 1984, aún en dictadura. Debido a las competencias asignadas a Dinatel, en el diseño regulatorio aparece como una agencia de formulación de políticas (Beltramelli, 2018).

En tercer lugar, la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) es el organismo regulador, creado en 2001 en la órbita de Presidencia. En 2020, con la aprobación de la Ley de Urgente Consideración (LUC) n.º 19889, se convierte en un organismo descentralizado. La URSEC presenta una débil capacidad institucional que hace que tenga dificultades para ejercer su tarea de fiscalización (Pablo Siris, Director de URSEC por el FA, comunicación personal, junio de 2023). El diseño institucional no ha estado exento de tensiones, particularmente visibles en los gobiernos progresistas, donde Antel aparece como un actor con mucho más peso y poder que Dinatel y URSEC (Franco, 2022; Alonso, Caetano, Beltramelli y otros, 2012).

Los partidos son centrales en la democracia uruguaya (Caetano, Rilla y Pérez, 1988). Hasta 2005 se habían alternado en el gobierno nacional el Partido Colorado y el Partido Nacional. En términos históricos, el PC nació de una base urbana y más cosmopolita, aliado de la burguesía comercial e industrial, defensor del estatismo (principalmente su fracción batllista), la laicidad y la industrialización. El PN, por su parte, de base preponderantemente rural y una impronta más católica, tuvo como bandera el liberalismo económico, oponiéndose a la forma en que el Estado gravaba la actividad ganadera para financiar su incipiente industria

(Moreira, 2000). Sin embargo, las dos tradiciones, aunque conformaron identidades históricas distintas, no fueron antagónicas entre sí (González, 1993).

El triunfo del FA en 2004 se enmarcó en el giro a la izquierda latinoamericano que comenzó a principios de siglo (Levitzky y Roberts, 2011). La llegada del FA al gobierno marcó el comienzo de un nuevo ciclo político transformando el sistema de partidos uruguayo que “...transitó desde un momento cuasi hegemónico (un sistema donde solo ganaba un partido), a un sistema de alternancia entre partidos, que fue primero “pragmática” (entre 1958-1971) y luego “ideológica” (1971 hasta el presente)” (Moreira, 2004:11). La llegada del FA al gobierno, a diferencia de lo que ocurrió en Argentina luego de la crisis económica de 2001, no implicó una crisis del sistema de partidos en su conjunto, sino una crisis del PC que dejaba el gobierno (Schuliquer, 2017).

Las elecciones nacionales de 2019 no trajeron transformaciones radicales en la composición y caudal electoral y parlamentario de los principales partidos. La competencia se siguió desarrollando en una lógica de bloques, uno de centro-derecha y otro de centro-izquierda. Sin embargo, es de atender la irrupción de un nuevo partido. CA es un partido de creación meteórica, cuyo principal referente y líder es Manini Ríos. En las elecciones nacionales de octubre de 2019, primera presentación electoral, obtuvo el 11% de los votos y 11 diputados (Nocetto, Piñeiro y Roseblatt, 2020; Pérez, Piñeiro y Roseblatt, 2020), volviéndose un socio fundamental con poder de veto en la actual coalición de gobierno.

En relación a las empresas que operan en el mercado de las telecomunicaciones encontramos actores nacionales y empresas multinacionales. Los cableoperadores lograron en este período su demanda histórica de poder ingresar al negocio de servicios de internet al hogar. Las empresas multinacionales que compiten en telefonía móvil con Antel, Movistar y Claro, han reclamado más apertura del mercado y la necesidad de que Antel les arriende su infraestructura. Un representante de estas empresas señaló que 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).

A continuación presentamos un análisis preliminar sobre las estrategias de estos actores en el período 2020-2023. Para ello tomamos entrevistas semiestructuradas realizadas a actores clave en el marco de una investigación actualmente en curso. Realizamos el análisis partiendo de las referencias teóricas sobre los *policy legacies* y los antecedentes de investigación descritos previamente.

