



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Política
Tesis Maestría en Ciencia Política

Welfare state en sociedades emergentes, el rol del Estado en el desarrollo y el bienestar: Comunicaciones y Banda Ancha en Uruguay

Jaén Motta Méndez
Tutor: Pedro Narbono Álvarez
Co-tutor: Gonzalo Perera Ferrer

Montevideo, Uruguay.

2012

Página de aprobación

Profesor guía: Pedro Narbono

Tribunal: Pedro Narbono, Gerardo Caetano y Alvaro Gascue

Fecha:

Calificación:

Resumen

En esta tesis articulamos una reflexión sobre “modelos de desarrollo” buscando aplicar esa discusión a un área que contiene aristas diversas y complejas, como es el caso de las Comunicaciones.

El eje que movilizó el planteo fue realizar un desarrollo descriptivo y analítico que nos permitiera saber si en el sector de las Comunicaciones en el Uruguay, desde el triunfo electoral del Frente Amplio, se produjo una estrategia alternativa al formato neoliberal.

Analizamos un campo de estudio donde las definiciones tecnológicas y las Políticas para el sector están aún en proceso de decisión.

Dado que el Frente Amplio se posicionó como antagónico al modelo neoliberal, consideramos fundamental iniciar el trabajo delimitando una discusión general entre Neoliberalismo y Estado de Bienestar. Continuamos con el desarrollo de conceptos que complementarían esta discusión y utilizamos para eso las nociones de Estado Regulador (amplio y restringido), las nociones del Estado Desarrollista de Bienestar Universalista, la lógica del sector público, la dimensión jurídica, la dimensión social y el sentido de la desmercantilización, etc. En base a estos conceptos ordenamos un marco teórico con el objetivo de aplicarlo al análisis de la trayectoria histórica de las Comunicaciones en Uruguay. Fijamos el año 2005 como el centro de observación para buscar la existencia de un viraje a la lógica que se venía aplicando en el sector.

Respecto del componente tecnológico centramos el análisis sobre la Banda Ancha, considerándola como la síntesis del proceso de convergencia y como base de una estrategia que permita un desarrollo de largo plazo. Identificamos a ANTEL como el actor de mayor relevancia y potencialidad para impulsar transformaciones de esta envergadura.

Hasta 2011 no encontramos señales claras hacia una propuesta alternativa. Por esta razón realizamos una búsqueda de antecedentes intentando encontrar alguna propuesta que se adaptara de manera armónica a la lógica que visualizamos en la Regulación Ampliada y en el Estado Desarrollista de Bienestar Universalista. Encontramos en la formulación del Plan CARDALES “original” una propuesta que implicaba un cambio profundo en el sector de las Comunicaciones y que representó una alternativa al modelo neoliberal en la que ANTEL cobraba un rol protagónico.

Palabras clave

Comunicaciones, Desarrollo, Bienestar.

Communications, Development, Welfare.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1	7
--Modelos puros: Estado de bienestar y Neoliberalismo.	7
----Neoliberalismo y alternativas.	9
Las fuentes teóricas del Neoliberalismo: el ataque al Estado.	11
Críticas del neoliberalismo al Estado de bienestar.	14
El neoliberalismo en su última etapa: un Estado activo.	16
----Remercantilización y desmercantilización.	20
----El rol de la desmercantilización y el desarrollo en la construcción de alternativas.	21
----Modelos de bienestar.	23
----Dimensiones teóricas	24
-----Macro dimensiones articuladas (social – laboral)	24
Dimensión social	25
Residual e institucional.	25
Dimensión laboral	25
Dimensión del mercado laboral en el neoliberalismo.	25
-----Macro dimensiones articuladas (sector público y jurídica)	26
Dimensión del sector público	26
El modelo gerencialista: axiomas y fundamentos	28
¿Eficacia y eficiencia para qué?: ¿privada o social?	31
Estado liberal vs Estado de bienestar: derechos y valores	34
Consecuencias de la NPM: política, democracia, bienestar y desarrollo	37
Dimensión jurídica	39
Regulación: ¿neoliberalismo o bienestar?	39
Autorregulación regulada	42
Marco global	44
Capítulo 2.	48
--Estado Regulador: marco institucional	48
--Estado regulador: amplio o restringido	51
--Estado desarrollista de bienestar universal	54
--Proceso en el Uruguay	56
---- Historia jurídica institucional	57
---- Acercamiento jurídico: nivel global	61
---- Uruguay desde el comienzo hasta los 90's	64
---- Los años 90	65
---- Gobierno de Lacalle 1990-1995	66
---- Gobierno de Sanguinetti 1995-2000	69
---- Gobierno de Batlle 2000-2005	70
---- Efecto liberalizador sobre el mercado de telecomunicaciones durante el gobierno de Batlle (2000-2005)	74
---- Primer gobierno del Frente Amplio 2005-2010	77
---- Contexto actual de las telecomunicaciones	79
Capítulo 3	82
--ANTEL, fibra óptica y Banda Ancha.	82
----La centralidad de la Banda Ancha en el campo de las Comunicaciones.	82
----Consideraciones técnicas para la estrategia: cobertura	86
----Consideraciones técnicas para la estrategia: Penetración.	88
----Consideraciones técnicas para la estrategia: Precios y calidad	89
----Banda Ancha por niveles de infraestructura: una propuesta para el desarrollo estratégico	93
---- Tecnologías para provisión de Banda Ancha	96

---- Niveles de infraestructura y regulación -----	98
---- Triple Play -----	101
---- Estrategia para Uruguay: condiciones de posibilidad en clave de desmercantilización y de desarrollo -----	103
Capítulo 4 -----	105
-- Modelos estratégicos de Políticas ante la coyuntura tecnológica: Del CARDALES original, pasando por el CARDALES modificado, a la coyuntura actual de las Comunicaciones: entre tres estrategias. -----	105
---- Antecedentes ideológicos -----	105
---- El plan CARDALES original -----	106
Actores -----	114
Estrategia del Cardales original -----	117
Modelo de Convergencia -----	119
Pasos del proyecto-----	119
Impactos económicos -----	121
Inversiones y financiamiento-----	121
---- Modificaciones al CARDALES original -----	125
Principales actores opositores al “Plan CARDALES modificado”.-----	132
Los argumentos jurídicos y estratégicos de SUTEL-----	132
Argumentos neoliberales sobre el CARDALES, la Comisión del Frente Amplio y la muerte del plan. -----	138
El impulso y su freno: decreto 39/010 y 58/010 -----	140
---- Políticas de ANTEL a partir del gobierno de José Mujica -----	141
Internet para todos -----	141
FTTH -----	144
LTE y 4G -----	145
Cable submarino-----	146
IPTV Y Video On Demand. -----	147
Conclusiones -----	149

*La idea de un mercado autorregulado implicaba una auténtica utopía.
Una institución como esa no podía existir de forma duradera
sin aniquilar la sustancia humana y natural de la sociedad, sin destruir
físicamente al hombre y transformar su ambiente en un desierto.*

Karl Polanyi

*El Estado democrático hoy existente –ya sea en su forma puramente liberal, sea en
la forma social o de bienestar más avanzada– es una conquista de los pobres, de los
trabajadores y de la clase media. Y tiene siempre como uno de sus roles
fundamentales la regulación de los mercados.*

Bresser-Pereira

*“La creciente influencia de las empresas del sector de los medios de información y
comunicación sobre las instituciones públicas reguladoras pueden poner la
revolución de las comunicaciones al servicio de los intereses empresariales”*

Manuel Castells

Introducción

I

La Banda Ancha está ampliándose cada vez más y abriendo un nuevo horizonte de integración social, laboral, económica, educativa, de entretenimiento, de acceso a contenidos, de información, etc. Sin embargo, el riesgo que plantea Castells en la cita anterior está latente; por eso el análisis de la Banda Ancha y el complejo de las Comunicaciones debe hacerse con un marco que evite valoraciones circunscriptas al *uso* y *acceso* a las nuevas tecnologías y jerarquice además las Políticas Públicas enfocadas a la construcción de bienestar con el fin desmercantilizador de los productos y servicios del sector de las Comunicaciones ancladas fundamentalmente en un sentido de bienestar desarrollista.

En América Latina en los inicios del siglo XXI se han procesado cambios electorales que proponen la emergencia de una nueva “agenda política” con la aspiración de avanzar en un formato de bienestar y de desarrollo que cambie los estigmas de desigualdad que el modelo neoliberal ha dejado en la región. En el marco de esta nueva perspectiva se inscriben los diferentes triunfos de gobiernos de *izquierda*. La idea que ha prevalecido como noción común en estos modelos alternativos es la de avanzar hacia nuevas estrategias que alteren las estructuras productivas, los patrones de la distribución de la riqueza y construyan así una nueva América Latina estructuralmente igualitaria y en desarrollo. Esto se da en el contexto de lo que actualmente se denominan “sociedades emergentes”. Tal clasificación tiene como antecesor el concepto de “países

subdesarrollados” que reconoce en éstos cierta pasividad y dependencia en su estrategia de desarrollo, pero también admite un rol activo del Estado para intervenir y regular constructivamente en el mercado y la infraestructura nacional con la finalidad de crear condiciones de acceso al conjunto de la ciudadanía a productos y servicios de alto impacto social y de desarrollo como son los que ofrece la Banda Ancha. Sin embargo, un modelo de desarrollo no se reduce a un énfasis igualitarista sino que requiere una articulación entre un acceso universal de alta calidad asociado a una estrategia de desarrollo que tenga como consecuencia de la integración de los diversos agentes, un impacto sobre la dimensión económica del desarrollo.

Por esto es que afirmamos desde el comienzo que el mero acceso a los servicios no implica desarrollo. Un igualitarismo en el acceso que no está anclado a una perspectiva de desarrollo de fuerte impacto económico en el marco de la globalización está condenado a reproducir y mantener el estancamiento. Es necesario que la matriz de desarrollo apunte a insertarse en los mercados más relevantes de la economía internacional.

En esta tesis nos proponemos abordar críticamente el complejo de las Comunicaciones en el Uruguay desde una perspectiva teórica que unifique una visión integradora: el bienestar, el desarrollo y las Comunicaciones. Particularmente queremos detenernos en dos objetos de estudio centrales para la coyuntura actual: un actor, ANTEL, y una tecnología, la Banda Ancha.

El abordaje del tema requiere en primer lugar tomar distancia de lo específico de las Comunicaciones para introducir un prisma más amplio. Consideramos imprescindible articular un planteo sobre los modelos estructurales de desarrollo dado que nos proponemos el acercamiento a los objetos de estudio teniendo como hito fundamental de referencia el triunfo del Frente Amplio-Encuentro Progresista en 2004 y la política desarrollada hasta la actualidad en torno al tema.

El enfoque requiere dar cuenta del proceso de cambio, pero también necesita una reflexión teórica sobre el *neoliberalismo* para determinar qué tipo de medidas representan una alternativa al mismo. Partimos del axioma de que un alejamiento del modelo neoliberal implica un avance en clave de bienestar. Un eje sobre el cual se enfocará la delimitación entre neoliberalismo y su alternativa será: Remercantilización vs. Desmercantilización. Así: hay un alejamiento real del neoliberalismo en tanto se construyen espacios de acceso a servicios públicos desmercantilizados, especialmente universales-no-básicos. Un espacio desmercantilizado universal no básico supone un producto o servicio de calidad al cual se tenga acceso independientemente del poder de compra. Un ejemplo para nuestro caso sería 1 mega byte por segundo (mbps) de bajada con tráfico ilimitado gratuito para todos. La consecuencia de un producto o servicio de calidad de acceso universal implica la

inmanencia del desarrollo, pero además es necesario discutir si en las transformaciones que se han operado en el campo de las Comunicaciones existen intentos de articular el acceso con el desarrollo. Ya se trate de 1 mb o 100 mb de bajada por segundo, si la tecnología y el acceso a la misma no están anclados a una política más amplia de desarrollo estamos ante un modelo ineficaz e ineficiente en sí mismo.

El agente estatal central en el caso que enfocamos aquí es ANTEL. El Ente debería tener un rol central para impulsar una estrategia que, mediada por la Banda Ancha, impulse una Política Comunicacional que modifique los patrones de desigualdad que tiene el Uruguay en la materia y permita la inserción productiva a la vez que la atracción de inversiones. ANTEL, por su potencial y su infraestructura es el actor más importante para llevar adelante una política de Estado en el campo de las Comunicaciones. Sin embargo, también existe el riesgo de que por su centralidad ANTEL monopolice una estrategia que defienda intereses corporativos y empresariales, impulsando medidas que no articulen adecuadamente el acceso con el desarrollo de “punta” o que, a la misma vez que establezca universalismos de baja calidad, implemente productos de elite, produciendo así un mercado sumamente estratificado y desigual. A esto se suma la preocupación por la mirada comparativa con la región y el mundo en torno a los precios y la calidad de los productos y servicios que brinda el Ente.

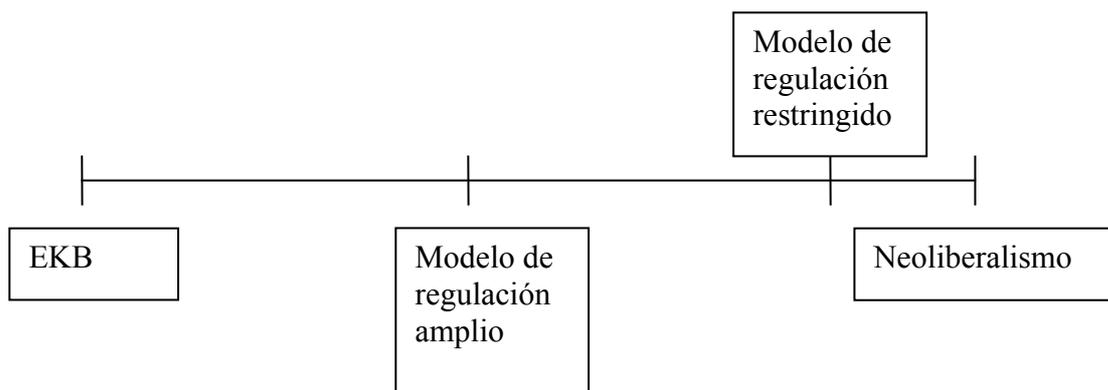
Estamos ante una coyuntura clave para que ANTEL se incorpore en el mercado audiovisual brindando a través de la Fibra Óptica y tecnologías inalámbricas, servicios con una calidad y diversidad revolucionaria para el ciudadano. Sin embargo, esta potencialidad de ANTEL requiere tomar en cuenta algunas consideraciones. En ese marco analizaremos el Plan CARDALES original y el modificado por el Decreto 537/009 firmado por el Presidente Tabaré Vázquez; compararemos ambas estrategias entre sí y además con las que actualmente está llevando adelante el gobierno del Presidente José Mujica. Tal comparación la haremos bajo los prismas del acceso, de los derechos y del desarrollo.

Nos preguntaremos si el énfasis tan marcado en el acceso, la pluralidad, diversidad, etc. no han dejado de lado la preocupación por el desarrollo y la inserción internacional.

II

Dos marcos generales ordenarán este trabajo. Por un lado una discusión de carácter teórico que supone avanzar en la comprensión de líneas generales acerca de los *modelos de desarrollo*, con sus eventuales atravesamientos y complejidades. El camino teórico implica dar cuenta del Neoliberalismo y del Estado keynesiano de bienestar como modelos puros. A esto se sumarán las nociones extraídas de otros modelos intermedios (Estado regulador) con un sentido más relativo a la vez que pragmático en la construcción de alternativas de bienestar. Es así que entre los modelos más

puros se ubican los modelos empíricos que pueden alternar entre un Estado regulador amplio o un Estado regulador restringido.



Una inevitable pregunta que surge de este cuadro es: ¿Cuál es la distancia entre el EKB y un modelo de regulación amplia? Y en tal sentido: ¿Un modelo de regulación amplia puede llevar adelante los estándares de derechos característicos de un Estado de Bienestar en el acceso a los bienes y servicios del complejo de las Comunicaciones? Además ¿cuál de estos modelos es más adecuado para combinar acceso y desarrollo?

El neoliberalismo se ha mostrado muy efectivo para insertar sectores específicos de economías atrasadas en mercados de “punta”, sin embargo se ha evidenciado su fuerte impronta generadora de desigualdad. Contrariamente, modelos igualitaristas que han centrado sus énfasis en el reparto de la riqueza han mantenido una inserción internacional de materias primas y por tanto de nula elaboración y de desarrollo productivo estratégico.

Responder las interrogantes nos permitirá visualizar si en América Latina y en Uruguay existe un “giro a la izquierda” o una construcción alternativa al modelo neoliberal en el campo de las Comunicaciones, en función de un análisis que contenga una reflexión sobre el acceso y el desarrollo.

Deberemos tener muy presente cómo los intentos de *Welfare state* en sociedades emergentes operaron electoralmente bajo la propuesta de ser antagonistas al modelo neoliberal y se autopropusieron como una *alternativa* tanto teórica como histórica. Esta discusión primaria y teórica deberá ahondar en la comprensión específica del neoliberalismo como punto desde el cuál las *alternativas* buscan diferenciarse. Será imprescindible desarrollar las características fundamentales del neoliberalismo para lograr interpretar qué supone una alternativa al mismo en el campo de las Comunicaciones.

En esta tesis consideramos que avanzar hacia el bienestar implica introducir instancias *desmercantilizadas* en la sociedad en el marco de la relación e interacción más amplia entre Estado y Mercado. Pero también supone adicionar al bienestar la perspectiva del desarrollo en tanto que el propio acceso genere sinergias que aumenten la generación de riqueza. En el caso de la Banda Ancha, el acceso a la misma transforma a todos los ciudadanos en potenciales clientes así como también en potenciales generadores de productos y servicios; genera además condiciones para la llegada de capitales e inversiones.

La discusión referida al rol que juega o debe jugar el Estado y su vinculación con el mercado en el campo de las Comunicaciones, abre un abanico de miradas de amplia heterogeneidad. Una forma de ordenar esta complejidad sería en el continuo (izquierda-derecha), pero allí las dificultades no se resuelven ya que la diversidad de enfoques impide depurar teóricamente este continuo y dar claridad al análisis. Las preguntas que surgen inmediatamente son: ¿Qué política es de derecha o de izquierda en el campo de las Comunicaciones en el siglo XXI? Por tal razón evitaremos extraer conclusiones tomando como base este eje ya que no resulta clarificador para el contexto actual concluir que determinado tipo de propuestas son de izquierda o de derecha a la luz de la complejidad en la que nos movemos. Tendremos que abordar el tema tomando como base de análisis la definición sobre qué tipo de políticas son funcionales a la lógica del mercado y del Estado específicamente neoliberal y cuáles a su alternativa.

El otro marco que ordenará el trabajo será observar cómo se ajusta la discusión teórica previa a la construcción efectiva de servicios públicos y políticas de desarrollo en el sector de las Comunicaciones durante los gobiernos del Frente Amplio.

Solamente luego de esto tendremos elementos para analizar y medir el grado de alejamiento del modelo anterior. De la conjunción de ambas tareas, del silogismo entre lo general y lo particular, pretendemos extraer conclusiones particulares concretas para el caso uruguayo y dejar abiertas conjeturas generales que permitan abordar particularmente o comparativamente otras estrategias de bienestar y desarrollo en el campo de las Comunicaciones.

El rol del Estado es central en todo este proceso y hacia allí apuntamos el aterrizaje de las discusiones teóricas que comenzamos a partir de ahora.

Capítulo 1

Modelos puros: Estado de bienestar y Neoliberalismo.

El presente capítulo propone una discusión amplia y general ordenando los modelos referidos en el título de este apartado de manera que el eje de la reflexión se enfoque sobre el desarrollo y el bienestar que cada uno construye en el vínculo del Estado con la sociedad y en la articulación con el mercado. La finalidad central será analizar cómo concibe cada modelo la dimensión social, laboral, jurídica y del sector público, para luego proyectar las conclusiones sobre el área de las Comunicaciones. Añadimos también la dimensión referida al desarrollo que abordaremos en el siguiente capítulo. (Ver cuadro 1)

Estado de Bienestar (Genérico) y Neoliberalismo serán las puntas más alejadas en torno a un continuo que ayude a dar sentido y ordenar una concepción de bienestar y desarrollo para el Uruguay y particularmente en el campo de las Comunicaciones, tomando a éstas como una de las más modernas formas de consumo. Este concepto, ampliado más adelante, nos remite a una valoración acerca de la ciudadanía y cómo concibe cada modelo los derechos de ésta. El punto se torna importante dado que las Comunicaciones contienen un sentido transversal de los derechos del ciudadano. Partimos de la base que las Comunicaciones representan una nueva área que en el siglo XXI será determinante en el bienestar de las personas y en el desarrollo de los países.

Las dimensiones abordadas aquí se inscriben en un proceso pautado por trayectorias puntuales. Históricamente se ubica en primer lugar al Estado de Bienestar y al Neoliberalismo como una reacción a éste. Si hemos de definir dónde marcamos el centro estratégico de la discusión teórica es a partir del avance del neoliberalismo que desembocará en el Estado regulador actual y las nuevas alternativas que pretenden corregir los defectos de desigualdad del neoliberalismo junto con estrategias de desarrollo de alto impacto en la economía internacional. Las más modernas estrategias desarrollistas no apuntan al crecimiento de la demanda interna sino a insertarse productivamente en el marco de la globalización en áreas de “punta”.

En esta tesis el neoliberalismo oficia de espejo fundamental para la reflexión. Es importante aclarar que el sentido del planteo no enfatiza la perspectiva de volver hacia atrás para retomar modelos de bienestar del pasado, sino que se plantea la necesidad de avanzar hacia un Estado desarrollista de bienestar universalista de nuevo cuño que articule igualdad de calidad con estrategias de desarrollo de “punta”.