2.1. Las estrategias de los actores en el sector de las telecomunicaciones (2020-2023) a la luz de los policy legacies

El “Compromiso por el país” (acuerdo programático de la CM de cara al balotaje de 2019²) consta de trece puntos. El tercero sostiene que “las empresas públicas deben estar al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio de las empresas públicas”. Señala, además, que las empresas públicas deben concentrarse en las actividades definidas en sus respectivas cartas orgánicas. El documento nombra específicamente a la empresa estatal ANCAP, ya que fue en ella donde se dio un escándalo de corrupción que terminó con la solicitud de renuncia por parte de la fuerza política al entonces Vicepresidente Raúl Sendic en 2017. Para la CM, los gobiernos del FA invirtieron donde no se debía, tomando como caso paradigmático el Antel Arena³ (Gabriel Gurméndez, comunicación personal, mayo de 2023). El programa hace referencia a las empresas públicas como parte de “nuestras tradiciones institucionales”, por lo que más allá de las diferencias ideológicas, notamos que este legado de largo aliento sigue siendo constitutivo de la política uruguaya.

La construcción del Antel Arena en particular fue una de las críticas de la CM hacia el FA. Es importante mencionar, además, que la empresa pública de telecomunicaciones ha sido un espacio de visibilidad política. Durante el gobierno de José Mujica (2010- 2015) la Presidenta de Antel fue Carolina Cosse, que posteriormente fue Ministra de Industria, Energía y Minería, y hoy es intendenta de Montevideo y precandidata a la Presidencia. También el actual Presidente de Antel Gabriel Gurméndez, del Partido Colorado, aparece como uno de los precandidatos a la Presidencia de la República. Esto, junto con el poder de la empresa por

² Ver: <https://lcallepou.uy/compromiso.pdf>. Acceso junio de 2023.

³ La construcción de este polideportivo de primer nivel ha suscitado polémica incluso dentro del FA. En octubre de 2021 se dio una situación inédita ya que la bancada oficialista interpeló a su propio gobierno pero por hechos ocurridos durante la construcción del Antel Arena. Ver: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/11/en-una-interpelacion-inedita-el-oficialismo-planteo-diversas-dudas-sobre-los-gastos-y-contratos-del-antel-arena/>. Acceso junio de 2023.

su peso económico y la identificación de la ciudadanía uruguaya, hace que los temas tomen aún más relevancia en la agenda pública. Para un representante regional de las empresas multinacionales (comunicación personal, abril de 2023), el enlace político entre el sector de las telecomunicaciones y la política “dura” es una particularidad del Uruguay.

A menos de dos semanas de haber asumido el gobierno, la Coalición debió enfrentarse a la emergencia sanitaria producto de la pandemia del Covid-19. Esta situación recargó los servicios de internet ya que gran parte de la población pasó a trabajar y estudiar desde sus hogares. Según Daniel Larrosa, Director de Antel por el FA (comunicación personal, mayo de 2023), en ese momento se recibieron muchas demandas por la calidad del servicio, por lo cuál se propuso aumentar las velocidades de bajada y subida, decisión que finalmente el Directorio tomó posteriormente y sobre la que volveremos más adelante.

En abril de ese mismo año, 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. 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 Ley⁴. Entre los artículos a derogar se encontraba el de la portabilidad numérica, es decir, la posibilidad de cambiar de compañía manteniendo el número de teléfono. La portabilidad entró en vigencia el 12 de enero de 2022 y fue un punto álgido de debate entre gobierno y oposición. Mientras que el gobierno plantea a la portabilidad como un nuevo derecho de los usuarios, desde la oposición se entiende que busca debilitar a la empresa estatal Antel.

El proyecto enviado por el Ejecutivo sufrió transformaciones en la discusión parlamentaria, entre ellas, se quitaron los artículos que obligaban a Antel a arrendar su infraestructura a empresas privadas. Para Rodrigo Goñi, diputado por el Partido Nacional, los artículos se quitaron “porque no estaban los votos” (comunicación personal, mayo de 2023). En este caso observamos que los partidos de la Coalición, tanto CA como sectores dentro del PC, actuaron

⁴ El referéndum, celebrado en marzo de 2022, no llegó a la mayoría necesaria, logrando un 48,7% de los votos válidos

como actores con poder de veto. Las divergencias programáticas de la alianza electoral (Vommaro, 2019) en esta área han sido relevantes. Para un representante de las empresas, el modelo de compartición obligatoria genera un desincentivo a la inversión por lo cuál su demanda es que Antel pueda llegar a acuerdos mayoristas con las otras empresas, y además poder entrar al negocio del internet fijo (Comunicación personal, abril de 2023). Aunque la propuesta no prosperó, en este caso parecería que las intenciones del Ejecutivo por abrir el mercado en las telecomunicaciones irían incluso más allá que las demandas de las propias empresas.

En abril de 2020 el Ejecutivo envió un proyecto de ley de “nueva ley de medios” que modifica la actual Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (aprobada por el FA en 2014 y parcialmente implementada). Ante la falta de acuerdo en la coalición gobernante, donde ha tomado un rol importante CA, en la Rendición de Cuentas de 2021, el gobierno envió la derogación total de la LSCA. El objetivo inmediato era eliminar el artículo 56 que prohibía la propiedad cruzada entre servicios de cable y servicios de internet. En las negociaciones internas de la coalición, finalmente no se derogó toda la ley sino que se modificó este artículo. Esto implica un cambio en las reglas de juego entre gobierno y grupos mediáticos locales.

Al cierre de esta ponencia no hemos podido acceder al estado de situación de las solicitudes de licencias. 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).

También en la Rendición de Cuentas 2021, el Ejecutivo incluyó la creación de un Fondo Nacional 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). El PC también se opuso: “está bien pensado para los países que no tienen un tendido de fibra, para los países que no tienen un fin social en una empresa de

telecomunicaciones” (Martín Melazzi, diputado del Partido Colorado, comunicación personal, abril de 2023).

En este período también Antel implementó la tecnología de quinta generación (5G). La misma aumenta la velocidad y reduce el tiempo de latencia, posibilitando el avance del “internet de las cosas” así como nuevos negocios estratégicos que puedan utilizar estas ventajas. En 2019, Antel lanzó una experiencia piloto donde comenzó a utilizar 5G en algunas zonas y se posicionó como la primera empresa latinoamericana en habilitar el uso del 5G comercial. Según Daniel Larrosa, Antel no necesitaba esperar a la subasta de espectro para poder comenzar a utilizar el 5G ya que las radiobases estaban instaladas, solo había que habilitarlas y es posible utilizarlo en otras bandas de espectro con las que la estatal ya contaba (comunicación personal, mayo de 2023).

En mayo de 2023 se realizó la subasta de espectro. Se subastaron tres bloques y Antel ya tenía uno reservado. La subasta se realizó en medio de algunos reclamos. En particular la empresa nacional Dedicado no pudo participar por no cumplir con los requisitos solicitados. Participaron Movistar y Claro y obtuvieron cada una un bloque. Para Pablo Siris, fue un “simulacro de proceso competitivo” (comunicación personal, junio de 2023). Finalmente en junio Antel lanzó el uso comercial del 5G, posicionándose como el penúltimo país en sudamérica en hacerlo⁵.

Previamente habían tomado estado público diferencias entre gobierno y oposición por la renovación del espectro 4G. A través de un decreto, el MIEM resolvió renovar automáticamente las bandas de espectro por el mismo precio que las empresas habían pagado hace 20 años. Esto entró en contradicción con un informe técnico de URSEC, que luego se retiró, donde recomendaba cobrarle a las empresas 25 millones de dólares y no 6 millones (mismo precio que en 2002). Esta situación implicó incluso una denuncia anónima ante la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) a la actual Presidenta de URSEC, ya que al haber trabajado durante seis años en Movistar, podría haber una intención de beneficiar a la multinacional.

⁵ Según datos de la Global mobile Suppliers Association (GSA). Disponible en <https://gsacom.com/technology/5g/>. Acceso junio de 2023.