Partimos de la idea de que los propios conceptos de bienestar y de desarrollo han sufrido grandes transformaciones, y en esos cambios las Comunicaciones han cobrado un rol medular. No es posible discutir el bienestar y el desarrollo en la actualidad sobre la base de estrategias que apunten específicamente al consumo interno. Justamente la tarea actual es la de poder pensar el bienestar y

desarrollo del siglo XXI incluyendo las Comunicaciones como un eje que articule la estructura del bienestar de las personas y el desarrollo general de las economías en el marco de la globalización. Es así que en este trabajo aspiramos avanzar en una redefinición de estos conceptos en el marco de la revisión que supone delimitar el rol del Estado y del mercado en el sector de las Comunicaciones. Si bien el análisis pretende ser sectorial es necesario alejar el prisma previamente para lograr un enfoque con una mayor profundidad teórica e histórica.

Por lo dicho anteriormente es que centramos la reflexión en torno al modelo neoliberal y sus eventuales reacomodos estructurales hacia la coyuntura actual.

No tendremos la misma profundidad para describir el Estado de Bienestar clásico, pero sí centraremos la comparación en torno a los puntos medulares que separan ambos modelos. Esta estrategia se explica por la necesidad de dar prioridad normativa al neoliberalismo a la hora de evaluar modelos alternativos y particularmente las transformaciones en el complejo de las Comunicaciones¹. El neoliberalismo es el modelo que se pretende regular actualmente, hacerlo más igualitario, universalista y desarrollista.

1) Neoliberalismo y alternativas:²

“El neoliberalismo, como forma de organización del capitalismo a partir de sus módulos y redes más poderosas, logra la hegemonía ideológica con una democracia en que lo social es adjetivo. Esa hegemonía es tanto más fuerte cuanto más débil es el Estado-Nación y más débiles las redes y módulos que a su amparo controlan un territorio o un espacio socioeconómico del ex mercado nacional, o del ex mercado protegido del trabajo y la seguridad social.” (González Casanova 2005: 20)³

El neoliberalismo germinó luego de la Segunda Guerra Mundial en Europa y en América del Norte donde dominaba el capitalismo. Representó una reacción teórica y política contra el Estado intervencionista de Bienestar. Podemos centralizar los argumentos originarios de esta reacción en “Camino de Servidumbre”, de Friedrich Hayek, escrito en 1944. Esta obra encarna un embate contra todo modelo que genere restricciones por parte del Estado a los mecanismos del mercado.

¹ Otro argumento para evitar profundizar en el modelo de Bienestar clásico es el sentido industrial que operaba como base del desarrollo. Justamente lo que nos interesa en el presente estudio es reflexionar en torno a estrategias pos-industriales, particularmente lo referido al rol de la Banda Ancha y las Comunicaciones en el desarrollo y bienestar.

² Sigo el texto de Benito Muiños Juncal. Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona 1999. IBEROAMÉRICA ANTE LOS RETOS DEL SIGLO XXI. Número extraordinario dedicado al I Coloquio Internacional de Neocrítica. NEOLIBERALISMO Y DESIGUALDAD SOCIAL EN EUROPA Y AMÉRICA. También sigo a Elier Ramírez, Neoliberalismo en América Latina. También sigo el artículo de Perry Anderson en “La trama del neoliberalismo”.

³ (En Boron: 2005)

Hayek acusa al Estado de ser una amenaza perjudicial para la libertad, no únicamente económica sino además política. Su intención coyuntural era luchar contra el keynesianismo para generar las bases de otro tipo de capitalismo, duro y des-regulado, al servicio de la rentabilidad del capital.

La crisis del modelo económico en 1973, cuando el mundo capitalista moderno entró en una extensa y profunda recesión combinando bajas tasas de crecimiento con altas tasas de inflación, abrió las puertas al cambio. En ese contexto las ideas neoliberales pasaron a ganar terreno. Las bases de la crisis de los modelos de bienestar, sostenían Hayek y sus seguidores, residían en el poder excesivo de los sindicatos y el rol del movimiento obrero que habían minado las bases de la acumulación privada con sus presiones corporativas sobre los salarios y con sus protestas reivindicativas para que el Estado ampliase los gastos sociales⁴. Ambas acciones según Hayek, impidieron conseguir los niveles de beneficio necesarios para las empresas y liberaron procesos inflacionarios que necesariamente acabarían en una crisis sistémica de las economías de mercado. Ante este diagnóstico la solución que propone el autor es construir un Estado fuerte con capacidad de quebrantar el poder de los sindicatos y en su rol de contralor del dinero, pero restringido en los gastos sociales y en las intervenciones macroeconómicas. Aboga asimismo por la idea de que la estabilidad monetaria debiera ser el fin principal de cualquier gobierno (ortodoxia). Para lograr esto es imprescindible una disciplina presupuestaria, la reducción del gasto social y el restablecimiento de una tasa natural de desempleo, a saber, una base de reserva de trabajadores que opere como insumo para quebrantar a los sindicatos. Conjuntamente, plantea que es necesario avanzar en reformas fiscales para estimular e impulsar a los agentes económicos, lo que se materializa en acciones concretas de reducciones de impuestos sobre las ganancias más altas y sobre las rentas⁵. Solamente instituyendo una *desigualdad estructural y saludable*, en palabras de Hayek, retornarían los índices de crecimiento y de estabilidad que se habían perdido como consecuencia de la intervención “anticíclica” y la redistribución social, las cuales habían desnaturalizado la trayectoria normal de la acumulación del libre mercado. De esta forma, el crecimiento regresaría cuando la estabilidad monetaria y los incentivos económicos hubiesen sido restablecidos.

En la década del 90 el capitalismo avanzado ingresó en una profunda recesión. La deuda pública de los países empezó a subir fuertemente, incluso en Inglaterra y en los Estados Unidos, a la vez que el endeudamiento privado de las familias y de las empresas alcanzaba niveles muy altos. Con la recesión de los primeros años de la década del 90, todos los índices económicos se volvieron

⁴ En esta tesis no avanzaremos en las críticas de los neoliberales a SUTEL pero sí debemos marcar que las que existen llegan a afirmar que SUTEL controla a ANTEL y es el causante del atraso uruguayo en telecomunicaciones.

⁵ El Plan Cardales original proponía quitar el 2% de las ganancias a los agentes privados para universalizar los servicios.

negativos en los países centrales. Con estas condiciones de crisis era ciertamente lógico que se comenzaran a operar transformaciones profundas en el modelo hacia otro formato de capitalismo mundial.

Sin embargo, con el derrumbe del bloque socialista el camino para el capitalismo neoliberal quedó libre. La caída del comunismo en Europa Oriental y en la Unión Soviética, del 89 al 91, se produjo en el instante histórico en que las limitaciones del neoliberalismo se hacían más visibles y el fin del modelo se hacía más evidente. Así, en la década del 90 el neoliberalismo ganó un segundo hábito en Europa, al igual que en América Latina.

Las fuentes teóricas del Neoliberalismo: el ataque al Estado

I

Para avanzar en una reflexión sobre la relación Estado-mercado, Bresser-Pereira aporta sus definiciones y su posición. El autor comienza marcando su postura para luego mostrar cómo el neoliberalismo falló al no comprender que Estado y mercado son instituciones complementarias. *“El Estado –el sistema constitucional y la organización o aparato que lo garantiza– es la principal institución que coordina las sociedades modernas, el principal instrumento a través del cual las sociedades democráticas moldean el capitalismo para poder alcanzar sus objetivos políticos. El mercado es una institución basada en la competencia que, bajo la regulación del Estado, contribuye a la coordinación de la economía”.* (Bresser-Pereira: 2009)

De aquí se desprende la importancia del Estado como agente coordinador del sentido de los procesos.

Sin embargo, a pesar de la complementariedad histórica entre ambas instituciones que marca el autor, el neoliberalismo se fue desarrollando en un permanente y múltiple ataque al Estado.

Es así que resulta capital marcar cómo: *“Desde fines de los 80, el neoliberalismo lanzó un asalto al Estado (y también al mercado) desde la teoría neoclásica y la teoría de la elección pública, que se convirtieron en una metaideología de la época.* (Bresser-Pereira: 2009). La idea del autor de establecer un asalto al Estado pero también al mercado se sustenta en la hipótesis de la complementariedad de las instituciones. Justamente, para el autor, debilitar el Estado implica en el largo plazo generar la autodestrucción del mercado. El error teórico de la línea neoclásica estaría en desconocer la complementariedad y suponer en cambio una contradicción entre ambas instituciones. Este punto de partida teórico de suponer el antagonismo institucional dio las bases para el ataque generalizado al Estado con la finalidad de debilitarlo.

La base del neoliberalismo sienta sus axiomas y fundamentos teóricos en el ataque al Estado. Pero este ataque no proviene solamente de la economía neoclásica sino que además existen diversas fuentes teóricas que han aportado en esta estrategia de ataque.

“El neoliberalismo aparecerá con toda su fuerza en la ciencia económica en 1960, en EEUU, y se expresará de forma clara en cuatro corrientes de pensamiento: la teoría económica neoclásica; el nuevo institucionalismo basado en los costos de transacción; la teoría de la elección pública (public choice); y la teoría de la elección racional (rational choice). (...) esas cuatro teorías definieron una visión reduccionista del Estado y de la política. La teoría económica neoclásica buscó demostrar la inutilidad de la acción reguladora del Estado; el nuevo institucionalismo intentó transformar el Estado en un «segundo mejor» (second best) en relación con el mercado; la teoría de la elección pública transformó el Estado en una organización intrínsecamente corrupta; y las versiones más radicales de la elección racional redujeron la política a un juego de ganancias y pérdidas en el mercado”. (Bresser-Pereira: 2009).

Esta combinación de ataques al Estado tiene un carácter racional deductivo. Es importante rescatar este elemento dado que el fundamento se empalma con la tradición filosófica que proviene del racionalismo y de la filosofía analítica. Por tal motivo debemos dejar sentado que en última instancia no han sido razonamientos lógico-deductivos analíticamente contruidos los que han demostrado la verdad o falsedad de los supuestos del neoliberalismo, sino que fueron los hechos históricos y los fundamentos de la crisis actual lo que ha mostrado la necesidad de reconstruir el Estado para que complemente y regule a un mercado que ya ha revelado cuál es su dinámica y qué consecuencias genera en un contexto desregulado.

Así “la intrínseca irracionalidad del neoliberalismo, su fracaso en promover el crecimiento económico de los países en desarrollo, su tendencia a profundizar la concentración del ingreso y a aumentar la inestabilidad macroeconómica demostrada por las continuas crisis financieras de los 90, constituyen indicadores de su agotamiento. Pero fue el crash de octubre de 2008 y la crisis actual, que obligó al Estado a intervenir fuertemente para salvar bancos, empresas y familias endeudadas, la señal definitiva del colapso de esa ideología: el fin de su hegemonía. Al final, el tan despreciado Estado era llamado para salvar al mercado”. (Bresser-Pereira: 2009)

II

Volviendo a las fuentes del neoliberalismo debemos hacer referencia al modelo de Estado que propone. Los fundamentos se sustentaron en la oposición radical entre Estado y mercado y en la idea que aumentar la capacidad de creación y desarrollo del mercado implica debilitar al Estado. Un

eje práctico desde el cual efectuar el debilitamiento fue evitar la regulación. Eso supuso la retirada masiva del Estado de sus ámbitos de intervención. *“Para el neoliberalismo, el Estado debía ser un Estado «mínimo», lo que significaba al menos cuatro cosas: primero, que dejara de encargarse de la producción de determinados bienes básicos relacionados con la infraestructura económica; segundo, que desmontara el Estado social, es decir, el sistema de protección a través del cual las sociedades modernas buscan corregir la ceguera del mercado en relación con la justicia social; tercero, que dejara de inducir la inversión productiva y el desarrollo tecnológico y científico (que dejara de liderar una estrategia nacional de desarrollo); y cuarto, que dejara de regular los mercados y, sobre todo, los mercados financieros, para que se autorregularan. La propuesta más repetida fue la desregulación de los mercados.”* (Bresser-Pereira: 2009)

En el campo de las Comunicaciones vemos esta misma secuencia dado que desde *“mediados de los ochenta hasta finales de la primera década del siglo XXI se ha producido un cambio tectónico en la regulación de las comunicaciones en todos los países, si bien en diferentes orientaciones y énfasis dependiendo de la cultura y la política de cada país. Sin embargo, en conjunto se ha dado una tendencia dominante hacia la liberalización, privatización y desregulación regulada⁶ de los sectores de telecomunicaciones, radio y televisión”* (Castells: 2009)

Críticas del neoliberalismo al Estado de bienestar.

Los argumentos neoliberales críticos al Estado de bienestar atacan directamente la idea de un Estado que accione como agente capaz de impulsar el bienestar común y el desarrollo general, y lo describen más bien como un gran obstáculo para el desarrollo eficiente del mercado. El Estado y su burocracia tienen intereses propios, pero estos intereses no son los del bien común sino del interés particular de quienes integran el cuerpo del Estado. La conjunción es la de un Estado con intereses propios que a su vez es un agente sobre el cual recaen presiones que se administran en función de finalidades políticas o electorales, no en función de un capitalismo competitivo y eficiente.

“Una de las características del accionar estatal, desde la década del treinta [argumentan los empresarios uruguayos], ha sido la cantidad de medidas de política destinadas a legislar sobre casos específicos. El Estado, más que fijar un marco general para el desarrollo de las diversas actividades económicas, intervino a través de medidas de política económica cada vez más selectivas, beneficiando a unos sectores y perjudicando a otros. En este contexto, para los empresarios, buscar la protección del gobierno se hizo más importante que ser eficientes en su propia empresa” (Comisión Intercameral Empresarial, 1989, p. 14).” (Zurbriggen: 2005)⁷

⁶ Sobre la “desregulación regulada” o “autorregulación regulada” hablaremos cuando abordemos la dimensión jurídica.

⁷ La activa presencia del oligopolio de los medios en el Uruguay refleja vivamente esta reflexión que veremos más

Asociado a esto otro grupo de críticas respecto del crecimiento del Estado en su dimensión y penetración en la sociedad tiene que ver con la eficacia y eficiencia de los bienes y servicios que crea y presta. Así se cuestiona que el funcionamiento estructurado desde el Estado adolece de múltiples errores e ineficiencias. El blanco de ataque está en que por un lado el Estado aumenta sus áreas de acción, pero no acompaña esta expansión con la construcción de capacidades propias para la gestión. Esto da como resultado un Estado ineficiente y una sociedad presa de la incapacidad estatal para brindar bienes y servicios y generar un desarrollo sustentable y generador de riqueza legítima⁸.

“Todo ello es consecuencia de la naturaleza dual del Estado en la que ha derivado, producto del desarrollo y realización de las ideas keynesianas. Por un lado, un Estado distribuidor, que busca el bienestar social general a través de una variedad de estrategias políticas: logro de una «procura existencia» de un mínimo vital para todos, reparto equitativo de los recursos y de las cargas, establecimiento de sistemas de asistencia y protección social, financiación pública de instituciones educativas y culturales. Por otro, un Estado patrono o manager, que se caracteriza por la conversión del viejo Estado liberal en empresario, por poseer un amplio conjunto de empresas de sectores clave para la economía nacional de titularidad pública.” (Martínez de Pisón: 1994)

Esta redimensión del rol del Estado que supuso el pasaje de un modelo liberal clásico a un modelo de bienestar implicó, según la crítica neoliberal, un gran aumento del gasto que era conducido ineficientemente. El Estado quedó enredado en una dimensión de problemas con una dinámica muy cambiante que impedía la adaptación de una estructura rígida. Así la crítica apunta fuertemente a fundamentar que *“(…) la injerencia estatal en los ámbitos sociales privados no es más eficaz en lo que a productividad se refiere, sino todo lo contrario, es mucho más ineficaz: la flexibilidad, inventiva, sentido de la oportunidad, agilidad, constancia, rapidez y otras mil virtudes que adornan a la empresa privada en la constelación liberal son substituidas por la rigidez, rutina, inercia, pesadez, irresponsabilidad, lentitud, inconstancia y falta de sensibilidad de la empresa pública, en manifiesto detrimento de la sociedad en su conjunto. Además, para mayor desgracia, esta injerencia es notablemente más cara por todos los conceptos: el libre mercado compuesto por*

adelante cómo influyen para derribar el CARDALES original y sustituirlo por uno modificado que terminó por morir en Trinidad en un proyecto piloto. El oligopolio de los medios posee en Uruguay la misma característica que se refleja en esta cita.

⁸ Esto apunta a cuestionar la sobresaturación del Estado. La excesiva acumulación de atribuciones y roles se imbrica con la ineficiencia en las acciones concretas y los pobres resultados. La crítica en este sentido refleja una suerte de Estado de bienestar caricaturizado en el esquema de Easton donde el Estado procesa y articula demandas. Sin embargo, si bien una deformación del Estado jerárquico es quedar sujeto a intereses privados y ser permeable a presiones corporativas diversas, la noción teórica del modelo supone la centralidad de la Política en su rol de constructor de ofertas y de servicios en función de un modelo ideológico. El hecho que en la práctica se haya transformado en un articulador de demandas es una deformación, una patología y un riesgo de los Estados de Bienestar centralizados y jerárquicamente ordenados.

empresas públicas, como la corte de Baltasar, es una ostentación de despilfarro” (Cotarelo: 1990)

La centralidad del Estado también es cuestionada por el hecho de que supone una forma autoritaria que quita libertad y autonomía individual. La actividad estatal debe ser limitada para dejar paso a la acción libre y voluntaria de los individuos, que es la dinámica generadora de un equilibrio y eficiencia natural entre los seres humanos. Esta última idea, mercado como interacción entre los individuos, se ata a una fuerte crítica al historicismo, a las ciencias sociales y a la capacidad de predicción del futuro. Para los liberales el mercado articula el sentido de las cosas en función de los cambios que se van dando naturalmente en un proceso, pero además, esos cambios son impredecibles; no es posible a través de una ciencia saber qué va a ocurrir, ni tampoco tiene sentido operar sobre la dinámica del mercado para cambiar su curso sin alterar su naturaleza virtuosa. Así, el mercado se presenta como una institución que tiene una dinámica propia que trasciende la capacidad humana de comprender y predecir o planificar el futuro; representa una teleología trascendente y natural a la cual debemos dejar libre. Para los liberales el pasado no dice nada respecto de lo que va a ocurrir en el futuro. Su epistemología es analítica e hipotético - deductiva. Por estas razones epistemológicas, ideológicas, teóricas, prácticas, etc., el neoliberalismo considera que la ingeniería estatal del bienestar ha sido un fracaso en todos sus frentes al frenar el libre y natural desenvolvimiento del mercado.

El neoliberalismo en su última etapa: un Estado activo

Lo que nos interesa precisar ahora en la relación Estado-mercado es cómo se ha venido transformando hacia las posturas neoliberales de las últimas etapas del capitalismo, y particularmente en la contemporaneidad crítica a la que ha llevado el mercado des-regulado, con las consecuencias que golpean no sólo las periferias sino los centros del poder político y económico. Asociado a esto se ubica la última respuesta del capitalismo que implica construir Estados que regulen la autorregulación del mercado. Una suerte de corrección de la mano invisible del mercado: El Estado regulador. Este reacomodo del rol del Estado en relación al mercado no termina de dar una respuesta final a la pregunta de cuál es el agente privilegiado en la provisión de bienestar y en la generación del desarrollo. Solamente reformula el rol del Estado con un sentido activo en el control del mercado. Sin embargo, sigue siendo el mercado el agente que en última instancia se encarga de llegar a los ciudadanos.

El liberalismo clásico, en materia de relacionamiento Estado-mercado, se fundamentaba esquemáticamente en la no intervención del Estado en el mercado, en dejar que los equilibrios sociales y eco-

nómicos se conformaran en medio de la dinámica del mercado, no interviniendo en lo social y sí en materia económica meramente generando las reglas (reglas de propiedad, reglas de contratos, las regulaciones del mercado laboral), pero simplemente para dar orden al mercado evitando distorsionar con intervenciones administrativas el libre juego. De esta forma el liberalismo clásico plantea un Estado que crea las garantías para que la propiedad privada, los intercambios mercantiles y la venta de la fuerza de trabajo se produzcan “naturalmente”.

Sin embargo, en el neoliberalismo el Estado cobra un rol de intervención específico tanto en lo social como en lo económico. En lo social interviene en el marco del proceso que pretende desmontar el modelo de bienestar anterior que otorgó derechos sociales que fueron la base de la construcción de ciudadanía del siglo XX y que no era posible eliminarlos de forma inmediata; por esta razón el Estado neoliberal conserva un rol de intervención social asumiendo funciones de Estado de bienestar aunque con una lógica no universal, sino de servicios sociales focalizados-residuales-básicos que se visualizan en la clásica metáfora del goteo. El énfasis está puesto en mercantilizar todo lo socialmente mercantilizable generando servicios públicos focalizados o universalismos extremadamente básicos.

En lo económico el Estado neoliberal contemporáneo interviene de forma activa con reglas específicas para crear mercados competitivos o cuasimercados en aquellas áreas que tienen tendencias monopolísticas u oligopólicas. Así, las agencias reguladoras cobran un rol central a la hora de introducir la competencia en los mercados que se encuentran en regímenes no competitivos. La misión central de las agencias reguladoras es despolitizar el mercado y generar instancias competitivas. Por tal razón estas agencias son funcionales al formato neoliberal actual.