El mercado de las telecomunicaciones en Uruguay aparece como un mercado maduro. Esto implica que los rubros clásicos como la telefonía fija, que naturalmente viene en descenso; y la telefonía celular, que no tiene mucho más margen de crecimiento porque ya hay más de un celular por persona, cada vez brindan ingresos marginales decrecientes (Pablo Siris, comunicación personal, junio de 2023). Ante esta situación las empresas utilizan diferentes estrategias con el objetivo de fidelizar a los usuarios. A esto se suma que hoy en día los negocios que tienen más valor son aquellos que utilizan la infraestructura que, en el caso de Uruguay, Antel ya instaló.

La difusión y producción de contenidos audiovisuales por internet aparece como uno de los negocios más rentables. En ese marco, durante las administraciones del FA, 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). La plataforma de contenidos audiovisuales desafiaba a los grupos económicos locales (Motta, 2022).

Durante la actual administración, luego de un tiempo donde no estuvo claro el rumbo para Vera Tv, lanzó con una nueva 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 cuál Antel pagará un total US\$ 1,2 millones anuales por cada una de las señales. Según SUTEL, además de la mercantilización, ya que la plataforma empezó a cobrar contenidos que antes eran gratuitos, implicó una precarización donde profesionales altamente especializados pasaron a realizar un trabajo básico de producción y transmisión de actos protocolares de la empresa (Florencia Leymonié, comunicación personal, agosto de 2022). Para Daniel Larrosa 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.

Otro punto de discusión ha estado vinculado a la reducción de la plantilla de trabajadores de la empresa estatal y el no ingreso de nuevos funcionarios. Según declaraciones del propio

Gurméndez: “En los últimos tres años, desde que se hizo cargo esta administración, la reducción de la plantilla de la nómina de personal ha sido de 960 vínculos laborales de distinta naturaleza”⁶. Para SUTEL “La falta de ingreso de personal, la fuga de los profesionales de Antel es alarmante” (Florencia Leymonié, comunicación personal, agosto de 2022).

En síntesis, observamos que las telecomunicaciones han ocupado un lugar importante durante este período en la agenda pública, particularmente en discusiones entre el gobierno y la oposición. El Poder Ejecutivo ha tenido un rol activo enviando propuestas legislativas que en algunos casos no prosperaron. Tanto a partir del cambio en el artículo 56 de la LSCA como en acciones de la propia empresa estatal (pago a los canales por la transmisión de sus señales), aparece una intención de beneficiar a los grupos mediáticos locales. En relación a la competencia con las multinacionales, parecería que la portabilidad numérica así como los rezagos de Antel en la implementación del 5G, podrían evidenciar una intención de equilibrar el mercado, que continúa siendo dominado por la empresa pública. La Coalición no siempre ha actuado de forma conjunta en estas discusiones y CA y parte del PC se han opuesto a reformas del Ejecutivo. Consideramos que los legados de política han efectivamente constreñido las estrategias posibles que los actores buscan desarrollar. A continuación presentamos de forma sucinta la discusión sobre algunos indicadores en el mercado de las telecomunicaciones para luego pasar al cierre del artículo presentando algunos hallazgos iniciales.

3. La discusión sobre los indicadores en el mercado de las telecomunicaciones

La discusión sobre los indicadores también ha tomado estado público, particularmente luego de la implementación de la portabilidad numérica. Según Pablo Siris (comunicación personal, junio de 2023), la URSEC cambió algunos criterios para medir por ejemplo la participación de mercado, por lo cual no es posible comparar con las administraciones anteriores. La discusión sobre si la portabilidad afecta o no a Antel ha sido una de las principales de esta

⁶ Ver: <https://partidocolorado.uy/por-que-antel-tuvo-ganancias-record-cuanto-dinero-envio-a-rentas-generales-y-mas-los-datos-que-lo-muestran/>. Acceso junio de 2023.

etapa. Según el último informe de URSEC⁷, Antel es la empresa que más usuarios pierde: 33424, y gana 33250 llegando a un saldo neto de -174. Claro es la única que aparece con saldo positivo: 3986. También tomó estado público la discusión sobre los gastos en publicidad que realizó Antel cuando se implementó la portabilidad.

Ante una comparecencia en el Parlamento, el Presidente de Antel publicó en su red social Twitter: “Para los que auguraban catástrofes, para los que decían que no había planes, para los que asustaban con desmantelamiento y entrega de ANTEL... ¡SI HABRÁ RUMBO!”, enumerando a continuación los logros de la empresa en esta gestión⁸. Algunos indicadores presentados como logros por esta administración han sido cuestionados por la oposición. En particular la baja del promedio del precio del giga byte⁹, según Daniel Larrosa (comunicación personal, mayo de 2023) es una tendencia mundial ya que cada vez los usuarios consumen más gigas y el precio no puede aumentar a la misma velocidad, bajando así el promedio.

Sobre el crecimiento de Uruguay en el ranking mundial de velocidad de internet, uno de los logros presentados por Antel¹⁰, el Director por el FA plantea sus dudas. Según Larrosa (comunicación personal mayo de 2023), fue una demanda de la oposición en la pandemia cuando había problemas de conectividad si por ejemplo tres o cuatro personas estaban manteniendo una videoconferencia en una misma red dentro de un hogar. Eso se implementó más tarde aumentando los niveles de Uruguay en los rankings mundiales, pero para el representante de la oposición luego de la pandemia no es algo necesario.

En relación a la implementación del 5G, y si comparamos con las acciones de Antel en el despliegue de las tecnologías anteriores, entre el anuncio en 2019 y la implementación comercial en 2023 pareciera haber un rezago.

La discusión sobre los indicadores entre gobierno y oposición se nos presenta como un desafío para nuestro trabajo. Será necesario intentar saldarla tomando algunas decisiones que

⁷ Disponible en: <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/datos-y-estadisticas/estadisticas/informe-sobre-portabilidad-numerica-uruguay>. Acceso junio de 2023.

⁸ Ver tweet <https://twitter.com/ggurmendez/status/1619132742561824772?s=20>. Acceso junio de 2023.

⁹ Ver tweet <https://twitter.com/ggurmendez/status/1649558291905757184?s=20>. Acceso junio de 2023.

¹⁰ Ver tweet <https://twitter.com/ggurmendez/status/1637755900717932544?s=20>. Acceso junio de 2023.

nos permitan elegir y construir indicadores para poder contrastar nuestras hipótesis. A continuación presentamos algunos hallazgos preliminares a modo de cierre.

4. Hallazgos preliminares

Los legados de política presentes en Uruguay en defensa del Estado y las empresas públicas impactan sobre el discurso de la CM, que defiende el rol de las empresas públicas en general y a Antel en particular. En los hechos, encontramos diferencias entre los partidos que la integran, e incluso dentro de sectores de esos partidos. En particular CA y el sector “Ciudadanos” del PC, han actuado como actores con poder de veto en propuestas del Ejecutivo que buscaron favorecer a las empresas multinacionales. Entre ellas encontramos los artículos presentes en la LUC de compartición obligatoria y el Fondo Nacional de Telecomunicaciones, dos iniciativas que no prosperaron.

Sobre la participación de la empresa estatal en los negocios estratégicos, aunque es necesario seguir recolectando evidencia, parece que la idea de que Antel no se exceda en sus funciones, va en línea con la falta de innovación en este tipo de negocios. En uno de los más relevantes y visibles, la transmisión de contenidos audiovisuales por internet, la administración cambió su estrategia inicial y llegó a algunos acuerdos importantes. Desde la oposición se continúa denunciando que hay otros negocios que Antel ha frenado y cuyas pérdidas en términos económicos no son visibles hoy. En este tema en particular, nuestras ideas sobre una posible estrategia *de policy drift* toman fuerza ya que por el dinamismo del sector existen cambios en las condiciones externas vinculados a las transformaciones tecnológicas.

En relación a los grupos mediáticos locales, el hecho de que los cableoperadores puedan brindar servicios de internet constituye un cambio en las reglas de juego y la consolidación de una demanda histórica de este sector. Aunque está por verse el impacto económico que pueda tener sobre Antel, la empresa abre la competencia en su negocio más rentable. El pago a los canales privados comerciales así como el freno al desarrollo de Vera Tv también parecería consolidar la intención del gobierno de congraciarse con los grupos mediáticos locales. Retomando las ideas de Pierson (1994), parecería que el gobierno ha desarrollado estrategias para que, aunque en los hechos se favorezca a empresas privadas, esto no sea visible públicamente.