Dependiendo de la estructura institucional en que se inscriba la agencia reguladora, puede estar dentro de la esfera del Estado o contar con autonomía de acción. Ya sea desde dentro o desde fuera, la finalidad es la de intervenir de forma directa, regulando para generar mercados; es decir para mercantilizar áreas estratégicas de la economía (electricidad, comunicaciones, combustibles,) y también en servicios sociales (salud, educación) que al ser privatizados pasan a regirse por la lógica de mercado. En todos los casos los servicios continúan cumpliendo fines públicos, generando pequeños intersticios desmercantilizados, pero bajo la lógica de mercado, con las consecuencias de calidad y de acceso que trae aparejado un servicio en función de la demanda, y no en una lógica sistémica planificada de un Estado de bienestar. El tipo de servicios que se brindan desde una institucionalidad basada en la lógica de mercado es de baja calidad ya que se rige por el criterio de rentabilidad. De esta forma los servicios públicos son ofrecidos en base a intereses privados que buscan maximizar sus rentas y no en función del interés colectivo, por lo que el tipo de servicios que generan los sectores

privados poseen fines específicamente de lucro y no tienen interés de llegar a aquellos que no tienen capacidad de pago o tienen dificultades geográficas de acceso.

El Estado regulador es una corrección al Estado neoliberal en tanto que interviene para que el Mercado se comprometa a llegar a determinados sectores de la sociedad o que tenga un producto o servicio específico para los más pobres y a bajo precio. El objetivo del Estado regulador es intervenir para que el mercado no se guíe estrictamente por el principio de rentabilidad sino que haga concesiones sociales mínimas.

Otro componente importante característico de la intervención del Estado neoliberal actual es que, en el marco de la globalización, de la movilidad de los capitales y la des-localización de las empresas, los Estados modernos, especialmente los periféricos, compiten para atraer inversiones extranjeras. En esta competencia los Estados intervienen de forma activa generando condiciones para atraer la inversión concediendo exoneración de impuestos (directa o por creación de zonas francas), subsidios, inversiones estratégicas para crear condiciones económicas o de mano de obra específicas para las empresas, bajando los costos de capacitación laboral empresarial, por ejemplo creando carreras universitarias o técnicas o cursos cortos que redunden en bajar los costos de inversión de las propias empresas, gastando fondos públicos para generar ventajas competitivas para las empresas o incluso invirtiendo en infraestructura para facilitar a las empresas su instalación.

Así por ejemplo la acción específica del Estado tiene consecuencias directas en la generación de un capitalismo nacional o transnacional. En el campo de las Comunicaciones existen diversos sectores en los que se produce esta disyuntiva de potenciar los mercados con operadores locales o abrir la competencia a la penetración de empresas transnacionales. En Uruguay la normativa que fomenta la competencia genera conflictos entre las unidades reguladoras y el Poder Ejecutivo dado que la misión de las primeras es profundizar la competencia mientras que el poder político es un actor más que articula una red de intereses. Las unidades reguladoras cobran un rol central a la hora de generar competencia en mercados no competitivos. *“En la sociedad uruguaya es habitual escuchar expresiones tales como: los empresarios son buscadores de rentas, no son innovadores, buscan solo privilegios. Es frecuente ver a los empresarios clamando por refinanciaciones, exoneraciones, aranceles, subsidios, desgravaciones, devoluciones de impuestos, etc.”* (Rama: 1991 en Zurbriggen: 2005).

Por estas razones el neoliberalismo en su última fase supone la construcción de un Estado específicamente neoliberal con una lógica diferente a la del liberalismo clásico o a la del modelo de bienestar keynesiano.

La lógica del Estado específicamente neoliberal no implica la inacción del mismo, sino que es un Estado fuertemente activo.

Al profundizar en la relación Estado–mercado desde el prisma neoliberal, la teoría económica funcional a este modelo y a sus revisiones, sostiene que los mercados competitivos en sí mismos tampoco son suficientes o no se bastan para asignar recursos de manera eficiente o incluso para generar crecimiento. Los argumentos neoclásicos contemporáneos aceptan que es necesaria alguna modalidad de intervención estatal específica para impulsar el crecimiento estructural. En las economías donde los mercados son incompletos y donde diferentes agentes económicos obtienen información desigual, el desempeño de las empresas individuales y de la economía en su conjunto depende del diseño de las instituciones que regulan estas relaciones⁹. De esta forma, la reflexión actual no es simplemente una cuestión del “mercado” en contraposición al “Estado”, sino de la construcción de mecanismos institucionales estatales específicos que puedan suministrar a los diferentes agentes económicos, incentivos e información que los lleve a comportarse colectivamente de manera racional y sistémica y evitar así la entropía del mercado desregulado. Esta parece ser la fórmula más consensuada a nivel global. Es una estrategia que diluye izquierdas y derechas en un homogéneo modo de entender el desarrollo y el bienestar.

Los Partidos Políticos, de izquierda y de derecha, parecen aceptar en la actualidad que el Estado regulador es el único camino posible¹⁰. Por esta razón es que nos preguntamos al menos de forma preliminar a qué es funcional el Estado regulador, si su estructura es apropiada para impulsar el desarrollo y si su diseño institucional es adecuado para brindar altos estándares de bienestar.

Remercantilización y desmercantilización

Avanzaremos ahora en la consideración de un eje teórico específico para la reflexión sobre el bienestar a la hora de abordar el campo de las Comunicaciones.

Tanto el modelo neoliberal como el de bienestar poseen grados de re-mercantilización y de desmercantilización, pero estos grados alcanzan concepciones diferentes para instrumentar acciones puntuales. Vemos en el siguiente cuadro cómo se estructura en cada caso el sentido remercantilizante o desmercantilizador asociado a la relación Estado-mercado. (Ver cuadro 2)

Este es el sentido estructural de los modelos. Los gobiernos operan sus políticas en medio de este amplio continuo. Por tal razón es que la discusión sobre el rol del Estado en relación con el mercado

⁹ Del diseño institucional hablaremos en el capítulo 2.

¹⁰ Esto lo abordaremos en el capítulo 2.

se plantea en terrenos de extrema complejidad. Antiguamente para evitar trabajar en un espacio nebuloso se argumentaba esta relación desde la sentencia de Ludwig von Mises quien afirmaba: *"Simplemente no hay otra opción que esta: (El Estado) se abstiene de interferir en el libre juego del mercado, o se delega el manejo completo de la producción y distribución al gobierno. (...) no hay un camino intermedio."*

Hoy la práctica política admite lógicas de interacción entre Estado y mercado en las que se pretenden articular instancias de cooperación estratégica entre ambas instituciones. Además se torna difícil aceptar lo planteado por Ludwig von Mises a la luz de lo que expusimos en torno a la complementariedad del Estado y el mercado.

Nos preguntamos ahora: ¿qué grados de desmercantilización y de desarrollo pueden alcanzarse bajo la lógica que se genera en la interacción estratégica entre Estado y mercado con el modelo de Estado Regulador en sociedades emergentes? Asociado a esto agregamos: ¿De qué manera se puede estructurar una política de comunicación que suponga generar impactos desmercantilizantes y a la misma vez impulse el desarrollo? La respuesta que propone esta tesis es: ANTEL y su desarrollo en infraestructura de fibra óptica y de servicios de Banda Ancha acompañado de Políticas de alto impacto económico.

El rol de la desmercantilización y el desarrollo en la construcción de alternativas

Para reflexionar sobre el Estado no alcanza con las clásicas consignas “más Estado” o “menos Estado”. El Estado puede ampliarse o puede ensancharse, puede ser muy activo y sin embargo operar en un sentido pro mercado al fomentar la lógica mercantil en la provisión de los servicios públicos y en la dinámica del desarrollo. Por tal razón, la ampliación del Estado no garantiza la desmercantilización o un desarrollo igualitarista. Para que haya desmercantilización el Estado debe operar desde la lógica estatal y sistémica de bienestar¹¹. Es por esto que el tamaño del Estado o la presencia activa del mismo no arrojan fundamentos objetivos acerca de si estamos ante un modelo neoliberal o un modelo de bienestar. Es necesario apreciar la lógica desde la cual opera el Estado.

Para definir el concepto de desmercantilización tomamos el planteo de Esping-Andersen cuando afirma que *"en las sociedades pre capitalistas pocos trabajadores eran mercancías en el sentido de que su sobrevivencia dependiese de la venta de su fuerza de trabajo. Es cuando los mercados se vuelven universales y hegemónicos que el bienestar de los individuos pasa a depender del nexo monetario. La introducción de los derechos sociales implica liberar a las personas del status de mercancía pura. La desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho y cuando una persona puede sustentarse sin depender del mercado"*. (Andersen:1990).

La escuela (pública y gratuita) es un ejemplo clásico de un servicio desmercantilizado que se ha substraído del ámbito del mercado y que por tanto ha dejado de ser una mercancía para

¹¹ Este asunto lo abordaremos más adelante cuando tratemos la dimensión del sector público.

transformarse en un valor social común a todos. El acceso a la educación lo puede tener el alumno independientemente de los ingresos y de la capacidad de pago de sus padres. Es decir, el servicio de educación al estar fuera del mercado, se independiza del valor de cambio.

Para Esping-Andersen, la desmercantilización consiste en última instancia en hacer que la fuerza de trabajo no sea una mercancía de venta forzosa en el mercado de trabajo para la subsistencia del individuo¹². Cuando el individuo no depende del mercado laboral para acceder a buenos estándares de vida, los Estados de bienestar habrán logrado la desmercantilización avanzada o plena de la vida social. Esta desmercantilización avanzada es un fuerte desafío para Estados emergentes que pretendan construir una alternativa al neoliberalismo. La forma de vinculación de los ciudadanos con el mercado es central en la construcción de un Estado de bienestar.

Por esta razón se torna relevante el rol que asuma el Estado en el campo de las Comunicaciones en tanto permitan el acceso al mundo de las Tics con independencia del mercado de precios y del mercado laboral. El acceso a la cultura, al entretenimiento, a eventos de interés general, a la información, a la comunicación, a la libre expresión, etc. depende del rol que asuma el Estado y de que sus políticas permitan el acceso a productos y servicios de forma desmercantilizada.

Paralelamente, el rol que cumple el Estado también es central al intervenir en la infraestructura para generar un modelo de desarrollo que utilice las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías. En la generación de *“-empleos a corto plazo o infraestructura para el crecimiento y empleos a largo plazo- la banda ancha combina ambos efectos en términos de la generación de empleo: creación de mano de obra utilizada para el despliegue de banda ancha en la red de acceso y el empleo generado a partir de los ‘efectos de red’, mecanismos de innovación y creación de empresas facilitados por la citada infraestructura”*. (Katz: 2009)¹³.

El rol del Estado en el campo de las Comunicaciones tiene un doble propósito: bienestar y desarrollo.

En lo específico del Desarrollo productivo, la ampliación de la banda ancha permite la generación de empleos, innovación y atracción de inversiones. Además deja establecida una infraestructura de largo plazo de gran utilidad para coordinar diversas políticas públicas entre sí. El impacto de la banda ancha sobre la dimensión del desarrollo requiere que la infraestructura sea complementada

¹² En tal sentido, una vez cubiertas determinadas necesidades el individuo no aceptará salarios bajos sino que se incorporará al mercado laboral sin urgencias de supervivencia.

¹³ *“El programa de estímulo de la banda ancha de los Estados Unidos podría llegar a generar entre 128.000 y 400.000 empleos en cuatro años. La generación de estos puestos de trabajo vendría determinada tanto por los despliegues de red (128.000 entre directos, indirectos e inducidos) y los “efectos de red”, mecanismos de innovación y creación de empresas facilitados por dicha infraestructura (que podrían llegar a generar, en el caso optimista, hasta 273.000 empleos).”* A través del *“programa de estímulo de la banda ancha de la Administración Obama, (...) se invertirán 7.200 millones de dólares, puede tener en el empleo y la economía estadounidenses.”* (Katz: 2009)

con políticas que articulen: educación, políticas laborales, promoción de industria y tecnología, etc. De lo contrario, su utilidad quedará reducida al uso comercial y la ganancia privada.

Modelos de bienestar

La tipología de Andersen se sustenta en un estudio histórico que constata diferencias entre regímenes de Estado de bienestar que surgieron en los países capitalistas avanzados en el período de la posguerra: liberal, conservador o socialdemócrata. Éstos se distinguían entre sí por la manera en que los individuos accedían a los derechos sociales. Andersen sustentó que el aspecto crítico del sistema de beneficios es su capacidad para la “desmercantilización”, o el grado en que los individuos o familias pueden sostener un estándar de vida socialmente aceptable, independientemente de la participación en el mercado. El acceso a la ciudadanía se activa a partir de los derechos sociales, que en términos socioeconómicos redundan en una redistribución de la riqueza fuera del ámbito de los mercados que surgen de la relación entre trabajo y capital. De ahí, que siguiendo a Polanyi, los derechos sociales, al sustraer del mercado a los individuos, a la fuerza de trabajo, emancipándolos de las reglas del mercado, desmercantilizan a los mismos.

El concepto de desmercantilización no solamente implica la ampliación de derechos sociales. Supone una lógica de relacionamiento específico entre Estado y Mercado¹⁴. Desmercantiliar en su sentido más profundo supone imponer la lógica estatal y sistémica por sobre la lógica de mercado. Así, “(...) se podría decir que a menor diferencia entre las clases pudientes y las clases menos pudientes, se estaría delante de una mayor desmercantilización” (Marta Cabeza: 2006).

2) Dimensiones teóricas

I) Macro dimensiones articuladas (social – laboral)

En términos puros y genéricos cuando el Estado interviene sobre estas dimensiones en clave de bienestar tiene una finalidad central: operar sobre el patrón de desigualdad existente. En nuestro campo de estudio nos preocupa fundamentalmente la cuestión de la denominada “brecha tecnológica” y el acceso a las nuevas tecnologías.

Las políticas en el campo de las Comunicaciones se inscriben en un patrón estructural de desigualdad. El acceso a los avances tecnológicos y el uso que se haga de ellos condicionan la estructura de desigualdad. Vemos en el siguiente gráfico para América Latina la relación entre

¹⁴ Aparece también en la relación Estado-Mercado el rol de la sociedad civil, pero ésta aparición del tercer sector es funcional al retiro del Estado de las órbitas de intervención.

tecnología y acceso según el decil de pertenencia. (Ver gráfico 1)

En las sociedades capitalistas cada revolución tecnológica lleva al mejoramiento de las condiciones promedio de vida, pero amplifica las diferencias entre las mejores y peores condiciones. Uruguay no escapa a esta lógica intrínseca de los avances tecnológicos.

Dimensión social

Residual e institucional.

La valoración social que tiene el neoliberalismo implica remercantilizar todo lo socialmente remercantizable. El bienestar residual es el formato con el que el neoliberalismo actúa en el plano social. La diferencia con un modelo de bienestar institucionalizado lo vemos claramente en el siguiente cuadro (Ver cuadro 3)

Se aprecia en el modelo neoliberal el carácter mínimo del Estado y la subordinación del bienestar al ámbito privado. Lo anterior está atado a políticas focalizadas, con fuerte control social y vinculado a fuentes de financiamiento privadas. Del hecho de asumir que el bienestar que genera el Estado debe ser para una baja cantidad de personas y de manera focalizada, se deduce necesariamente que el resto del bienestar es obtenido como producto de la participación en el mercado. El grado de desmercantilización neoliberal es el mínimo tolerado en el marco de un patrón de convivencia democrático.

Contrariamente, el modelo institucionalizado apunta a generar espacios desmercantilizados que impliquen un fuerte impacto sobre la desigualdad.

Dimensión laboral

Dimensión del mercado laboral en el neoliberalismo.

La dimensión laboral del neoliberalismo no es una herramienta a utilizar de manera directa para esta investigación. Sin embargo, consideramos necesario dar cuenta al menos someramente de algunos de los efectos que genera sobre la sociedad un modelo que apuesta al sector privado a diferencia de otro que propone la presencia activa del sector público.

Tomemos el sector de las telecomunicaciones y observemos el porcentaje de personal empleado según se trate del ámbito público y del ámbito privado. (Ver gráfico 2)

Es notoria la diferencia entre la cantidad de empleados que toman las empresas privadas y las de ANTEL. El mercado privado posee solamente el 10% del total de trabajadores del sector. Este dato

nos muestra cómo impacta sobre el mercado laboral una lógica pautada por empresas privadas y cómo impacta sobre la generación de empleos una empresa pública. Incluso se da habitualmente el fenómeno que las empresas privadas no contratan empleados locales sino que traen desde el extranjero sus propios técnicos y personal calificado. Tal práctica no genera efectos sinérgicos positivos para la calidad de mano de obra local, ni enclaves productivos comprometidos con la realidad nacional. El impacto positivo de las empresas sobre la economía se hace visible únicamente a través de la baja de los precios del producto o servicio pero no genera empleo local ni optimiza la calidad del mismo.

II) Macro dimensiones articuladas (sector público y jurídica)

Dimensión del sector público

La estructura del sector público representa un núcleo central en las estrategias encaminadas hacia la edificación de un Estado al servicio de un modelo de desarrollo y de bienestar nacional.

Paralelamente, la dimensión jurídica (que abordamos luego) también influye determinantemente en modelar un Estado desregulado y plural, jurídicamente al servicio del neoliberalismo o un Estado con un universalismo jurídico al servicio de un modelo de bienestar y de desarrollo.

La reflexión que implique discutir las transformaciones del sector público y de las empresas públicas no puede aceptar acríticamente la idea de que estos cambios son neutrales o meramente técnicos. Cada formato de gestión, cada estructura institucional- jurídica, contiene en su lógica interna consecuencias que operan sobre toda la estructura de bienestar y de desarrollo. Si bien la concepción básica que ordena teóricamente al Estado presupone que la organización general se divide en: una parte política que construye y decide las estrategias de acción y una parte administrativa que las aplica (no cualquier estructura administrativa y de gestión es igualmente funcional a cualquier tipo de decisiones políticas). A esto se agrega el componente específicamente jurídico que se articula a lo anterior dando el formato más amplio al modelo institucional. En tal sentido podemos decir que hay una estructura administrativa y jurídica específicamente funcional a un capitalismo neoliberal y un tipo de estructura administrativa y jurídica funcional a un capitalismo de bienestar. El aparato administrativo y el modelo jurídico no son neutros respecto del modelo de desarrollo.

Las líneas de reforma de corte gerencialista han focalizado las críticas, a los modelos de bienestar y al sistema de servicios públicos que allí se brindaban, sobre los componentes “contaminantes” que la “política” habría generado en la parte específicamente administrativa del Estado. En tal sentido esta perspectiva establece un clivaje estratégicamente determinante: iguala por un lado “política” a

irracionalidad técnica caracterizada por una administración contaminada de componentes políticos, y por otro iguala gestión administrativa gerencial a racionalidad técnica. Esta dicotomía entre racionalidad e irracionalidad agrega a su planteo que lo racional es a la vez neutro. Además, aquello que es racionalmente neutro es eficiente y eficaz. El siguiente salto argumental del razonamiento es que la eficiencia y eficacia que se generan son universales, abstractas y funcionales a cualquier tipo de líneas de acciones y de decisiones políticas articuladas a cualquier modelo de desarrollo y de bienestar.

De esta forma la arquitectura institucional del modelo gerencial dibuja un Estado dividido por una línea donde de un lado está “la política”, que debe decidir y elegir sus prioridades y objetivos, y del otro lado el aparato administrativo técnico que implementa y lleva a la práctica esas decisiones de forma neutral, racional, eficiente y de forma eficaz.

Paralelamente, el formato jurídico acompaña desde la esfera del derecho las transformaciones en clave neoliberal articulando una nueva forma de desregulación denominada “autorregulación regulada” que también tiene como blanco debilitar el componente “político” del Estado. La normativa que centra su atención en el derecho privado y en el pluralismo jurídico se complementa con la línea de reformas gerenciales en su énfasis de reducir la dimensión “Política” de la dinámica de convivencia.

En este apartado puntualmente intentaremos centrarnos en aquellos aspectos vinculados al sector público y a la dimensión jurídica mostrando cómo resulta posible pensar que el modelo gerencial y la nueva “autorregulación regulada” se articulan con el modelo neoliberal. En el entorno de esta discusión, aparecen también como problemáticas la dicotomía ciudadano-consumidor¹⁵, cooperación-competencia de la sub-unidades del Estado, el modelo de recursos humanos, el sentido de la democracia y en última instancia el tipo de valores al que se orienta cada formato de governance.

El modelo gerencialista: axiomas y fundamentos

En base a los cuestionamientos que plantea Narbono a este razonamiento, podemos poner en duda los supuestos o axiomas de la lógica gerencial dentro del Estado.

Además proponemos articular esto con una reflexión que tome en cuenta las consecuencias que un

¹⁵ El tratamiento que las políticas comunicacionales tengan sobre la relación consumidor-ciudadano es esencial dado que estamos ante un fenómeno sobre el cual existen perspectivas que consideran la Banda Ancha como un servicio sujeto a competencia y otros que la entienden como un derecho ciudadano. Asociado a lo anterior está el problema de la calidad en el acceso; determinados niveles de velocidades permiten o impiden el acceso a ciertos productos y servicios on-line. Particularmente cuando la Banda Ancha se articula con el campo audiovisual es cuando más relevante se hace que las políticas tengan en cuenta la calidad del acceso y a qué niveles de calidad es posible acceder. La Banda Ancha no es meramente un bien o servicio de consumo, su complejidad encierra múltiples dimensiones que analizaremos en el tercer capítulo de esta tesis.

modelo administrativo de tipo gerencial genera sobre la posibilidad de edificar un modelo de bienestar y cómo esto se relaciona también con la dimensión jurídica en el marco de los nuevos formatos de desregulación¹⁶.

De manera que consideramos que tanto el modelo administrativo gerencial como el pluralismo jurídico lejos de ser neutros, son contrarios a un modelo sustentado en el bienestar y funcionales a la lógica liberalizadora y mercantilizadora del neoliberalismo.

La New Public Management (en adelante NPM), en líneas generales, busca legitimarse y presentarse como modelo de gerenciamiento neutro que puede, a la misma vez, hacer más racional la administración de los recursos escasos, gestionar las demandas insatisfechas de los usuarios de los servicios públicos y servir de justificación política a la hora de tomar decisiones duras e impopulares; esto último independientemente del signo ideológico del gobierno de que se trate, y todo a causa de la supuesta neutralidad con la que se opera. Es la misma lógica de la economía ortodoxa que, en lo monetario, fiscal y financiero, pretendían justificar e instalar una única forma de ser eficiente y eficaz. Este enfoque, que tiene lazos de consanguinidad con la ortodoxia económica, pretende incorporar la gerencia empresarial privada en el ámbito de la administración del sector público, acentuando la necesidad del paso de una cultura administrativa hacia una cultura empresarial.

Siguiendo la secuencia y ordenamiento que realiza Narbondo, es posible resumir en cinco puntos claves los ejes sobre los que se sustenta el modelo gerencialista.

El primer énfasis radica en la estructura institucional del Estado que encierra a “la política” en una esfera específica con funciones de: elaboración general de las políticas, sumado a la regulación y el control del ámbito de aplicación. Así, la esfera estrictamente representativa del mandato popular queda limitada a estas funciones. Paralelamente, el resto de las agencias asumen una autonomía específica de acción en la prestación de los servicios públicos. En el marco de esa autonomía se incluye la posibilidad de prácticas de diversificación y desagregación de los servicios que según la necesidad pueden quedar en el ámbito estatal o de sub-unidades estatales no politizadas, en ámbitos privados o en ámbitos públicos no estatales. Mas allá del formato de implementación del servicio público la idea que impera es la de mantener al ámbito político limitado a las funciones mencionadas y paralelamente autonomizar a las agencias prestadoras de servicios tanto en los aspectos administrativos, financieros y en las estrategias específicas a la hora de brindar el servicio. Tal autonomía se estructura tanto respecto del propio Estado y sus sub-unidades como de otras agencias prestadoras de servicios.

Un segundo elemento que caracteriza a la NPM en la articulación de la prestación de servicios

¹⁶ La discusión jurídica y los conceptos que aquí manejaremos serán clave para analizar el marco normativo en el sector de las Comunicaciones en el Uruguay.

públicos es el nexo contractual entre el Estado y las agencias prestadoras del servicio. El contrato divide el ámbito político del ámbito de acción. De un lado las funciones de elaborar, regular y controlar, del otro la agencia con sus responsabilidades y límites de acción e intervención. Al nexo contractual se agrega como contrapartida el “control por resultados” que desde la esfera política se ejerce sobre las acciones específicas de cada agencia prestadora de servicios. La agencia es controlada para que cumpla con las metas comprometidas. Ahora bien, la agencia es autónoma en cuanto a la estrategia que utilice para alcanzar el resultado, solamente rinde cuentas del producto final.

El tercer elemento en la secuencia que sigue Narbondo, remite al valor esencial que asume la noción de competencia como eje desde el cual generar la provisión de los servicios públicos. Así aparece el mercado o “cuasimercado” como la lógica desde la cual se prestan los servicios. El Estado no sólo asume que la lógica del mercado es eficiente en sí misma, sino que incorpora esta lógica entre sus sub-unidades, e incluso interviene activamente para la generación de espacios de competencia o pseudo-competencia entre las agencias prestadoras de servicios ya sean públicas, privadas o no-estatales. La lógica de la competencia es un modelo que llega al límite de empujar al Estado a competir consigo mismo (esto dado el caso de dos o mas sub-unidades que presten un mismo servicio), primando la lógica de la competencia y no la de la cooperación a nivel sistémico. Incluso el Estado expone su estructura a la competencia con privados o agencias no-estatales lo que implica la pérdida de presencia real y concreta ante la propia ciudadanía. La consecuencia de esto es que el acceso a la ciudadanía se obtiene en un marco de competencia: Estado, Mercado o agencias no-estatales.

La eficacia y la eficiencia de cada agencia en la prestación del servicio específico es lo que determina el resultado del mismo. De la competencia entre éstas surge la dinámica de ganadores y perdedores. El argumento se sustenta en que en el marco de la competencia, las agencias pueden ganar o perder, pero quien nunca pierde es el “ciudadano” dado que la competencia genera un servicio de calidad. Ahora bien, en esta lógica el individuo queda subsumido a la categoría de consumidor de servicios. Evidentemente el valor de la competencia en sí mismo implica la crítica a la provisión monopólica de servicios ya sea privada o pública. En última instancia el argumento gerencial apunta a fundamentar que el mercado es un mecanismo eficiente en la asignación de recursos y de bienestar.

El cuarto punto de esta cadena de elementos, es que todo el modelo de competencia se orienta a la satisfacción de un consumidor o usuario.

Finalmente el quinto elemento refiere al tratamiento de los recursos humanos. Sobre este punto, el modelo de la NPM argumenta sobre la base de introducir mejoras que apuntan a reducir la rigidez

legal, característico de los sistemas de carrera clásicos de tipo weberianos, y sustituirlo por un esquema flexible y adaptable de contratación y despido en función de los cambios que se generen en el mercado, de las innovaciones tecnológicas, de las estrategias de otras agencias y empresas, etc. El carácter de adaptabilidad a los cambios y de movilidad son aquellos elementos que priman en la forma de tratamiento y gestión de los recursos humanos.

En síntesis estas cinco características: *“son presentadas no como una transformación política del Estado, sino como una adaptación técnica a las transformaciones de la sociedad de la economía y de la tecnología. Esta afirmación se apoya en dos tipos de fundamentos o líneas argumentales. En primer lugar, se basa en la idea de que con estas reformas se fortalece la racionalidad técnica de la administración pública disminuyendo la intervención política en la gestión. En segundo lugar porque se sostiene que estas reformas son adecuadas a los distintos tipos de orientaciones políticas siempre y cuando se comprendan y se asuman las exigencias técnicas de la gestión pública y de la gestión en general.”*(Narbondo 2003: 63-64)

¿Eficacia y eficiencia para qué?: ¿privada o social?

Antes de continuar avanzando en el análisis de la línea de reformas del tipo gerencialistas y de su alternativa en el sector público, es imprescindible especificar que en el marco de un mundo, que es unipolar y capitalista en su estructura general de acumulación, los modelos de desarrollo que aparecen como viables van desde un capitalismo liberal hasta un capitalismo de bienestar.

De esta forma, en tanto estructuramos este apartado como “La lógica del sector público: ¿reforma al servicio de qué modelo?”, cuando hablamos de modelos básicamente nos ubicamos en el antagonismo entre estos dos refiriendo a uno como modelo neoliberal y al otro como Estado keynesiano de bienestar (en adelante EKB) que articula la dimensión social del bienestar con la dimensión económica del desarrollo.

La distinción previa es esencial para responder a la pregunta del subtítulo: ¿Eficacia y eficiencia para qué?: ¿privada o social?

Los cuestionamientos de la NPM a la forma administrativa del EKB se articulan con las propias transformaciones que el modelo gerencial propone. Las críticas más fuertes atacan directamente a “la política” y el contenido político que atraviesa al aparato administrativo. En primer lugar, se cuestiona que el aparato administrativo se haya transformado en un “actor” con peso y protagonismo político. Según la NPM el propio sistema de burocracia articulado como un “actor” acumuló poder que usó para su propio beneficio como consecuencia del control técnico que tenía sobre los procedimientos administrativos. Así, *“Según la crítica de la teoría de la decisión*

racional el burócrata se vuelve un maximizador de presupuesto, lo cual se traduce en un enorme crecimiento del gasto público y de las funciones del aparato estatal. Pero ese crecimiento de funciones, que en determinado momento podía ser funcional a determinadas necesidades de la sociedad, se vuelve cada vez más un peso sobre ésta. Hay cada vez más un interés, autosustentado por los propios funcionarios públicos, de hacer crecer su rol dentro de la sociedad y, por lo tanto, los recursos destinados a esas funciones.” (Narbondo 2003: 64-65).

Si bien la crítica de la NPM al modelo administrativo del EKB es razonable, el formato de reformas que proponen como alternativa no soluciona el problema de la “contaminación política” de la gestión. De manera que incluso aunque las críticas son correctas no se resuelve el problema de raíz sino que *“Se pasa entonces de una lógica en la cual las agencias públicas de servicios presionan y negocian por maximizar el presupuesto público, lo cual implica legitimar, ante los representantes electos y por medio de ellos ante la ciudadanía, el interés público de la prestación que justifica el presupuesto, a una lógica en que las agencias o empresas, (públicas, privadas o del tercer sector), prestadoras de servicios públicos que negocian con el Estado en base a su poder de mercado con el objetivo de maximizar sus beneficios empresariales”.* (Narbondo 2003: 65).

El cambio gerencial no elimina el factor político en la articulación de la prestación de servicios públicos, sino que simplemente modifica los actores que se benefician en la dinámica. La lógica del servicio público en manos del aparato público se traspasa hacia el ámbito privado y de esta forma el servicio público pierde el nexo con los representantes de la ciudadanía y con el propio sentido de la democracia. La dinámica política pasa a dinamizarse en clave pluralista en el marco de la competencia de mercado donde las agencias privadas absorben el poder y los beneficios que en el modelo weberiano tenía el aparato burocrático administrativo público. En definitiva el Estado cede su espacio al mercado y a la sociedad civil organizada. Ahora bien, ¿por qué cede el espacio? El centro de la respuesta a esta pregunta está en el análisis de los conceptos de eficiencia y eficacia, lo cual nos lleva a otra pregunta: ¿Son la eficiencia y la eficacia conceptos neutros? Y una siguiente pregunta: ¿Son funcionales igualmente a un modelo de desarrollo de tipo liberal que a uno de bienestar?

Dado que la NPM ubica el clivaje central del debate entre racionalización y modernización de la gestión contra el conservadurismo de mantener instituciones atrasadas y obsoletas, el rol de la eficiencia y la eficacia es central y estratégico en su argumentación.

Ahora bien, para articular tanto la reflexión sobre las nociones de eficiencia y de eficacia junto con el modelo de desarrollo y de bienestar y atarlo al tipo de derechos que genera cada uno de esos modelos, Narbondo cita a Hood en su tipología sobre los valores de una sociedad. La clasificación los ordena como: valores de tipo “sigma”, que son los que apuntan a la eficacia y la eficiencia, es decir utilizar los recursos de la mejor manera y con el menor gasto en función de conseguir más y

mejores resultados; y un segundo tipo de valores denominados “theta” que centran su énfasis en la rectitud, honestidad e imparcialidad, de manera de impedir que el Estado y los servicios públicos queden sometidos a intereses particulares. Finalmente hay un tercer tipo de valores denominados “lambda” que se identifican como acciones orientadas por un énfasis en la seguridad, la estabilidad, la permanencia. (Hood 1991: 12-14), (Narbondo 2003: 66).

La diferencia entre Hood y Narbondo es que el primero considera que la lógica de la nueva gestión pública es adecuada para orientar los servicios públicos y el Estado hacia un arreglo centrado en los valores de tipo sigma (eficiencia y eficacia) a la vez que se genera una subordinación y debilitamiento de los valores de tipo Theta (rectitud, imparcialidad) y Lambda (seguridad, estabilidad, permanencia), mientras que Narbondo sostiene que la NPM no implica que los valores de tipo Theta tengan que ser débiles, sino que produce un cambio en el ámbito de aplicación y de significado de esos valores del sector público. Esto ocurre así porque hay una necesidad de garantizar los valores de tipo Theta y de tipo Lambda en función de una adecuación del formato de prestación de los servicios al predominio de los valores de eficiencia y eficacia bajo la orientación particular de cada agencia, privada o pública, prestadora de servicios públicos. Cuando la centralidad del servicio está puesta en los valores de tipo Theta y de tipo Lambda, propias y específicas de la administración pública weberiana, esto no implica que la orientación hacia los valores de eficiencia y eficacia pierdan importancia y sean desechados sino *“que el sector público se orienta hacia una forma de eficiencia y eficacia distinta a la del sector privado por su ámbito de referencia en la evaluación de la relación costo-beneficio”* (Narbondo 2003: 67)

En función de los elementos que agrega Narbondo se puede fundamentar que la relación costo-beneficio de la lógica privada es diferente a la relación costo-beneficio de tipo social o sistémica. De ahí se desprende que la discusión sobre la importancia de la eficacia y la eficiencia no remite a tener o no tener en cuenta la dimensión de los cálculos de costo-beneficio, sino que la eficiencia y eficacia del sector público, en tanto que su objeto de aplicación es el conjunto de la sociedad, es diferente al cálculo que realiza una empresa o unidad empresarial, cuyo ámbito de aplicación es un mercado puntual. Respecto de un proyecto que tiene dimensión e impacto social: *“Es posible que los resultados de la evaluación de un mismo proyecto sean negativos en la evaluación privada (el proyecto da pérdidas) y positivos en la evaluación pública (el proyecto incrementa el bienestar social)”* (Cohen y Franco 1988: 214). El sentido social o de bienestar o sistémico implica que el cálculo se realiza en función del colectivo social.

Estado liberal vs Estado de bienestar: derechos y valores

Llevado el planteo al ámbito de los derechos y su interacción con los valores, atravesado por el

modelo de convivencia en que se articulan, podemos decir en términos amplios y generales que el Estado como agente representativo de la ciudadanía, ya sea en un Estado liberal democrático (ELD) o en un Estado keynesiano de bienestar (EKB), cumple funciones en torno al respeto y cumplimiento de ciertos valores que se relacionan directamente con los derechos que adquiere el ciudadano. Así, en términos amplios todo Estado democrático representativo cumple con valores de i) rectitud con respecto a los derechos del conjunto de la ciudadanía, ii) seguridad y estabilidad en el cumplimiento efectivo de lo que esos derechos establecen y iii) eficacia y eficiencia sociales, es decir del conjunto del sistema delimitado por las leyes y derechos establecidos por los representantes del conjunto de la ciudadanía. (Narbondo 2003: 65-67).

La cuestión aquí es que la razón de ser y las funciones son compartidas tanto por el ELD y el EKB, pero donde se diferencian es en los ámbitos de acción, en el nivel de penetración y en el sentido de responsabilidad que asumen en función de los valores y derechos que conciben y generan (Narbondo 2003: 65-67). Esta concepción de los valores y derechos marca el eje con el cual se diferencian los modelos donde, por un lado están los derechos civiles y políticos que comparten tanto el ELD como el EKB, y por otro los sociales y económicos que en la perspectiva del ELD deben ser de carácter residual y en el EKB de carácter universal.

Los Gobiernos actúan a través del Estado en función de sus ideas políticas y de esta forma se marcan las diferencias entre un modelo y otro.

El ELD se limita a garantizar derechos civiles y políticos mientras que el EKB asume los derechos sociales y económicos, pero no solamente como producto de una valoración humana y de la justicia social, sino también porque considera la equidad funcional al desarrollo y al crecimiento económico¹⁷.

Dado que el EKB asume un compromiso directo con los derechos sociales y económicos el sentido de los valores de la tipología manejada por Hood se modifica cambiando su esencia y los valores se resignifican según fundamenta Narbondo. Al enfocar el desarrollo en clave de ciudadanía social el rol del Estado amplía su ámbito de responsabilidad y articula las agencias prestadoras de servicios con un sentido sistémico. El compromiso que asume el Estado en la prestación de determinados bienes y servicios, y la consideración de estos como derechos del ciudadano requieren de un Estado activo en la generación y la responsabilidad de actuar para que la ciudadanía tenga acceso a tales bienes y servicios. Este es un asunto clave dado que la consideración ideológica de quienes manejan el Estado determina que ciertos bienes y servicios, que en el modelo de ELD no eran considerados como derechos, y por tanto el acceso a ellos dependía de la capacidad de compra en el mercado, pa-

¹⁷ La Banda Ancha cumple este doble sentido de acceso a un derecho humano y a la vez impulsar el desarrollo económico.

sen a ser derechos ciudadanos y por tanto el acceso a ellos no depende del mercado sino que el Estado interviene activamente para desmercantilizarlos con un sentido universal.

Así la razón de ser del Estado, de los servicios públicos y su impacto en la esfera económica, implica la creación y distribución de bienes o servicios de carácter estratégico y con un sentido sistémico dado que el mercado por sí solo no los produce en cantidad y calidad adecuadas. Esto ocurre así porque la demanda no llega a los niveles necesarios para movilizar la dinámica de la economía en clave de mercado y por tanto no hay un agente que pueda garantizar su producción en cantidad y calidad adecuadas para impulsar el desarrollo del conjunto de la economía. Para realizar ese tipo de intervenciones estratégicas de nivel nacional, la legislación y la regulación de tipo keynesiana impone restricciones a la lógica del mercado en los ámbitos definidos como públicos por su importancia estructural para el logro de la eficiencia social o sistémica. El establecimiento de monopolios, medidas proteccionistas, regulaciones de precios y salarios, etc., otorgan especiales prerrogativas administrativas al Estado para la conducción y el control de la producción y/o la distribución en función del logro de los objetivos económicos de interés general. (Chevallier 1994: 45-114).

El agente que en el mercado participa de esa dinámica tiene como finalidad el logro de la eficiencia privada, es decir la reducción de costos por producto.

En tal sentido, siguiendo a Narbondo, si el objetivo principal y último del Estado fuera producir a bajo costo, la utilización de los mecanismos de mercado en la provisión de los servicios públicos podría ser el dispositivo más apto.

Contrariamente, dado que la meta principal del Estado es extender la provisión de servicios públicos con independencia de la capacidad de pago y con independencia de la situación particular de cada ciudadano (o sea si el Estado tiene un rol desmercantilizador), el modelo de mercado no es el dispositivo más conveniente. La lógica de mercado no genera incentivos para producir bienes y servicios que satisfagan las demandas de aquellos ciudadanos que no tienen recursos para pagarlos o que tienen dificultades de acceso, por tanto el modelo de mercado está dirigido a los consumidores, nunca a los ciudadanos. Los incentivos para que el Estado produzca servicios públicos accesibles a los sectores sin poder adquisitivo no provienen de la lógica del mercado, sino de la lógica sistémica que se construye en la esfera política y pública.

El EKB asume como base estructural de su desarrollo una eficiencia y eficacia del conjunto del sistema que se articula con una concepción equilibrada entre la dimensión social y la económica. La intervención social cumple un rol económico en tanto que, según el modelo keynesiano, la oferta

crea su propia demanda en la medida que el gasto social es funcional a la dinámica económica al aumentar el poder de compra de los ciudadanos y la demanda agregada.

Paralelamente, las inversiones públicas del EKB tienen por finalidad generar demanda, pero también producir bienes cuya realización en cantidad adecuada para el desarrollo del conjunto del sistema económico no son rentables para las empresas e inversores privados. Finalmente, la creación de empresas estatales en áreas de producción de bienes o servicios de carácter estratégicos tiene por fin conferir al Estado una serie de instrumentos de acción propios para conducir e implementar la producción de esos bienes o servicios en función del desarrollo del conjunto de la economía. (Arias 1996: 51), (Narbondo 2003: 68-69)

El EKB actúa para que el sector privado se articule en función del desarrollo del conjunto. La eficacia y eficiencia privada es alineada, desde el Estado, a los intereses colectivos y sociales. Esta concepción aparece claramente definida en el Plan CARDALES original.

Consecuencias de la NPM: política, democracia, bienestar y desarrollo

El impacto de la NPM tiene efectos profundos sobre todo el modelo de desarrollo y de bienestar; incluso afecta la dimensión propiamente política en el marco de la convivencia social y el sentido mismo de la democracia representativa. Dado que en el formato general de la NPM cada estructura individual funciona como una empresa con objetivos de eficiencia y eficacia particular, y que no tienen responsabilidad sobre el conjunto del sistema, se pierde el sentido de totalidad articuladora del conjunto. La dinámica regida por la competencia lleva a que cada agencia se limite a cumplir los resultados previstos, pero se abstiene de articular su estrategia privada con la estrategia más amplia de desarrollo. Con la NPM es sustituido el sentido de coordinación entre agencias por la competencia. El Estado se fragmenta en sub-unidades que compiten entre sí y con agentes privados. La introducción de la lógica de mercado en el Estado impide lograr coherencia y coordinación entre diferentes acciones públicas específicas. Cada fragmento del Estado, al comportarse como una empresa individual, no articula los resultados de su sub-unidad con el conjunto del sistema¹⁸.

¹⁸ En nuestro caso pensar una política nacional de comunicaciones supone la articulación de todos los actores estatales involucrados en el organigrama para tal fin. En la práctica ANTEL cada vez que realiza una inversión en infraestructura, de hecho está realizando políticas dado el impacto que genera sobre el conjunto del mercado. Este aspecto se torna importante dado el rol que ha jugado ANTEL en la historia del sector estudiado aquí. Actualmente la DINATEL está impulsando el desarrollo de la Televisión Digital mientras que ANTEL continúa su lógica autónoma. No ha habido una discusión institucional por ejemplo acerca de si qué tecnología es la más adecuada para proveer televisión si TDT o IPTV. Cada institución parece seguir un curso autónomo y desconectado de una lógica sistémica.

La NPM genera la fragmentación interna de las estructuras públicas en unidades autónomas (aunque en distinto grado) que no están coordinadas y que además compiten entre sí. La lógica de la competencia elimina la de cooperación. Esto hace perder capacidad y visión de conjunto al gobierno central para coordinar y conducir las políticas de esas agencias dado que precisamente la lógica de mercado hace que estas unidades sean autónomas. Libradas a la competencia, las agencias autónomas tendrán una capacidad de acción centralizada en el “micromanagement” y orientadas a la satisfacción de su sector particular, pero con carencias estructurales en cuanto al “macromanagement”, es decir la coordinación del conjunto de esas acciones en función de una política general de nivel nacional y de la satisfacción del conjunto de demandas sociales articuladas.

Al circunscribir las funciones básicas del Estado a regular, controlar, determinar y elegir resultados y crear las condiciones para la competencia, se pierde el sentido jerárquico del Estado sobre las agencias prestadoras de servicio público y el sentido propiamente político de verticalidad. El rol del Estado pasa del formato jerárquico-autoritario a uno de mercado o de red. De esta forma, declina la integralidad de la estrategia de desarrollo de largo plazo, los objetivos comunes conducidos desde la esfera política y la posibilidad de configurar una coordinación entre las agencias al servicio de la ciudadanía.

El nuevo formato del sector público se expande más allá del gobierno electo y el aparato administrativo; incorpora organizaciones privadas y sin fines de lucro en la elaboración y prestación de los servicios públicos. Las interacciones entre los miembros de esta red están regidas por mecanismos auto-regulados (autorregulación o autorregulación regulada). El Estado, por lo tanto, deja de detentar el monopolio ya que las formas de conducción y control se producen por vías indirectas de negociación. Esto implica a su vez que la propia formulación ya no está en manos del Estado central, sino que éste define las mismas en una negociación con los prestadores autónomos de las mismas (privados o públicos). El funcionamiento pone en cuestión el concepto mismo de democracia. Esta problemática se vincula directamente con la dimensión jurídica que abordaremos a continuación.

Las técnicas del sector privado responden a una ética empresarial acompañadas del sentido mercantil del interés privado. Existe una sustitución y desplazamiento de los valores públicos por los privados. Las actitudes y comportamientos de los servidores públicos cambian al asumir el rol de gerentes de empresa.

Dimensión jurídica

Regulación: ¿neoliberalismo o bienestar?

Para completar un adecuado análisis del sector público es necesario incorporar la dimensión jurídica. Como planteamos al comienzo del trabajo esta dimensión se articula dicotómicamente como: de un lado el “pluralismo jurídico” como funcional al neoliberalismo y del otro lado el “universalismo jurídico” como adecuado a la lógica del modelo de bienestar.

El rol del Estado y la fundamentación respecto del modelo de desarrollo y sociedad al que se apunta están reflejados en el tipo de normativas y leyes que se sancionan y la forma en cómo se diseñan. Es un punto relevante que actúa como telón de fondo o marco de encuadre de las políticas públicas e intervenciones sectoriales.

“Uno de los factores más relevantes en la crisis de la “estatalidad” del Derecho es el creciente protagonismo de grupos y corporaciones, sobre todo económicos, en los procesos de creación de normas. Se trata de manifestaciones de pluralismo jurídico, que resultan de especial interés para explicar el fenómeno de la desregulación. Al contrario de lo que la expresión puede sugerir, la desregulación no equivale a la anomia, sino que se identifica con el desplazamiento de normas intervencionistas, propias del Estado social, por otras cuya función se limita a asegurar la autonomía privada y la libre competencia entre sujetos que operan en el mercado. La desregulación suele justificarse en razones de eficiencia del mercado, pero también en razones de mayor legitimidad de las instancias públicas. Si bien la desregulación está cobrando importancia en el ámbito del Derecho estatal, es seguramente en el plano transnacional en el que más se advierte su presencia. Es más, cabría decir que la desregulación es la técnica normativa más característica de la sociedad global (piénsese en la nueva lex mercatoria): los agentes económicos que operan a escala global (...) necesitan normas que no pongan trabas al mercado. Éste es precisamente el tipo de Derecho que propicia la desregulación.” (Marcilla Córdoba 2005: 239)

Los aspectos jurídicos representan uno de los centros desde el que se ha operado la estrategia para desmontar y quitar poder al Estado en relación con el mercado y el resto de la sociedad civil. Cuando las normativas son permeables a los intereses corporativos es cuando la regulación del modelo de bienestar es desarticulada y sustituida por una regulación pro-mercado. Este proceso no supone una mera desregulación o retirada del Estado, sino que implica un cambio de la regulación en función de un modelo de desarrollo donde el Estado cambia su rol. De manera que la regulación de

corte neoliberal contiene un tipo de normativa específicamente necesaria para un modelo de mercado.

La desregulación suele justificarse en la supuesta eficiencia del mercado y en la idea de que la propuesta otorga mayor legitimidad a las decisiones públicas a causa de la aparente neutralidad de las normas, sosteniéndose incluso que esta forma de producción normativa constituye una solución al desbordamiento del Estado asistencial, favoreciendo el funcionamiento y la mejor prestación de servicios a los ciudadanos. Ahora bien, dado que en última instancia el argumento es el de mejorar la calidad de los servicios públicos, en la práctica, las normativas diseñadas por intereses corporativos es suavizada bajo una retórica política participativa, inclusiva y ciudadana.

La pérdida del monopolio estatal de las llamadas “Fuentes del Derecho” ha venido siendo constante dada la gradual relevancia que han cobrado las corporaciones y grupos económicos y sociales a nivel nacional y global. Esta tendencia en la construcción de la normativa local ha venido cambiando respecto de perspectivas previas que, aun cuando implicaban la revisión y el cuestionamiento de la forma de ejercicio de la soberanía nacional, se consideraba que el Estado era el actor central en torno a las competencias normativas o reguladoras. No era cuestionable que las instituciones públicas fueran las encargadas de la regulación de los asuntos de interés general. Sin embargo esto ha cambiado. La debilitación estatal implica el desplazamiento del poder normativo hacia la influencia o participación legislativa directa de los grupos portadores de intereses económicos y sociales en la elaboración de las leyes. La relación entre los poderes públicos y los grupos sociales se invierte respecto del modelo clásico de representación política (jerárquico-burocrático) y de toma de decisiones legislativas y jurisdiccionales del Estado de Derecho (división de poderes). Estos grupos corporativos se incorporan a las instancias de construcción normativa del Estado para la gestión de sus asuntos particulares. En lugar de regulaciones uniformes que puedan ofrecer leyes universales, los agentes privados prefieren mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos de base negociadora, como el arbitraje y la mediación. La sociedad, el mercado, los grupos económicos, las corporaciones profesionales, etc., afirman su poder frente al Estado mientras que las tradicionales instituciones político-representativas y administradoras de justicia pierden centralidad en la capacidad de utilizar el inventario de la regulación con un sentido sistémico. La regulación común (en tanto bien común) y uniforme (homogénea) que propicia la ley se ve paulatinamente desplazada por un gradual aumento del pluralismo jurídico particularista. (Marcilla Córdoba 2005: 240-245)

Las normas de origen privado se han instalado en los sistemas jurídicos. Así, en la práctica, el sistema político es influido por grupos organizados que defienden intereses particulares. Estos

grupos intervienen directamente en la adopción de decisiones políticas a la vez que el sistema político ratifica normas en cuya formación, muchas veces los legisladores no participan.

Posteriormente, la estrategia de legitimación de la norma se hace desde una retórica democrática, ciudadana, inclusiva, de bienestar, pero con cláusulas específicas (que pueden ser uno o dos artículos particulares) que contienen y legitiman los intereses de grupos económicos que reciben los beneficios de esas leyes.

Esta estrategia de penetración de intereses de origen empresarial tiene especial relevancia en el campo de las Comunicaciones.

Como plantea Marcilla, la desregulación no se identifica con la anomia, sino con la sustitución de una legislación intervencionista que adopta medidas políticas para influir y modificar las estructuras sociales y económicas por otra abstencionista, tolerante con las normas procedentes de los propios agentes económicos y sociales, y limitada a garantizar la vigencia de las reglas de juego del libre mercado, en especial la libre competencia entre sujetos económicos privados.

La desregulación, que desde el punto de vista teórico-jurídico puede considerarse una manifestación del pluralismo jurídico, se vincula desde el punto de vista teórico-político al proyecto neoliberal.

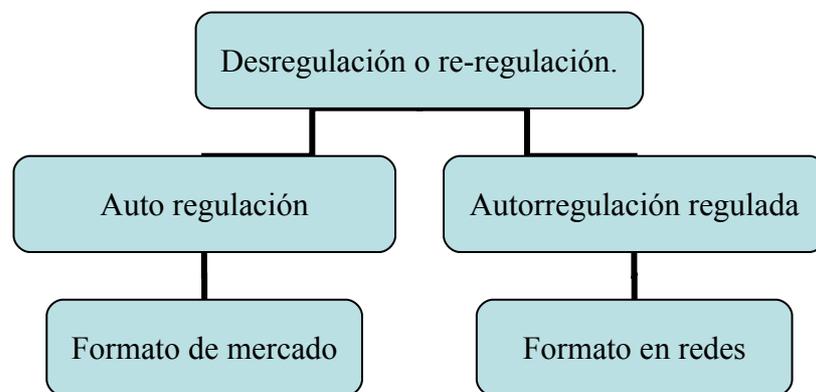
La desregulación es funcional a la privatización. Ambas implican un modelo de organización inverso al del Estado social, basado en la entrega por parte de los poderes públicos, de la producción de bienes y la prestación de servicios a los sujetos privados. La vía para la privatización es justamente la sustitución del régimen jurídico intervencionista e impulsor de lo público por uno abstencionista y “restaurador” de lo privado. La desregulación se asocia a políticas neoliberales que propugnan la reducción del papel de los poderes públicos en el control de los mercados mediante una legislación destinada a velar particularmente por la prosperidad de la empresa privada y tendiente a reducir lo más posible las obligaciones o responsabilidades empresariales (Marcilla Córdoba 2005: 243-250)

Autorregulación regulada

Asociada a esta imagen de la desregulación como herramienta de la privatización y como método legislativo del proyecto político neoliberal, aparecen otras lecturas que rechazan interpretar en los argumentos previos un quiebre del Estado social. Tomamos la denominada “autorregulación regulada”, una matización teórica de la desregulación que se articula con un formato de “redes” y con la NPM. Ésta supone una forma específica de desregulación que consiste en la aceptación por parte de los poderes públicos de las normas generadas en el ámbito privado, pero con el objetivo de

que estas normas sirvan para cumplir fines de interés general¹⁹. Esta línea argumenta que la desregulación no implica tanto el debilitamiento de las funciones estatales, sino una nueva forma más efectiva de articular e implementar las tareas propias del Estado social residual.

La “autorregulación regulada” es diferente de la mera autorregulación. Esta última consiste en la ordenación del funcionamiento del mercado a través de decisiones que excluyen a los poderes públicos pues parten de los mismos operadores económicos que actúan en el mercado. En cambio, en el caso de la “autorregulación regulada” las autoridades estatales toleran las normas gestadas en el ámbito privado, pero con el objeto de servirse luego de ellas para cumplir fines públicos. Así, la característica que identifica a la “autorregulación regulada” es la cooperación entre el Estado y los sujetos económicos privados en un formato de redes, bajo el supuesto fin de cumplir de forma más eficaz y eficiente los intereses generales. (Marcilla Córdoba 2005: 245-260).



(Construcción propia)

La “autorregulación regulada” se justifica teóricamente en la eficiencia y eficacia a la hora de brindar servicios públicos, y en que es una de las técnicas de desregulación menos perjudicial en materia de debilitamiento del Estado social. También se justifica al adjudicarse los frutos de la autorregulación de los sujetos privados, lo que representa un camino para lograr de modo más eficaz y eficiente los propios objetivos del Estado social, atenuando el desbordamiento de las autoridades ante la gran cantidad de tareas y actividades que les corresponden en ejercicio de sus funciones. En esta perspectiva surge el “estado gestor” como alternativa al “Estado planificador”, que, como señala Laporta, *“sin ser protagonista de la economía es un actor privilegiado en la articulación de las condiciones de posibilidad del mercado; en la corrección de los fallos del mercado (...) el Estado gestor se identifica con (...) un nuevo tipo de Estado que, sin ser incompatible con la seguridad jurídica que proporciona el Estado garante y sin renunciar a muchas de las dimensiones redistributivas y de integración social del Estado protector, evite sin*

¹⁹ En el CARDALES modificado vemos esto cuando se habla de llegar al quintil más pobre.

embargo los obstáculos internos y los frenos burocráticos que caracterizan a este último, (...)”

(Laporta 2004: 44-45)

En el marco de la argumentación de esta forma de desregulación, asociado a las razones o suposiciones de eficacia y eficiencia de los servicios públicos, el discurso de la desregulación, como “autorregulación regulada” recurre a razones de legitimidad del Estado ante la sociedad civil. Así lo plantea Muñoz Machado, para quien la novedad de las formas de desregulación como la “autorregulación regulada” no implica una fractura entre el Estado y la sociedad, sino la unión entre intereses públicos y privados²⁰. El Estado acepta la irrupción de la sociedad civil y su capacidad creadora de normas y la utiliza para el cumplimiento de los fines públicos. En palabras del autor: *“el Estado retrocede y abre nuevos espacios a la actuación de las organizaciones de base privada. Lo hace, sin embargo, procurando que esta acción privada sea complementaria y, desde luego, conducida hacia objetivos de interés público, aunque al mismo tiempo satisfagan aspiraciones legítimas relativas al mejor desarrollo de actividades privadas”* (Muñoz Machado 2004: 466). Ante argumentos como este, es posible concluir en que esta forma de desregulación que supone la “autorregulación regulada”, más que implicar una nueva fase del Estado social contiene el propósito político neoliberal que busca reducir los poderes públicos. El pluralismo jurídico como multiplicidad de normas particulares, y la desregulación como herramienta para evitar las limitaciones al control del mercado por parte del Estado, deterioran el monopolio estatal de las “Fuentes del Derecho”, aunque como vimos hay variantes importantes entre la autorregulación y la “autorregulación regulada”.

Marco global

La desregulación adquiere preeminencia en la medida en que la globalización acompaña el aumento del poder de los agentes del mundo financiero y empresarial transnacional frente al poder del Estado. Ferrajoli caracteriza la desregulación como la principal expresión de la globalización en el plano jurídico mundial.

“El principal efecto de la crisis del Estado en el plano internacional ha sido la producción de un vacío de derecho público. Esto es, la ausencia de reglas, de límites y vínculos que garanticen la paz y los derechos humanos frente a los nuevos poderes transnacionales, públicos y privados, que han depuesto a los viejos poderes estatales o que, en todo caso, han conseguido liberarse de sus funciones de gobierno y de control. Pienso incluso que la propia globalización de la economía puede ser identificada, en el plano jurídico, con este vacío de un derecho público internacional capaz de disciplinar los grandes poderes económicos transnacionales. Obsérvese que no se trata de

²⁰ El CARDALES original articulado con una regulación por “capas” y no por servicios podría haber sido el esquema más adecuado para lograr un rol estatal relevante en su articulación con agentes privados.

un vacío de derecho, que no puede existir nunca, sino de un vacío de derecho público que inevitablemente ha sido colmado por un plexo normativo de derecho privado, es decir, por un derecho de producción contractual que ha pasado a sustituir a las fuentes jurídicas tradicionales y que refleja, con frecuencia, la ley del más fuerte” (Ferrajoli 2004: 142)

Según Held y Macgrew la globalización está relacionada con transformaciones sociales, económicas, políticas, así como con la forma de organización estructural. Las expresiones más significativas de la globalización son el desarrollo de las corporaciones multinacionales y los mercados financieros mundiales. De esta forma, se atan globalización y desregulación en clave de “sistema-mundo”.

La desregulación se asocia a la crisis del Estado social y al proceso de globalización como una práctica productora de reglas específicas para la sociedad global. La globalización desregulada permite que los agentes económicos privados, que operan a escala mundial, consigan eludir las legislaciones estatales y se protejan bajo normas instituidas por ellos mismos sobre la base de negociaciones corporativas. Esto resulta más operativo en Estados débiles o emergentes. El resultado es la propagación de normas privadas y sistemas de resolución de conflictos al margen de las instancias públicas.

La legislación existente condiciona fuertemente la llegada o no de inversión extranjera. Un mercado desregulado atrae la inversión, en cambio un mercado regulado debilita el interés del capital. De esta forma la máxima sanción que realizan las empresas contra los estados reguladores es la “No-Inversión”, que además es la correspondiente amenaza con la cuál se negocian las normativas. El fundamento del poder y dominio del capitalista radica en este derecho institucionalizado de retirar el capital.

Según Held y Mcgrew una de las expresiones más claras de este fenómeno es la creciente presencia y articulación de instituciones públicas y privadas en la elaboración de normas.

En diversos ámbitos han surgido instancias específicas para la producción de pautas que tienen como fin la *“estandarización técnica, la elaboración de normas profesionales, la regulación interna de las multinacionales, y, a través de la contratación mercantil, el arbitraje y otros elementos de la lex mercatoria. La combinación de actores públicos y privados está reconfigurando la base a partir de la que se están elaborando normas y sistemas normativos (...) Ya no existe una separación rigurosa entre trámites y mecanismos legales públicos y privados, nacionales e internacionales, y modelos de legislación y aplicación de la ley ya no se ajustan con facilidad a la jerarquía unificada de los sistemas de Estado”* (Held, D. Mcgrew, A. 2002: 173)

Los llamados “paraísos normativos”, formato análogo a los “paraísos fiscales”, se explica porque

los Estados se ven forzados a competir entre sí para atraer inversiones a su territorio mediante legislaciones liberalizadoras, bajando los impuestos que gravan a las empresas y flexibilizando las normas sociales; en síntesis suplantando normas de tipo intervencionista y asistencial por normas basadas en el *laissez faire*. La desregulación es una respuesta de los Estados nacionales al “forum shopping”, o búsqueda del ordenamiento más favorable por parte de las empresas multinacionales. (Günther 2003: 231)

La desregulación supone un vaciamiento del Derecho, pero no de todo Derecho, sino del Derecho Público (nacional o internacional) que es el que garantiza los intereses generales. Afirma Atienza que *“la desregulación no significa acabar con el poder, sino sustituir un poder (el poder del Estado) por otro poder, el que cada parte tiene en un proceso de negociación; la desregulación suele tener por ello consecuencias favorables para los que están en una situación de mayor poder económico, que pueden ejercerlo sin tener que someterse a las normas estatales”*. (Atienza 2001: 133-134)

A lo anterior sumamos a Holmes quien señala: *“cuando el Estado, la única institución social disponible que puede defender sistemáticamente los intereses de los débiles, se privatiza, cuando se convierte totalmente, y no parcialmente, en la herramienta de los fuertes, entonces no pueden surgir relaciones liberales entre el Estado y la sociedad (...) Mientras que un gobierno débil toma las demandas secuencialmente y cede frente a la presión por subsidios hasta que la caja registradora se vacía, un gobierno fuerte reúne todas las demandas, identifica cuáles son las más importantes y entrega un paquete para satisfacer, al menos en parte, a los solicitantes más indicados”* (Holmes 2004: 145-149).

La articulación y la síntesis de todas las dimensiones tratadas en este primer capítulo convergen en el Estado regulador y las nuevas formas de relacionamiento, entre el ámbito público y el privado, que ponen el acento en las Capacidades Estatales y el rol que asume el Estado en cada red o sector particular. Avanzaremos en el siguiente capítulo en estos aspectos en torno al complejo específico de las Comunicaciones para el Uruguay.

Capítulo 2

Estado Regulador: marco institucional

“En la nueva sociedad del conocimiento la innovación y las redes aparecen como dos conceptos claves para entender por qué determinadas empresas, países, o bien regiones pueden ser competitivos en un mundo globalizado. Desde diferentes enfoques académicos se concluye que el entorno que crean los actores públicos y privados pasa a ser relevante para resolver los problemas colectivos.

En consecuencia, la clave para conseguir el crecimiento estable y sostenible no está exclusivamente en la manipulación de variables macroeconómicas, sino que cobra relevancia la paciente reelaboración de las instituciones que rigen el comportamiento y las relaciones entre individuos en su actividad cotidiana, en el interior de las empresas, en el seno del Estado y la sociedad en general”.

(Cristina Zurbriggen, Pablo Darscht)

I

El retorno del Estado en el siglo XXI, como Institución participe en la determinación del sentido de la dinámica social, tiene una fisonomía muy diferente a la que se planteaba a mediados del siglo pasado. Como se desprende de la cita que encabeza este capítulo, el retorno de la ingeniería pública tiene un rol de ordenamiento, control, regulación y seguimiento de las relaciones e interacciones entre los agentes privados y públicos. El Estado ya no es un agente especializado en brindar servicios sino que se ocupa de crear las condiciones propicias para que unidades sub-estatales estructuradas con una lógica gerencial y agentes privados ofrezcan productos y servicios a la ciudadanía.

Desde esta perspectiva se acepta la centralidad del mercado como Institución y la competencia como motor del desarrollo. El Estado se ocupa de limitar la natural tendencia predatoria del mercado desregulado y se transforma en un agente que ofrece garantías despolitizadas para la competencia.

El complemento de esta ecuación sugiere el desarrollo de “capacidades Estatales” que ofician de garantía para que exista un Estado fuerte en su capacidad de interactuar en las redes que se estructuran en cada entramado específico o sector. Aparece aquí el rol de las agencias reguladoras. El Estado regulador modifica las relaciones de poder y la articulación entre lo político y lo técnico encausando las complejidades hacia la dinámica de la competencia. Ya vimos cómo la NPM apunta a que las empresas públicas incorporen en su seno el sentido gerencial y la lógica de la eficacia y eficiencia privada. Las empresas públicas pasan a competir en un mercado con empresas privadas en igualdad de condiciones bajo la atenta mirada de un Estado que regula objetivamente la dinámica

del mercado.

Alguna de las preguntas que surgen ante este nuevo marco institucional son: ¿Es el “Estado Regulador” un modelo neutral y estandarizado o contrariamente existen matices y variantes dentro del propio concepto? En tanto que la centralidad de la dinámica de la sociedad sigue estando regida por el mercado ¿es posible sostener que el Estado regulador es una alternativa al neoliberalismo? ¿Puede un Estado penetrado por intereses particulares y fragmentado a partir de redes clientelares y anillos burocráticos ser capaz de regular una estructura tan compleja como las Comunicaciones? ¿Cuál es el rol de las empresas públicas para generar bienestar y desarrollo sistémico en un contexto de competencia? ¿Cuál es y será el rol de ANTEL en el cambiante y convergente complejo de las Comunicaciones? ¿Cuál será el rol de la URSEC? ¿Cuál el de la DINATEL? ¿Cómo se regulará la Banda Ancha? ¿Qué matriz comunicacional se edificará en el Uruguay a partir del escenario presente? ¿Es posible modificar los niveles de desigualdad de acceso al mundo de las Comunicaciones en este formato? ¿El mercado de las Comunicaciones se estructurará bajo una lógica desmercantilizada y universal o bajo una residual y estratificada? ¿Cómo se procesarán las reformas en el sector desde el punto de vista del desarrollo económico? ¿Dónde se pondrán los énfasis para que las transformaciones en el sector impliquen mayores ingresos para el país y para el conjunto de la ciudadanía en el corto, mediano y largo plazo?

II

La literatura politológica que aborda el tema de los servicios públicos y su regulación a menudo reflexiona sobre escenarios absolutamente privatizados. Por tal razón debemos diferenciar desde el comienzo lo que son escenarios privatizados de lo que son escenarios mixtos en la provisión de servicios públicos.

Los escenarios absolutamente privatizados son aquellos donde las reformas de corte neoliberal penetraron fuertemente mientras que los escenarios mixtos son aquellos donde permaneció vigente la presencia estatal. Pensar el sentido de la matriz comunicacional en un escenario privatizado implica recurrir exclusivamente a políticas regulatorias, mientras que en un escenario mixto a las políticas regulatorias se suma el rol específico que asuma el actor estatal en tanto proveedor de servicios así como impulsor de un conjunto de políticas que impliquen una visión totalizadora del sector.

Para el caso Uruguayo en el complejo de las Comunicaciones debemos incluir dentro de los agentes involucrados a ANTEL como actor estatal prestador de servicios públicos y como un actor activo en la generación e impulso de políticas sectoriales.

Por esta razón es que en el marco de un escenario mixto existen dos preocupaciones centrales para

el Estado: a) la política regulatoria y b) el rol de las empresas públicas. En un escenario privatizado la única preocupación remite al diseño y efectividad de las políticas regulatorias, sin embargo cuando el Estado tiene presencia a través de sus empresas públicas existe un doble accionar sobre el mercado: la regulación y la presencia efectiva desde dentro.

En los escenarios privatizados la garantía que el ciudadano acceda a los servicios públicos depende exclusivamente de las agencias reguladoras y de su efectividad para obligar a las empresas privadas a cumplir fines públicos. Pero en el caso mixto el Estado asume además el rol de proveedor directo de servicios públicos. Por estas razones es que en el caso estudiado aquí el análisis de las Comunicaciones nos remite a la URSEC (agencia reguladora) y a ANTEL (presencia activa del Estado en el mercado)²¹.

Para analizar estructuralmente el sentido de la regulación es importante precisar la ubicación de la unidad reguladora en el organigrama del Estado.

En el caso de la URSEC (Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones) se creó como un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo el 21 de febrero de 2001 por la ley 17296, artículo 70. Paralelamente en el artículo 74 de la referida ley se establece que la URSEC funcionará dentro del ámbito de la comisión de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con autonomía técnica. Posteriormente, en el gobierno del Frente Amplio se realizan cambios en el organigrama original a través del artículo 194 de la ley 17930 de diciembre de 2005, donde se establece que la URSEC se vincula administrativamente con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería manteniendo la actuación autónoma.

Estado regulador: amplio o restringido

La discusión sobre el Estado regulador no se cierra en el mero diseño institucional general. Existe espacio y márgenes que si bien son más restringidos que en la dicotomía neoliberalismo-Estado de bienestar, igualmente permiten establecer diferencias entre propuestas de gobierno. A pesar de que el Estado regulador elimina grandes asuntos del debate ideológico, deja de todas formas márgenes para discutir. Descartado ya el Estado de bienestar puro o el neoliberalismo desregulado aparecen en la agenda dos submodelos: el Estado regulador restringido y el Estado regulador amplio.

Antes de entrar en estos sub-modelos es necesario un acercamiento al concepto de regulación según

²¹ También es central apreciar la relación entre la unidad reguladora y el Poder Ejecutivo a través de su actor encargado del diseño de las políticas (DINATEL). Existe una dinámica propia de tensiones que es necesario tener presente cuando hablemos de regulación. El PE a través de decretos ha tenido en el período 2005-2011 una activa presencia en el campo de las comunicaciones y el PL ha sancionado diversas leyes.

diversas miradas.

Siguiendo el ordenamiento que realiza Serafinoff acerca de cómo puntualizar la regulación, extraemos de allí algunas definiciones que son las más adecuadas para el caso de estudio ya que no refieren específicamente a un escenario privatizado sino que permiten ser adaptadas a un escenario mixto como es el caso uruguayo en las Comunicaciones.

Majone y la Spina (1993) sostienen que en la regulación *“el Estado (...) identifica y previene riesgos y, para ello, diseña marcos normativos, dota de capacidad de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta (...). El Estado regulador evalúa, entonces, la eficacia de sus propias medidas y previene los efectos indeseables de las mismas sobre otras esferas. Es decir, no se constituye como una alternativa a la libre iniciativa, a la autorregulación o a la gestión pública. Por el contrario, la regulación se plantea como una condición indispensable para que la iniciativa privada se desarrolle en el respeto por el interés público”*²².

Selznick (1985) *“entiende a la regulación como un control prolongado y enfocado, ejercido por una agencia pública sobre actividades a las que la comunidad atribuye importancia social”*.

Lahera (1997) *“señala que la regulación es un ejercicio normativo ejercido por el sector público respecto de una actividad productiva, normalmente privada, en caso de falla de mercado o por razones sociales”*

Stark (2001) *“introduce la capacidad del Estado de orientar conductas, no sólo a través de normas sino también de prácticas”*.²³

Estas definiciones generales nos permiten introducir la diferencia entre dos formas de conceptualizar la regulación. Por un lado encontramos el Estado regulador restringido o reduccionista que centra el sentido de la regulación ante fallas del mercado. Las preocupaciones de quienes conciben la regulación en esta forma focalizan su atención en el mercado y en cómo el Estado puede actuar para ordenar las condiciones de mercado para reducir la incertidumbre del mismo. El énfasis de esta

²² Estos autores fundamentan que la regulación además del control sobre una actividad socialmente estratégica, utilizan otros instrumentos complementarios: el marco regulatorio, técnicas complementarias o alternativas a la reglamentación y la política judicial.

²³ Stark sostiene que el proceso de regulación supone un conjunto de prácticas y reglamentaciones a través de las que un gobierno transforma o dirige las conductas o el sentido y estructura de una industria o servicio público o privado con el fin de mejorar la eficiencia y la equidad de los mercados en función del interés general.

intervención centra su inquietud en que el Estado cuente con “capacidades” para intervenir de manera efectiva para generar condiciones de mercado. La finalidad es generar mercados competitivos evitando cualquier tipo de situación monopólica. Lo que no aparece claramente es una división entre un tipo de regulación específica para empresas privadas y un tipo de regulación para empresas públicas. La regulación se supone neutra y para todas las empresas bajo la lógica de la competencia y de la eficacia y eficiencia privada. En esta propuesta la regulación implica el tipo de eficacia y eficiencia económica resultantes de los mercados competitivos. El marco regulatorio y las agencias deben actuar ordenando e impulsando los mercados con un sentido de competencia. Podemos sintetizar la postura reduccionista en el siguiente cuadro a partir de lo que plantea Serafinoff²⁴. (Ver cuadro 4)

En esta propuesta la centralidad está en la competencia de mercado. El Estado interviene para regular cuando éste no asigna eficientemente los recursos.

La otra perspectiva, la postura amplia de la regulación se estructura con un sentido social. La finalidad de la propuesta amplia es intervenir para mejorar el bienestar social con un fuerte sentido de inclusión; no deja de lado lo planteado por la visión reduccionista sino que además del control de los mercados propone que es necesario regular con un sentido de bienestar y no solamente reglamentar para formar mercados competitivos. Sumado a lo que plantea la visión reduccionista, la postura amplia incluye: (Ver cuadro 5)

Las capacidades estatales necesarias para cumplir los fines de la propuesta amplia son diferentes a los de la propuesta reduccionista de la regulación. Para que haya un Estado regulador amplio se requieren mayores capacidades estatales para regular con fines de bienestar. Además es estratégico que el Estado evite ser influido en las decisiones regulatorias por intereses privados.

Es muy amplia la diferencia entre la capacidad de presión que tienen las empresas privadas respecto de la que tienen los usuarios. Por esto el Estado no puede administrar presiones sino que debe estructurar una regulación que restrinja el beneficio privado para que existan concesiones sociales.

El Estado regulador en su sentido más puro, ya sea en su veta restringida o en la amplia, supone la intervención para generar reglas de convivencia. Como señalamos antes, estas reglas pueden estar sujetas a valoraciones económicas o a valoraciones sociales que profundizan la propuesta reduccionista de la regulación. Consideramos que la concepción amplia del Estado regulador representa un

²⁴ La autora toma los aportes de Francis (1993), Rees y Vickers (1995), Davis y Flanders (1995), Abdala (1996), Spiller (1998), Parker (1999), Gameiro de Moura (2002), y Pando (s/f).

objetivo realista en cuanto a la construcción de bienestar. En el caso de las Comunicaciones en el Uruguay al no estar en un marco privatizado, sino con una activa presencia del Estado a través de ANTEL, se encuentran en una situación coyuntural estratégica. El rol del Ente es y será determinante en la generación de bienestar y desarrollo en el nuevo concepto de Comunicaciones donde la Banda Ancha a través de la fibra óptica se ha convertido en el instrumento fundamental. Este territorio emblema de la tecnología moderna aún no ha sido regulado, es imprescindible darle un marco jurídico si se pretende que el Estado tenga un control de las redes de transmisión.

La regulación acompañada de una presencia activa del Estado dentro del mercado representa un marco estratégico para realizar transformaciones profundas en el campo de las Comunicaciones y en el modelo de desarrollo. ANTEL ha ampliado su área de acción al transformarse de una empresa de telecomunicaciones a una de Comunicaciones. El cambio implica su perspectiva de actuar sobre la totalidad del sector. Las capacidades estatales para generar un marco de bienestar y desarrollo están en el rol que pueda jugar URSEC en la regulación y ANTEL en la presencia directa. Estas dos instituciones son los instrumentos de los gobiernos.

ESTADO DESARROLLISTA DE BIENESTAR UNIVERSAL

Además de la síntesis que implica llegar al Estado Regulador debemos incluir otra síntesis que supone articular la discusión del capítulo primero. En tal sentido planteamos la alternativa de bienestar para sociedades emergentes en clave de Estado desarrollista de bienestar universalista como aquella estrategia teórica que combina igualdad y desarrollo en el marco de la globalización.

En este Estado (EDBU), en el campo de las políticas sociales, el fin que se persigue es alcanzar el mayor grado de desmercantilización posible de la producción y provisión de bienes y servicios esenciales. Estos bienes y servicios necesarios para la vida de todas las personas, requiere de un Estado que actúe para generar la universalización de los derechos sociales en un marco de prestaciones de la más alta calidad. El universalismo de alta calidad se opone al universalismo básico. Por tal razón este punto es medular a la hora de analizar estrategias alternativas al neoliberalismo ya que las políticas que supongan universalismos básicos reproducen la lógica de mercado mientras que el universalismo de calidad estimula el Estado desarrollista de bienestar universalista.

Que las políticas sean fuertemente universales no impide la existencia de políticas focalizadas, características del modelo neoliberal. La focalización en el EDBU apunta a universalizar desde una lógica asimétrica. Esto es, intervenir específicamente para que aquellos ciudadanos que no acceden a los servicios queden integrados. La finalidad es ampliar el grado de desmercantilización hacia la máxima capacidad de cobertura y con énfasis en la mayor calidad posible.

En lo que tiene que ver con la dimensión económica del desarrollo, la finalidad principal del EDBU es apuntar hacia una eficiencia sistémica, es decir una eficiencia del conjunto de la producción con miras a alcanzar el mayor grado de desmercantilización posible en un marco estratégico sustentable y equilibrado. El desarrollo no es predatorio, sino que está atado a una mirada sustentable en el largo plazo a la vez que se articula con la finalidad desmercantilizadora.

Tal estrategia no elimina el mercado competitivo ni deja de incentivar la inversión privada; es más, el Estado actúa para generar la atracción de capitales privados. Sin embargo, la diferencia con el modelo neoliberal es que la acumulación privada de capital está subordinada a una estrategia de intervención con el objetivo de alcanzar un desarrollo económico y ecológicamente sustentable en un marco de mayor igualdad social. Desde este punto de vista el EDBU comparte con el neoliberal el sentido competitivo del mercado, pero centra su especificidad en que la lógica de la competencia se genere en un marco de atracción de capitales selectivos que redunden en beneficios para la totalidad de la ciudadanía. Es decir, el capital es seleccionado con un criterio de maximizar el valor agregado de la riqueza nacional, pero anclado a una distribución equitativa de los beneficios en la sociedad.

La competencia que se genera en el EDBU requiere de un Estado que produzca y fomente espacios de competencia que sean eficientes desde el punto de vista sistémico en cuanto a instrumentar una estrategia desmercantilizadora. Para esto actúa en la *“producción de ventajas competitivas, directamente con sus propios recursos coactivos materiales humanos, o indirectamente, por medio de co-participación en inversiones, subsidios, regulaciones pro fomento del valor agregado nacional y la inclusividad social, etc.”* (Narbondo: 2011)

Paralelamente el EDBU tiene un rol activo *“directamente como empresario, o mediante inversiones públicas y regulaciones para fomentar sinergias de valor agregado nacional y la inclusividad social, para producir y extender infraestructuras -transportes, comunicaciones energía parques industriales, laboratorios medio ambiente, pero también educación, salud y otros servicios sociales- que directa o indirectamente intervienen en la capacidad productiva sistémica nacional. Esta intervención en la producción de infraestructura tiene por objetivo central y ordenador lograr que el acceso a los beneficios de las infraestructuras lleguen a todos los miembros de la sociedad, superando las presiones del mercado para que las infraestructuras subsidiadas directa o indirectamente por el gasto público se focalicen y se limiten a las estrictamente necesarias para maximizar las posibilidades de ganancia del capital privado.”* (Narbondo: 2011)²⁵

²⁵ Es por esto que Scokpol sostiene que el Estado es una estructura que estructura, es decir que contribuye junto con otras estructuras del sistema social (económica cultural, internacional) a delimitar actores estatales y no estatales, con sus intereses lógicas de acción, recursos de poder y con sus conflictos alianzas y relaciones de dominación y dependencia dentro y fuera del Estado (Scokpol 1989)

Proceso en el Uruguay

I

El siguiente esquema representa el cuadro de situación y las cuestiones en las que pretendemos avanzar. (Ver cuadro 6)

Las variables que en último término queremos fundamentar son las del bienestar y el desarrollo. Es importante precisar que ambas no son intrínsecamente diferentes ya que un alto bienestar, universal de calidad, tiene efectos directos sobre el desarrollo y la generación de riqueza. Contrariamente, los universalismos básicos dejan fuera de la estructura de generación de riqueza de “punta” a la mayoría de la ciudadanía e instauran sociedades sumamente estratificadas y desiguales.

Dado que el escenario de las Comunicaciones en Uruguay es mixto, existen operadores públicos y privados, se nos abren dos importantes centros de atención: las políticas regulatorias y la estrategia de Banda Ancha de ANTEL.

A partir de aquí haremos un seguimiento del sector durante el proceso de liberalización hasta la coyuntura actual. Tendremos como hito fundamental para el ejercicio crítico el cambio de gobierno a partir de 2005.

Posteriormente, en el siguiente capítulo nos centraremos en la fundamentación respecto del rol de ANTEL y su estrategia específica de Banda Ancha con miras a tener una presencia más fuerte en el campo de las Comunicaciones.

Nos interesa atar los cambios y permanencias del sector a la discusión más general desarrollada en el capítulo primero. En todo el proceso está latente la preocupación por la reflexión en torno a si existe un cambio de rumbo y un marco de políticas alternativo al neoliberalismo fundamentado en un sentido desmercantilizante con perspectivas de bienestar y desarrollo de carácter universal.

Historia jurídica institucional

I

Hablar en Uruguay de políticas públicas en el campo de las Comunicaciones supone necesariamente tener en cuenta las transformaciones tecnológicas, los modelos de negocios que se han tejido a su alrededor y el sentido estratégico que implican los cambios políticos que se están procesando en el área.

El centro de atención en esta tesis está en las transformaciones en materia de telecomunicaciones y

en especial sobre el rol que juega la Banda Ancha en el modelo de desarrollo y de bienestar. El área de los medios no será objeto de estudio aquí, pero sí aparecerán tangencialmente algunos aspectos fundamentales de importancia para el objeto central. La red que implica el entramado de las telecomunicaciones y medios como una unidad compleja de la convergencia tecnológica, provoca una tensión que se ubica entre: tratar los asuntos como una “Totalidad” o separar los campos y tomar cada uno como una red separada de la otra. Esta es una discusión que abordaremos más adelante y que consideramos fundamental.

Pensar las políticas públicas en materia de telecomunicaciones al inicio de la segunda década del siglo XXI, no tiene el mismo sentido que en la década de 1990 cuando se profundizaron en el país las reformas neoliberales. En aquel momento los uruguayos decidieron mantener a ANTEL como empresa estratégica del Estado, particularmente salvando de la competencia mercantil los servicios de telefonía fija. En 2011 el sentido central de una estrategia de desarrollo no está en la telefonía fija sino en la Banda Ancha. Este nuevo escenario demanda una visión estatal estructural que mantenga el mismo sentido que tuvo la ciudadanía en 1992, no ya para salvar la telefonía fija sino para pensar el rol de la Banda Ancha como factor de desarrollo y bienestar. Esto requiere reestructurar el sentido de ANTEL particularmente en torno al control de la infraestructura que sustenta la transmisión de datos en el Uruguay. Para ello será necesario componer el mapa de la infraestructura de la red de Banda Ancha con la finalidad de definir qué aspectos de la misma deberían ser monopolio del Estado con carácter estratégico y qué aspectos deberían estar sujetos al uso y explotación por parte de privados.

II

Luego de la exposición teórica de los modelos de Estado puros y de los modelos de Estado regulador es necesario aplicar los elementos al caso particular. La revisión del proceso nos lleva a realizar una descripción y análisis previo al triunfo del Frente Amplio tomando como base de corte el período 1985-2005 y luego el período 2005-2011 hasta la actualidad. La aplicación de la teoría implica también ordenar los asuntos referidos a las telecomunicaciones junto con la dimensión de ciudadanía, los derechos sociales y económicos, el sentido de los servicios públicos, el grado de desmercantilización y el modelo de desarrollo. Lo fundamental es apreciar si se refleja un cambio de rumbo o una alternativa en el área.

Respecto del fenómeno más amplio que supone el sector de las Comunicaciones dividimos por un lado lo referente a telecomunicaciones y por otro el de los medios audiovisuales aceptando trabajar

de manera central con el área de las telecomunicaciones y tangencialmente con el área de los medios. Esta decisión metodológica implica recoger la segmentación que se ha impuesto al debate por parte del gobierno en el año 2010, donde se dividieron las áreas considerando en primer lugar la sanción de una ley de medios y posteriormente discutir una ley de telecomunicaciones. Actualmente la ley de medios se encuentra en trámite mientras ANTEL continúa de hecho llevando adelante transformaciones estratégicas. 2011 es un año donde se están definiendo buena parte de los lineamientos en el sector.

Contrariamente a la visión que han tenido los gobiernos del Frente Amplio, consideramos que en primer lugar es necesario discutir el sentido estratégico de la infraestructura de las telecomunicaciones (red física, rutas, etc.) y luego las reformas en el sector de los medios (televisión digital, contenidos, reparto de canales, etc.). La estrategia de desarrollo requiere tomar decisiones que impliquen primeramente dar cuenta de la raíz del asunto (rutas, canales) y luego abordar el sentido de los contenidos. Discutir hoy sobre la raíz del tema implica definir la legislación sobre telecomunicaciones y Banda Ancha. La ley sobre los medios no supone transformaciones de la envergadura y trascendencia que una regulación estratégica en materia de Banda Ancha. Este enroque de los temas modifica la estrategia de desarrollo y bienestar que, medida en términos económicos, hace de la “ley de medios” una instancia de menor impacto al lado de lo que significaría avanzar a través de la Banda Ancha. La pluralidad, diversidad y puestos de trabajo que pueda generar la ley de medios no es equiparable con el impacto que podría producir una política de Estado en materia de Banda Ancha. Pero además, el hecho de sancionar primero una ley de medios condicionaría a que la ley de telecomunicaciones se sancione sobre un terreno mucho más constreñido.

Ahora bien, el sentido de la convergencia tecnológica ha aproximado estas áreas generando instancias en cruce entre las telecomunicaciones y los medios en diversos productos y servicios, sin embargo el tratamiento de ambas ha corrido por carriles diferentes. Históricamente en el Uruguay, en el ámbito de las telecomunicaciones el eje de lucha más importante ha sido el del embate neoliberal por hacer caer el monopolio de ANTEL, en cambio en el plano de los medios el escenario es radicalmente distinto ya que desde el comienzo el Estado ha tenido una presencia sumamente débil en un terreno de un oligopolio privado (cuasi monopólico). Si bien parten de escenarios distintos y su historia jurídico-institucional de articulación con la dimensión socio-económica y de desarrollo ha sido diferente, tanto la convergencia tecnológica como el sentido de cambio de gobierno y de rumbo ideológico, obligan a juntar estos temas en clave de bienestar y con un sentido estratégico tanto de desarrollo productivo como de acceso a la ciudadanía plena. Es así que la

dicotomía remercantilización – desmercantilización y la puja entre el factor empresarial y el de construcción de ciudadanía son claves para visualizar el sentido de los cambios. Es importante apreciar en el análisis cuál es el sentido real de los cambios y diagnosticar la coyuntura sobre cuáles deberían ser las transformaciones en función del contexto actual en torno a la viabilidad de un proyecto más profundo de cambios. En el capítulo tercero abordaremos las acciones viables y estratégicas en función de la infraestructura instalada.

La historia reciente de las telecomunicaciones del período estudiado ha estado pautada por una progresiva pérdida del monopolio Estatal (apertura a la competencia) teniendo como hito fundamental de freno el plebiscito de 1992 en el marco de una continua presión liberalizadora. En 2011 el único monopolio que conserva ANTEL es el de la telefonía fija (incluyendo teléfonos públicos) y el de la transmisión de voz por protocolo IP dentro del territorio (por decreto presidencial N° 260/010)²⁶. ANTEL compite en el terreno de la telefonía celular, en la transmisión de datos, en la provisión del servicio de acceso a Internet y en el mercado de las llamadas internacionales.

El sector de los medios audiovisuales, en cambio, ha recorrido un proceso histórico signado por la permanencia y supervivencia de un oligopolio que se ha relacionado con el Estado de forma corporativa para mantener y ampliar privilegios en un mercado pseudo-competitivo y signado por redes rentistas. Actualmente el cambio tecnológico central en el área es el referido a la televisión digital.

Estos recorridos diferentes (medios y telecomunicaciones) implican que si bien la decisión de dividir las aguas recoge la línea histórica que contiene modelos de negocios específicos para cada sector, tal situación divide al Estado frente a intereses privados en torno al proceso de convergencia. La dinámica tecnológica (con su historicidad propia) pondrá rápidamente en cuestión complicaciones de orden interpretativa ante cada nuevo producto o servicio que caiga entre ambas áreas. No sólo existen consecuencias en torno a que el Estado queda dividido ante la puja de intereses corporativos de diverso orden, sino que también están las consecuencias referidas estrictamente a los cambios tecnológicos y su regulación. Determinar una estrategia general requiere la comprensión de la tecnología, de su dinámica y de su evolución. Una Política de Telecomunicaciones y medios no debería ser el ordenamiento de intereses corporativos sino una estrategia de desarrollo. Es por esta razón que es de vital importancia centrar las argumentaciones no como base de un ordenamiento del conflicto de intereses sino como una estrategia de largo plazo estatal en materia de telecomunicaciones y medios.

En tal sentido es capital establecer que el eje por el cual pasará el proceso de convergencia, y donde

²⁶ Dado que la tecnología celular 4G utiliza voz por protocolo IP, Antel tiene el monopolio de la telefonía celular 4G.

radica la base estratégica de los asuntos del área, está en el rol y sentido que se le otorgue a la “Banda Ancha” dado que todo el proceso de telecomunicaciones y medios ha convergido en el protocolo de Internet (IP). La Banda Ancha es un elemento que atraviesa el proceso de la convergencia tecnológica y pone en juicio las propias trayectorias históricas. En la coyuntura actual es el Estado el que debe asumir un rol central en la planificación del sector. Como venimos sosteniendo, es clave determinar y legislar primero sobre las rutas de la comunicación para luego discutir sobre los contenidos.

A continuación trazaremos el trayecto histórico llegando al proceso de convergencia tecnológica como coyuntura contemporánea dando especial relevancia a la Banda Ancha. El abordaje también nos remite a un prisma conceptual que tiene en cuenta los aspectos técnicos, económicos, institucionales y jurídicos. Estos aspectos aparecen vinculados y además tienen una gran movilidad relativa. Cambios en la tecnología implican modificaciones de las necesidades humanas, que alteran todo el entramado de negocios y su correspondiente regulación. Ante esto las instituciones políticas se reordenan y alteran su estructura. El capitalismo y la tecnología contextualizan los desafíos del Estado actual en la materia.

Acercamiento jurídico: nivel global²⁷

El proceso histórico de definición técnica, tanto de las telecomunicaciones como de la radiocomunicación, nos remite a instancias de acuerdos supranacionales de larga data. Así, partimos de la conferencia de Madrid del año 1932 la cual define las telecomunicaciones 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*”. Esta definición será modificada recién en 1973 en la Convención Internacional de Telecomunicaciones en la ciudad de Torremolinos cuando se redefinen las telecomunicaciones 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*”.

Paralelamente las radiocomunicaciones fueron definidas hacia el año 1947 en el Convenio de Atlantic City como “*toda telecomunicación transmitida por medio de ondas radioeléctricas*”. A su vez las propias Convenciones Internacionales de telecomunicaciones definieron a la radiodifusión, derivación específica de las radiocomunicaciones, como un “*servicio de radiocomunicación cuyas emisiones se destinan a ser recibidas por el público en general*” comprendiendo, “*emisiones*

²⁷ En este apartado y el siguiente sigo los aportes del equipo de trabajo que integro, utilizando los elementos contruidos específicamente por Luis Delio.

sonoras, de televisión o de otro género”.

Con el desarrollo de la industria del silicio, de las computadoras y la fibra óptica como material de interconexión se produjeron cambios tecnológicos profundos que modificaron el sentido de las telecomunicaciones y las radiocomunicaciones marcando un gradual proceso de convergencia tecnológica que tiene altos impactos en las sociedades. Esta convergencia ha acelerado fuertemente su paso, alineando y entrelazando redes fijas y móviles, negocios de telecomunicaciones y de medios de comunicación a lo que se ha sumado el fenómeno de Internet.

Uruguay ha seguido el proceso desde lejos, buscando adecuar su institucionalidad y su sistema jurídico suscribiendo acuerdos internacionales en la materia. Algunos de estos ejes remiten a una valoración sobre el uso racional del espectro radioeléctrico y a la eficiente atribución de las frecuencias²⁸.

Volviendo al plano más general, es importante marcar cómo se dio el proceso por el cual los diferentes aspectos conceptuales se fueron definiendo. Un elemento decisivo fue la diferencia entre que el destinatario fuera particular o el público en general. Cuando el destinatario es particular, las radiocomunicaciones pueden adoptar apoyaturas tecnológicas diversas: entre estaciones fijas o entre estaciones móviles, o entre estaciones terrenas y espaciales, o entre estaciones espaciales; comprenden la telegrafía sin hilo (radiotelegrafía), la telefonía sin hilo (o radiofonía), la televisión con destino particular (imagen animada), la transmisión de fascículos (imagen fija), el radar, etc. Pero cuando las radiocomunicaciones tienen un destino general y tienen la posibilidad de ser captadas por todo el público, se está en presencia de la radiodifusión. El ámbito de la radiodifusión fue definido en 1973 en la Convención Internacional de Torremolinos, excluyendo de dicho ámbito todo aquello que llegue al escucha o espectador por vía distinta de la onda hertziana, por lo que quedaban fuera de su ámbito la radio por hilo y la televisión por cable. (Delio: 2010).

El proceso histórico por el cual se han articulado la dimensión tecnológica, la económica, la institucional y la jurídica, nos remiten a una evolución que fue pasando desde un monopolio estatal natural hacia instancias de mercado cada vez más abiertas a la competencia. Los agentes privados vieron las potencialidades del sector e impulsaron nuevos y revolucionarios modelos de negocios alrededor del proceso de convergencia. El sentido mercantil de los avances tecnológicos fue haciendo más complejo el mecanismo para el ejercicio de su regulación. Además, el rol del Estado se fue modificando ya que pasó de agente monopólico con control estratégico del área a ser un

²⁸ También es relevante el uso racional de la órbita geoestacionaria lo que implica la preocupación por evitar interferencias perjudiciales. Otro elemento importante es la libertad de comunicación internacional sumado a la colaboración y normalización tecnológica a nivel internacional.

articulador ante un mercado cada vez más amplio y globalizado.

Visto el proceso desde la dimensión jurídica, el marco regulatorio ha quedado obsoleto ante estas transformaciones. Los cambios tecnológicos, los nuevos servicios han demandado permanentes ajustes jurídicos a los cuales los Estados han dado respuestas diferenciadas según las posiciones de los gobiernos de turno.

El *“desarrollo de las telecomunicaciones desde el punto de vista técnico y económico mostró las rigideces de la calificación como servicio público exclusivo y su estatalidad prestacional”*, generando *“la progresiva apertura de los servicios de telecomunicaciones a la competencia, con el consiguiente impacto respecto a su categorización tradicional como servicio público”* (Delpiazzo: 2010). Este último aspecto termina generando *“desde el punto de vista del derecho una crisis clasificatoria que impide regular adecuadamente todos los campos abarcados hoy por las telecomunicaciones”* (Delpiazzo: 2005)

Uruguay desde el comienzo hasta los 90's

A finales del siglo XIX Uruguay contaba con servicios telefónicos brindados por 20 empresas privadas. Este escenario comenzó a cambiar a medida que se acercaba el nuevo siglo. En 1892 fue creado el Telégrafo Nacional. Posteriormente en el período batllista se creó la Administración General de Correos, Telégrafos y Teléfonos²⁹. Hacia los años 1928 y 1929 se sancionaron dos leyes referidas al ámbito de la radiodifusión: primero por ley N° 8.390 se dictan normas en la materia y al año siguiente por ley N° 8.557 se crea el SODRE (Servicio Oficial de Difusión Radioeléctrica) bajo la órbita estatal. Dos años más tarde por ley N° 8.767 se autoriza a la Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado a denominarse Administración General de las Usinas y Teléfonos del Estado (UTE). A partir de entonces esta Administración tuvo el cometido de: *“tomar a su cargo la construcción y explotación de la nueva red telefónica a instalarse en la República y a ejercer el monopolio de las comunicaciones telefónicas por cable en todo el país”* (art- 1° del decreto del 11 de noviembre de 1931). Complementa estas medidas la ley del 20 de octubre de 1931, N° 8.780 que facultaba a UTE a *“comprar o expropiar”* empresas telefónicas privadas. (Delio: 2010).

El 24 de abril de 1933, por la ley N° 8.983 se crea la Dirección General de Comunicaciones y la separación de los servicios de Correo. El 25 de julio de 1974, por el decreto-ley N° 14.235 se produce la creación de ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones) como un Servicio Descentralizado integrante del dominio industrial y comercial del Estado, con el cometido

²⁹ El 16 de diciembre de 1915 se sanciona la ley N° 5.356. El art. 1° de esta ley establece que *“Los servicios de Correos, Telégrafos y Teléfonos serán explotados exclusivamente por el Estado en la forma que se determina por la presente ley”*.

principal de prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y larga distancia, nacionales e internacionales (art. 4°), servicios calificados como esenciales (art- 2°) y monopólicos (art. 6°). Años después el Poder Ejecutivo de entonces aprueba el Reglamento General de ANTEL por el Decreto N° 310/980 del 3 de junio de 1980. (Delio: 2010).

El 23 de junio de 1977 entra en vigencia el Decreto ley de Radiodifusión N° 14.670 que deroga la ley N° 8.390 de 1928, y establece el marco normativo vigente en materia de radiodifusión. Este Decreto dispone en su art. 1°, inc. 1° que *“los servicios de radiodifusión, considerados de interés público, podrán explotarse por entidades oficiales y privadas, en régimen de autorización o licencia, con la respectiva asignación de frecuencia”*. El inc. 2° de la misma ley señala: *“entiéndese por radiodifusión a los efectos de esta ley, el servicio de radiocomunicaciones, cuyas emisiones sonoras, televisivas o similares estén destinadas a la recepción directa por el público”*.

Pocos meses antes de clausurarse el ciclo dictatorial, el 8 de noviembre de 1984, el Decreto ley N° 15.671 creaba la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC). Esta Dirección institucionalmente se instalaba en el ámbito del Ministerio de Defensa Nacional con las competencias de: administrar, defender y controlar el espectro radioeléctrico nacional y autorizar precariamente la instalación y operación de estaciones radioeléctricas excepto estaciones de radiodifusión y televisión, cuyas autorizaciones se reservaban al Poder Ejecutivo. Por el art. 3° num 3, se establecía *“Otorgar autorizaciones precarias: A) para el funcionamiento de agencias noticiosas. B) 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”*. Por el art. 4 se establecía que *“Las autorizaciones para la instalación y funcionamiento de las estaciones de radiodifusión y de televisión por cable serán otorgadas por el Poder Ejecutivo previo informe de la Dirección Nacional de Comunicaciones.”*

Los años 90

“Debemos definir qué es lo que queremos de una empresa del Estado, para qué la tenemos, cuál es el sentido que tiene seguir con ella. Si es que tiene sentido, porque hay algunos casos en los que claramente sí, en otros decididamente no. Esa es la discusión que no hay que eludir”. (Presidente Julio María Sanguinetti: 1987)

Como vimos al principio de este capítulo, el contexto uruguayo ha sido uno mixto donde ANTEL posee una fuerte presencia en el sector de las telecomunicaciones bajo el monopolio de la telefonía fija y con una fuerte posición en las arenas donde compite con privados. Estas instancias de apertura

a la competencia revisten particularidades propias para el caso uruguayo. La competencia en el sector de las telecomunicaciones se abrió a partir de la aparición de las tecnologías de telefonía celular y de Internet a fines de la década del 90. A diferencia del sector de los medios audiovisuales, las telecomunicaciones tuvieron un proceso y una valoración diferente. Es a partir de la convergencia tecnológica de la coyuntura actual que ambas arenas, medios y telecomunicaciones, se han acercado conformando un sector que tiende a fusionarse.

En la década de los 90's telecomunicaciones y medios eran dos campos distintos, por tal razón no podemos hablar de un único sector de las Comunicaciones hasta 2010 tomando como hito el cambio que opera ANTEL y los nuevos servicios audiovisuales que comenzó a brindar.

Por lo dicho abordaremos el asunto centrándonos en las telecomunicaciones y sus avatares en los años liberalizadores.

Gobierno de Lacalle 1990-1995

Durante los primeros años de la década de los 90's comenzaron a implementarse reformas de corte neoliberal que pretendían reducir el rol del Estado en el campo de las telecomunicaciones a través de políticas que implicaran la desmonopolización estatal. Se buscaba que los servicios que antes brindaba el Estado pasasen a empresas privadas.

El 1° de octubre de 1991 fue sancionada la Ley de Empresas públicas (N° 16.211) que contenía grandes transformaciones para todo el sector de las telecomunicaciones. Esta ley fue el comienzo de un proceso de transformación cuyos efectos llegan al presente. El capítulo III de dicha ley define la telecomunicación como "*toda trasmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos*" (art. 12). Pero lo más relevante de la ley 16.211 es la modificación de las competencias asignadas al Poder Ejecutivo establecidas en la Ley de la Dirección Nacional de Comunicaciones. El art. 9° de la nueva ley reconoce las siguientes competencias al Poder Ejecutivo en materia de telecomunicaciones:

- a) aprobar convenios con entidades extranjeras respecto a establecimiento de telecomunicaciones.
- b) autorizar y controlar 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 calidad, regularidad y 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 su art. 8° la Ley actualizaba y complementaba las competencias de la Dirección Nacional de

Comunicaciones, pero también modificaba la Carta Orgánica de ANTEL ya que se derogaba expresamente el art. 6º, que establecía el monopolio de las telecomunicaciones prestadas por dicho Servicio Descentralizado (art. 32). (Delio: 2010).

Pocos meses después, el 30 de diciembre del mismo año, se aprobó el Decreto N° 718/991 el cual creaba la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONTEL) como órgano regulador y de control, dotado de autonomía técnica³⁰. El ente regulador independiente se encargaría de administrar la política nacional de telecomunicaciones³¹. La articulación de la privatización de ANTEL sumado a la nueva normativa regulatoria y la agencia encargada de aplicar la política era la ecuación completa de la reforma. Se facultaba a la agencia o ente regulador independiente a regular la competencia. La CONTEL poseía “autonomía funcional e independencia” actuando en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República. Al mismo tiempo tenía como objetivos autorizar licencias y/o concesiones, establecer niveles de calidad de servicio, imponer estándares técnicos, aprobar tarifas y asesorar al Gobierno en la política de telecomunicaciones. Sin embargo, y a pesar de la promulgación del decreto que reglamentaba su existencia, el ente regulador (CONTEL) no se constituyó. Este es un asunto clave ya que la ausencia de un ente regulador en el campo de las telecomunicaciones permitió a ANTEL ser el agente central a la hora de impulsar políticas en el sector.

El 1º de octubre de 1992 más del 25 % de los inscriptos habilitados para votar interpusieron un recurso contra los arts. 1,2,3,10 y 32 de la Ley de Empresas Públicas (16.211) y el 13 de diciembre del mismo año se procedió a la consulta popular que homologó la derogación propuesta. El art. 10 de la Ley 16.211, impugnado en la consulta popular atendía especialmente los cometidos de ANTEL.

Paralelamente, antes de realizarse el referéndum y durante la vigencia de la Ley de Empresas Públicas, Uruguay ratificó la Constitución y Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) por ley N° 16.303 de 14 de setiembre de 1992.

En cuanto a la situación jurídica resultante del referéndum, desde el punto de vista de las competencias asignadas por la ley al Poder Ejecutivo, éstas no se vieron afectadas al igual que las competencias otorgadas a la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC) y lo mismo ocurrió con los cometidos de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONTEL). Lo que sí se modificó fue lo concerniente a la “*sociedad de economía mixta a constituirse con ANTEL*” prevista en el art. 7º, lit. K, que fuera derogado.

Los años posteriores al referéndum de la ley 16.211 revelan una gran expansión del sector de las telecomunicaciones en la órbita privada amparada en las disposiciones que permanecieron vigentes.

³⁰ Este órgano es un antecedente de la URSEC. Como se aprecia las unidades reguladoras son características de un formato neoliberal en la provisión de servicios públicos.

³¹ Actualmente esta competencia la tiene la DINALTEL.

La revocación parcial de la ley en 1992 por vía de referéndum constituyó el hito más importante para el freno a las reformas neoliberales en el Uruguay y en el campo de las telecomunicaciones en particular.

La estrategia liberalizadora pretendió impulsar las transformaciones a través de otro formato, modificando el diseño institucional en cuanto a la regulación del sector. Al no poder privatizar los servicios de telecomunicaciones la estrategia neoliberal impulsó una institucionalidad basada en la regulación de los mismos. A través de las políticas regulatorias se pretendían alcanzar objetivos específicos propios de un formato de servicios públicos liberalizados: fomento de la inversión, instancias de protección al usuario, generar marcos competitivos y un acceso residual a los servicios básicos del sector.

La política regulatoria fue un proceso que precedió a los operadores privados. Las trayectorias que siguieron otros países tuvieron un sentido inverso donde primeramente se iniciaron las privatizaciones y luego que los operadores se instalaron se procedió a regular. En Uruguay los primeros operadores privados en el campo de las telecomunicaciones aparecen cuando se comienzan a conceder licencias para la operatividad de telefonía celular móvil y de transmisión de datos a fines de la década de los 90's.

En este escenario de freno al impulso liberal, el gobierno de Lacalle tuvo que promover la modernización de ANTEL en un marco monopólico. Se mantuvieron los niveles de inversión y la introducción de tecnologías del ente. ANTEL se desarrolló fundamentalmente en infraestructura básica y en la prestación de servicios básicos.

Por su parte el Poder Ejecutivo conservó la potestad de autorizar a empresas privadas licencias para la prestación de servicios en otras áreas que no fueran la telefonía fija.

A partir de 1993, ANTEL comenzó su fortalecimiento. Impulsó una transformación de los recursos institucionales, materiales, humanos, de infraestructura, de organización, etc. Apuntó a mejorar los servicios, diversificarlos, mejorar las tarifas, ordenar los aspectos contables, aumentar los aportes, aumentar la inversión, etc. Paralelamente apuntó a un proceso de digitalización del sistema, aumentar la penetración de telefonía básica a toda la población, entre otras aspiraciones.

Gobierno de Sanguinetti 1995-2000

A partir del nuevo gobierno de 1995 ANTEL apuntó a terminar con la denominada “demanda insatisfecha” de los teléfonos fijos solicitados por la ciudadanía. Esto se lograría hacia el año 1997. Para las zonas de difícil acceso se utilizó la tecnología celular con el denominado “ruralcel”; en el mismo año también se alcanzó el objetivo de digitalizar 100% la red. (Ver gráficos 3 y 4) Paralelamente, en el campo de la telefonía celular también hubo un aumento claro y marcado de los

servicios: (Ver grafico 5 y 6).

El 9 de mayo de 1997, la sanción de la ley N° 16.828, con previa autorización del Poder Ejecutivo, facultaba a ANTEL a para prestar servicios de telecomunicaciones fuera de fronteras en forma directa o asociada con empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Paralelamente se mejoraron las tarifas en las llamadas de larga distancia nacional e internacional, aunque no la local. Además se impulsó la creación de UruguayNet (una red IP) con la finalidad de brindar acceso a Internet a menor costo.

La apertura a la competencia en el sector de las telecomunicaciones aparece a fines de la década de 1990. A la existencia de proveedores de acceso a Internet por servicio conmutado, se otorgaron en 1999 licencias para brindar servicios de transmisión de datos bajo formato inalámbrico. Esto implicó que se asignaran frecuencias radioeléctricas del espectro. Las asignaciones estuvieron a cargo del Poder Ejecutivo.

Las nuevas tecnologías aparecieron en un campo jurídico impreciso. El Poder Ejecutivo consideró que estos servicios no estaban bajo monopolio estatal y por tanto se procedió a la apertura a la competencia en el sector de transmisión de datos. Algunas cifras del sector de transmisión de datos en el período son: (Ver gráficos 7 y 8)

Respecto de los ingresos y contribuciones de ANTEL durante el período vemos los siguientes datos: (Ver gráficos 9 y 10)

Gobierno de Batlle 2000-2005

I

Es a partir de 2000 con el gobierno de Batlle que se profundiza la apertura a la competencia en el sector de telecomunicaciones. Bajo este gobierno se crea la URSEC, se abre la competencia en el mercado de telefonía internacional y en la telefonía móvil. Únicamente se mantuvo bajo monopolio de ANTEL la telefonía fija.

Desde 2001, un año antes de la crisis financiera, sumado al proceso de apertura de los mercados a la competencia, se inicia un debate en torno a una propuesta del gobierno que pretendía reformar la Carta Orgánica de ANTEL. El Poder Ejecutivo incluyó en la Ley de Presupuesto una serie de condiciones que implicaban reeditar el intento de privatización de los 90's. En esta ley se pretendía que se habilitara la venta del 40% de las acciones de ANTEL en sus servicios de telefonía móvil (ANCEL). Según lo establecido en el art. 612, se autorizaba a ANTEL a conformar una sociedad anónima mediante "acciones", con el objeto de la prestación de servicios de telefonía celular. El

organigrama previsto dejaba a ANTEL dividido de ANCEL, limitándose al primero a prestar únicamente servicios de telefonía básica. La finalidad del cambio era generar una normativa clara que posibilitara la privatización y la competencia sin tener que recurrir a interpretaciones jurídicas.

La ley de presupuesto 17.296 modificaba también varios aspectos de la ley orgánica de ANTEL. En tal sentido se facultaba a ANTEL a participar en sociedades y consorcios de capital público o privado, radicados en el país o en el exterior que tuvieran por objeto la prestación de servicios de telecomunicaciones. También se establecía la prestación del servicio público de telefonía básica en exclusividad por ANTEL entendiendo por telefonía básica brindar a terceros servicios de telefonía con caracteres de fija, conmutada y referida al tráfico nacional, así como servicios de RURALCEL. Igualmente se preveía la prestación de servicios de telefonía de larga distancia por terceros con autorización del Poder Ejecutivo.

Examinando estas nuevas disposiciones algunos juristas sostuvieron que la telefonía no constituye un servicio público sino que es una actividad privada no monopolizada, regida por el Derecho de la competencia al igual que todos los servicios de telecomunicaciones, incluyendo el de transmisión de datos.

Ante esta propuesta del gobierno se movilizó nuevamente una campaña de referéndum promovida por SUTEL y la izquierda política junto con la central de trabajadores. Las firmas se alcanzaron en 2002. La consulta popular no llegó a las urnas dado que el propio gobierno impulsó su derogación por la Ley 17.524 de agosto de 2002. Los antecedentes en materia de consultas populares y la debilidad del gobierno en plena crisis financiera hicieron que se frenara la iniciativa.

De todas formas el gobierno siguió impulsando su línea de apertura a la competencia bajo el marco jurídico existente. Desde 2001 se otorgaron numerosas licencias para operar servicios de larga distancia internacional y transmisión de datos.

En ese año se creó un órgano regulador sectorial a la vez que se suprimió la Dirección Nacional de Comunicaciones. Por el art. 70 de la ley antedicha creó la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) *“como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo”* que *“funcionará en el ámbito de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto y actuará con autonomía técnica”*. La URSEC estaba dirigida por una comisión de tres miembros designados por el Poder Ejecutivo. La URSEC tenía poderes jurídicos de carácter normativo, fiscalizador y punitivo (art. 89).

En este contexto la política general de telecomunicaciones del período empantanó su definición y sentido en medio de discusiones jurídicas. En lugar de avanzar en clarificar las atribuciones de los actores en el organigrama referente al sector de las telecomunicaciones, el vacío legal y la

pluralidad normativa impidieron una salida institucional clara. En medio de esta indeterminación, ANTEL continuó siendo el agente que diseñaba e implementaba estrategias en materia de telecomunicaciones a la vez que continuó prestando servicios públicos.

La imposibilidad de modificar la normativa con un sentido privatizador y liberalizador de manera radical cambió el escenario y llevó a que el gobierno siguiera adelante con sus objetivos, pero en base a interpretaciones de la normativa existente. Los remanentes jurídicos que fueron quedando oficiaron de cimiento para realizar interpretaciones que permitieran profundizar la apertura a la competencia. La derogación de los artículos de la ley de presupuesto no eliminó los derechos generados por aquellos que habían obtenido licencias en 2001. La competencia en el sector de las llamadas internacionales continuó.

En base a la señalada ausencia de una legislación clara, el Poder Ejecutivo continuó abriendo espacios a la competencia. Se interpretó que ANTEL estaba limitado únicamente a prestar servicios de telefonía fija por cable de cobre y que esto no incluía la telefonía móvil que es inalámbrica. En esa interpretación se citaba la Constitución de la República en lo referido a que ANTEL estaba limitada a la telegrafía y a la telefonía por cable. Se sostuvo que la telefonía móvil no se incluía dentro del monopolio de ANTEL.

Como sostuvimos en el capítulo primero, la ausencia de un marco universal de derecho y la presencia de un pluralismo jurídico permiten el desarrollo de la lógica neoliberal.

II

El sector del mercado que más importancia tenía en el proceso de liberalización del período era el de la telefonía móvil. El mecanismo de subasta permitió que la empresa Movicom-Bellsouth, que hasta el momento operaba bajo un contrato de arrendamiento en la órbita de ANTEL, comenzara a prestar el servicio de telefonía móvil de forma independiente y en un mercado competitivo con ANCEL.

Durante el año 2000 se otorgaron varias habilitaciones a múltiples empresas para operar en transmisión de datos y servicio de TV satelital para abonados: Decreto N° 160/000 de 30 de mayo de 2000 que fue complementado por el Decreto N° 280/000 de 29 de setiembre de 2000) y Decreto N° 282/000 de 3 de octubre de 2000. Este último decreto reservó determinada banda de frecuencias *“para el desarrollo del Servicio de Comunicaciones Personales” (art. 1º) y se contempla su futura*

adjudicación "en base a los principios de competitividad, transparencia e igualdad de los interesados" (art. 2º). Estas disposiciones relativas a la materia de las telecomunicaciones se vieron reforzadas y estimuladas por las "Normas sobre defensa de la competencia" contempladas en la ley N° 17.243 de 29 de junio de 2000.

Durante el año 2003 se conformó un nuevo Marco Regulatorio de las telecomunicaciones por medio de los Decretos: N° 114/003 (*Reglamento de Administración y control del espectro radioeléctrico*) y N° 115/003 de 25 de marzo de 2003 (*Reglamento de Licencias de Telecomunicaciones*).

El *Reglamento de Administración y control del espectro radioeléctrico* establece la competencia para elaborar y aprobar planes generales de utilización y condiciones para otorgamiento del derecho de uso y comprobación técnica de emisiones radioeléctricas. También incluye la inspección de estaciones y sistemas, detección, localización, identificación y eliminación de irregularidades e interferencias perjudiciales para el funcionamiento de sistemas de telecomunicaciones. Por este Reglamento la URSEC recibió el cometido de aprobar el *Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias* y llevar el *Registro Nacional de Frecuencias*.

El *Reglamento de Licencias de Telecomunicaciones* define las "licencias de telecomunicaciones" como la "prestación de servicios de telecomunicaciones a terceros o al público en general".

Respecto a las distintas clases de licencias, se establecen cuatro tipos:

- 1 - Clase A: habilita operar una red pública de telecomunicaciones y prestar servicio de telecomunicación que resulte técnica y jurídicamente factible excepto servicio de tv para abonados.
- 2 - Clase B: habilita servicio de transmisión de datos utilizando como soporte la red, medios y alcance propios o de otro prestador, en condiciones pactadas libremente entre las partes.
- 3- Clase C: habilita exclusivamente instalación de enlaces, medios y sistemas de telecomunicaciones para su provisión o arriendo a licenciatarios de servicios de telecomunicaciones.
- 4 - Clase D: habilita la TV para abonados mediante servicios de TV por suscripción que requiera utilización de medios de transmisión alámbricos o inalámbricos para difusión de contenidos.³²

³² La formulación de las licencias corresponde a la modalidad corregida con las modificaciones del DECRETO 085/009 del 17/02/2009. La de 2003 expresaba:

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 servicios de telecomunicaciones utilizando como soporte la red, medios o enlaces propios o de otro prestador.

Se distinguen en esta categoría las siguientes clases:

Licencia de Telecomunicaciones Clase B1: habilita la prestación de los servicios de telecomunicaciones que surgen de su plan técnico y para cuya prestación el licenciatario requiere el acceso a los recursos de numeración, enlaces u otros medios de las redes de titulares de Licencias de Telecomunicaciones Clase A.

Licencia de Telecomunicaciones - Clase B2: habilita la prestación de los servicios de telecomunicaciones que surgen de su plan técnico y para cuya prestación el licenciatario no requiere de acceso a los recursos de numeración, enlaces u otros medios de las redes de titulares de Licencias de Telecomunicaciones Clase A.

Efecto liberalizador sobre el mercado de telecomunicaciones durante el gobierno de Batlle (2000-2005)

Las transformaciones liberalizadoras que se impulsaron en el gobierno de Batlle tuvieron un efecto directo y objetivo sobre los precios del mercado. Desde la URSEC se valoraron positivamente las consecuencias que la competencia generó sobre el mercado. Los precios bajaron en los sectores donde se abrió la competencia y subieron en aquellos que se mantuvo el monopolio según lo muestra el siguiente gráfico: (Ver gráfico 11)

El gráfico muestra los cambios en los precios al usuario en función de los avances en el fomento de la competencia. Vemos un mercado de telecomunicaciones caracterizado por una cierta heterogeneidad en cuanto a los grados de competencia según el servicio.

En el gobierno de Batlle se desarrolló fuertemente la competencia en el sector de la telefonía de larga distancia internacional (LDI). La telefonía fija urbana y de larga distancia nacional se mantuvieron en un marco monopólico mientras que la telefonía móvil fue abriendo paulatinamente la competencia que hacia 2004 ya contaba con 2 operadores privados sumados al operador público. Es visible en el gráfico la reducción de los precios de las llamadas LDI durante el período de un 80%.³³ El tráfico de las llamadas internacionales subió 50% a raíz de la baja de los precios. Según la URSEC el impacto de la competencia en el mercado de comunicaciones internacionales fue inmediato. Los nuevos operadores iniciaron sus actividades con precios en el orden de un 45% inferior a los de ANTEL. La apertura a la competencia instruyó un proceso de reducción sostenido de las tarifas en las comunicaciones internacionales. URSEC propone los siguientes ejemplos: *“el precio en términos nominales de una comunicación de un minuto (sin impuestos) tanto a Estados Unidos como a España cae en promedio de \$ 16,8 en julio de 2001 a \$4,0 en enero de 2005, lo que representa una caída en el orden de 76%. El precio de una comunicación de un minuto a Argentina y a Brasil se reduce \$ 9,8 a \$3,6 en el mismo período (caída de un 62%). La caída de los precios es acompañada con un crecimiento del volumen de comunicaciones internacionales salientes y entrantes. A manera de ejemplo, las comunicaciones internacionales salientes se incrementaron aproximadamente un 28% en los tres últimos años, mientras que las entrantes lo hicieron en el*

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 abonado - Clase D: habilita la prestación de servicios de televisión por suscripción que requieren la utilización de medios de transmisión alámbricos o inalámbricos para la difusión de los contenidos.

³³ El servicio de telefonía de larga distancia internacional (LDI) en el Uruguay fue prestado en forma monopólica por ANTEL hasta mediados del año 2002. A partir de esa fecha ingresaron nuevos operadores con la consecuente transformación del mercado hacia una estructura competitiva.

orden de 67% en el mismo periodo.”

La medición de resultados en cuanto al efecto sobre los precios y la valoración positiva de estos indicadores refleja cómo la unidad reguladora es funcional al modelo neoliberal. Las mejoras están orientadas a la capacidad de compra y por tanto los individuos como consumidores.

En el sector de la telefonía móvil la caída de los precios fue de 28%. Los cambios también fueron pautados por la inclusión de la tecnología GSM que modificó significativamente la forma de comunicación. Hubo dos instancias de subasta (2002 y 2004) que integraron operadores al mercado. Según el informe 2005 de la URSEC la competencia en telefonía móvil se desarrolló a un ritmo distinto al del mercado de comunicaciones internacionales. Los servicios de telefonía móvil se comenzaron a ofrecer en el Uruguay en el año 1991 a través de la empresa Movicom bajo un contrato con ANTEL para la prestación de esos servicios por cuenta y orden de esta última. En setiembre de 1994 ANTEL comenzó a brindar servicios por cuenta propia a través de ANCEL, simultáneamente al mantenimiento del contrato de arrendamiento con Movicom. Los procedimientos competitivos (subastas) para la asignación de frecuencias radioeléctricas fueron las instancias elegidas para introducir nuevos prestadores de origen privado. En octubre de 2002 se realizó la primera subasta para la asignación del uso de frecuencias. En esa instancia la empresa Movicom adquirió los derechos de uso de frecuencias radioeléctricas y a partir de enero de 2003 comenzó a prestar servicios por cuenta y orden propia. La competencia que se generó en la subasta del año 2002 se profundizó en la subasta del año 2004, donde un tercer operador (CTI móvil) adquirió derechos de uso de frecuencia y comenzó a prestar servicios a finales del año 2004. Los precios de las comunicaciones móviles en 2005 bajaron en términos reales un 28% en relación a 2001. Según la URSEC *“el ingreso del tercer operador generó una presión competitiva en el mercado que se refleja en la oferta de distintos planes promocionales con claras ventajas para los consumidores”*.

Las tarifas de larga distancia nacional (LDN) disminuyeron a causa del aumento de la presencia de la telefonía móvil según la URSEC.

Los servicios de telefonía fija para las comunicaciones urbanas y de larga distancia nacional (monopolio de ANTEL) se caracterizaron durante el período por mantener niveles estables en los precios. El precio de las comunicaciones de LDN en términos reales se redujo un 47% en el período 2000-2005. La tendencia a la baja se acentuó a partir de enero de 2003, según URSEC, debido a la competencia indirecta de la telefonía móvil como producto sustituto. En junio de 2004 ANTEL realizó un cambio en las tarifas al implementar la “tarifa única nacional de larga distancia nacional”. El cambio consistió en la reducción de las franjas de tarifación de larga distancia nacional, cobrando ANTEL un único precio por comunicaciones mayores a 60 km.

En el campo de la telefonía fija el precio de las comunicaciones de teléfonos fijos a móviles presentó un crecimiento sostenido en el periodo de análisis, alcanzando un precio por minuto de \$7,48 (sin impuestos) a julio de 2003. En octubre del 2004, con la entrada del tercer operador de telefonía móvil el precio de ese servicio cayó abruptamente en el orden del 40%. (Ver gráfico 12)

Finalmente se destaca el crecimiento del abono mensual residencial. El mismo creció en términos reales durante el período en más de 35%. (Ver gráfico 13)

El mercado de telefonía se caracterizó en el período por presentar cambios en la composición de los mercados de la telefonía de larga distancia internacional y telefonía móvil. La apertura a la competencia tuvo un rol central en los procesos de transformación. Según la URSEC los consumidores fueron los principales beneficiarios de este proceso ya que accedieron a una mayor variedad de servicios a precios más convenientes.

Para la URSEC el mercado con mayor grado de competencia (larga distancia internacional) fue el que presentó una tendencia más favorable para los consumidores en cuanto a precios y volumen de tráfico cursado. Según la URSEC los mercados monopólicos no generaron resultados beneficiosos para los consumidores. A excepción de los servicios de telefonía de larga distancia nacional, los servicios monopólicos no presentaron una tendencia favorable para los consumidores en cuanto a precios. Las comunicaciones urbanas mantuvieron los mismos precios en términos reales y el abono residencial subió considerablemente según datos y análisis de la URSEC para el período.

Finalmente es importante destacar un dato importante: la caída en el aporte de ANTEL a Rentas Generales durante el gobierno de Batlle. (Ver gráfico 14)

Primer gobierno del Frente Amplio 2005-2010

El período previo a que llegara el gobierno del Frente Amplio lo centramos entre 1990 y 2005 caracterizándolo como aquel donde estuvo en tensión el sentido de las telecomunicaciones entre la privatización y la liberalización por un lado y la permanencia monopólica de ANTEL por otro. Las tensiones, impulsos y frenos que describen lo ocurrido en el sector evidencian la característica estructural del país en cuanto a su natural forma de procesar reformas de manera gradual y a un ritmo pausado y medido.

El gobierno del Frente Amplio que comienza en 2005 recoge la historia del sector y durante la primera administración no genera cambios significativos. El traspaso de gobierno hacia la segunda administración del Frente Amplio estuvo signado por diferencias en torno al plan CARDALES que

hicieron que el tema quedara para ser resuelto en la administración de José Mujica. Más allá de las leyes, decretos y reglamentaciones, el sector de las telecomunicaciones no tuvo transformaciones importantes. Los mercados siguieron operando de la misma forma que venían haciéndolo. Durante el gobierno de Tabaré Vázquez se sancionaron leyes que buscaban ordenar el sector. Las leyes que debemos destacar son:

- “Limitaciones para el otorgamiento de frecuencias de Difusión Radioeléctrica”, Ley N° 17909 del 10 de octubre de 2005.
- “Presupuesto Nacional, período 2005-2009” artículos referidos a la URSEC del 195 al 198, artículo 171 por el que se crea la DIRECCIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, Ley N° 17930 del 23 de diciembre de 2005.
- “Promoción y Defensa de la Competencia”, Ley N° 18159 del 30 de julio de 2007.
- “SERVICIO RADIODIFUSIÓN COMUNITARIA”, Ley N° 18232 del 22 de diciembre de 2007.

Un elemento a destacar del diseño institucional fue la creación de la DINATEL (Dirección Nacional de Telecomunicaciones) en la órbita del Ministerio de Industria, Energía y Minería. La DINATEL que derogó la DNC (Dirección Nacional de Comunicaciones), fue creada en diciembre del año 2005 en el marco de la Ley presupuestal N° 17.930, con la aspiración legal de rediseñar e implementar las políticas del sector. Dentro de sus competencias está la formulación, articulación y coordinación de las políticas estatales en materia de telecomunicaciones a la vez que asesora y representa al Poder Ejecutivo en la materia. La creación de la DINATEL buscaba que el Poder Ejecutivo determinara las políticas del sector teniendo a ésta como asesora y agente que brindara insumos necesarios para la fijación de una política de telecomunicaciones.

Por su parte la URSEC (Unidad Reguladora de los Servicios en Comunicaciones) fue concebida por el gobierno como la agencia que garantizara que en el mercado de las telecomunicaciones operara un marco de libre competencia y de transparencia.

Un actor que apareció fortalecido durante el período de gobierno de Tabaré Vázquez fue el LATU a causa de su centralidad en el plan CEIBAL.

ANTEL, DINATEL, el LATU y la URSEC estuvieron en un proceso de tensión en torno a sus atribuciones y roles específicos en el sector de las telecomunicaciones.

La forma en que se tramitó el PLAN CARDALES y el desenlace del mismo posicionó a ANTEL como el actor de más peso para mantener el monopolio en las áreas estratégicas. Además su fortalecimiento en la administración del Presidente José Mujica, refuerza su rol central y estratégico en la definición de las políticas de telecomunicaciones.

Algunos datos significativos del período los vemos en un cuadro comparativo que muestra la

evolución del sector de telecomunicaciones en términos económicos. (Ver gráfico 15)

Dado que el PIB del año 2009 a precios corrientes fue de un total de (miles de pesos) 711.137.407, el porcentaje para ese año equivale a (miles de pesos) 22.402.718. Ahora bien, al ubicar al sector de las telecomunicaciones en relación con el PIB es importante señalar la evolución del sector aplicando la deflactación. Con este índice es posible apreciar la participación del sector a precios constantes. Este dato muestra la variación del volumen físico del sector en el PIB. (Ver gráfico 16, 17, 18 y 19)

En el campo de los precios del sector, el período continuó la tendencia a la baja que la introducción de la competencia del gobierno de Batlle había generado. (Ver gráfico 20)

Contexto actual de las telecomunicaciones

En términos generales el sector de las telecomunicaciones ha tenido un proceso de crecimiento significativo que refleja su importancia en la economía del país según lo veíamos en los gráficos anteriores.

De todas las áreas del sector, la que mayores ganancias genera actualmente en el Uruguay es la telefonía móvil. Por esta razón el embate neoliberal marcó en esta área su presencia más fuerte y la presión para la competencia durante los últimos años. Vemos en el siguiente gráfico la lógica del mercado de las telecomunicaciones. (Ver gráfico 21)

El campo de la telefonía móvil en Uruguay es el más competitivo de los sectores de las telecomunicaciones. Allí ANTEL compite con dos empresas (Movistar y Claro).

El nivel de penetración celular ha sido en los últimos años de un avance vertiginoso. (Ver gráficos 22, 23 y 24)

El nivel de “penetración celular” se muestra persistente en su crecimiento. Lo que se ha discutido es haber permitido la incorporación del tercer competidor. Hay quienes sostienen que la “penetración celular” hubiera sido la misma en un mercado de dos competidores.

La lógica de la competencia en telefonía móvil ubica a ANTEL y sus competidores en un mercado parejo entre los dos dominantes (ANTEL y Movistar). (Ver gráficos 25, 26 y 27)

Debemos agregar algunos datos de telefonía móvil y el uso de los celulares para conexión a

Internet. Esto es importante dado que las empresas telefónicas son multiprestadoras: telefonía móvil y banda ancha móvil. (Ver gráfico 28)

Respecto de los servicios de transmisión de datos, el mercado es dominado claramente por ANTEL. En este sector es sobre el cual se generaron en el último tramo del gobierno de Tabaré Vázquez fuertes presiones para la apertura a la competencia. Numerosos operadores han pretendido ofrecer el servicio³⁴. En el siguiente gráfico vemos claramente la presencia de ANTEL respecto de los otros prestadores: (Ver gráfico 29)

Los servicios de conexión de Banda Ancha han aumentado notoriamente: (Ver gráfico 30)

En la relación Banda