Bibliografía

Alonso, E.; Beltramelli, F.; Caetano, G.; Delio Machado, L.; Irigoin, P.; Meyer, J; Motta, J.; Osorio, F. (2012). Informe Final “Uruguay 2010: entre la innovación y acceso”, Prodic-FIC.

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.

Beltramelli, F. y Alonso, E. (2018). “El tratamiento regulatorio sobre servicios de comunicación audiovisual en Uruguay (2005-2015)”. Revista AVATARES de la comunicación y la cultura N° 16.

Bidegain, G. Freigedo, M. y Zubriggen, C. (2021) Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay. Instituto de Ciencia Política, FCS, Udelar.

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

Caetano, G., Rilla, J., y Pérez, R. (1988). La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. En Cuadernos del CLAEH N°44: Partidos Políticos y Sociedad, Montevideo pp.37-61.

Dorrego, J.I. (2021) Empresas públicas en la era progresista : la inversión en infraestructura como motor del desarrollo en Fin de un ciclo : balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay. Bidegain, G. Freigedo, M y Zurbriggen. C. (Coords.). Instituto de Ciencia Política, FCS, Udelar.

Fairfield y Garay (2017) *Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking*. Comparative Political Studies

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

González Ferrer, L. E. (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

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

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. (2020) Uruguay. ¿Un giro pandémico en las políticas info - comunicacionales? en (Des) iguales y (des) conectados. Políticas, actores y dilemas info-comunicacionales en América Latina. Monje.D. (Coord). CLACSO.

Levitsky, S. y Roberts, K. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University.

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.

Monestier, F., y Vommaro, G. 2021. "Los partidos de la derecha en América Latina tras el giro a la izquierda. Apuntes para una agenda de investigación. Introducción al número temático". Revista Uruguay de Ciencia Política 30(1): 7-22. <https://doi.org/10.26851/RUCP.30.1.1>

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

Moreira, C (2000) “La izquierda en Uruguay y Brasil: cultura política y desarrollo político partidario”. En La larga espera. Los itinerarios de las izquierdas en Argentina, Brasil y Uruguay. Susana Mallo y Constanza Moreira (Coordinadoras). Ediciones de la Banda Oriental, CSIC, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

Moreira, C. (2004). Final del Juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay . Montevideo: Ediciones Trilce.

Narbondo, P. (2012). “Estado desarrollista de Bienestar o construcción de la izquierda de un Estado Neoliberal. Los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay”. En: M. waites Rey (ed.) El Estado en América Latina. Continuidades y rupturas. Santiago de Chile: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

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.

Pérez, V., Piñeiro, R y Rosemblat, F. (2020). “¿Qué hará la derecha uruguaya? Los enigmas de Lacalle Pou”. Nueva Sociedad. Disponible en <https://www.nuso.org/articulo/que-hara-la-derecha-uruguaya/>.

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.

Piotti, D.(1997). *Historia de las Telecomunicaciones en el Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Guía Financiera.

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

Rossel. C y Monestier. F. (2021). Uruguay 2020: el despliegue de la agenda de derecha en contexto de pandemia en *Revista de Ciencia Política*. (Santiago) vol.41 no.2. Disponible en <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.

Schuliaquer, I. (2023). El partido político como actor decisivo de la regulación mediática. Las políticas de comunicación de los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay. En: *adComunica. Revista Científica de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación*, nº25. Castellón de la Plana: Departamento de Ciencias de la Comunicación de la Comunicación, 251-272. DOI: <http://dx.doi.org/10.6035/adcomunica.6711>.

Vommaro, Gabriel. 2019. “De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiamos y los límites del ‘giro a la derecha’ en Argentina”. *Colombia Internacional* (99): 91-120. <https://doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.04>

Zurbriggen, C. (2003). "Estado, empresarios y la búsqueda de rentas. El Contralor de Exportaciones e Importaciones 1931-1961". Ponencia simposio: "Economía, Política e Historia: explicando las políticas económicas en Argentina, Brasil y Uruguay". Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE).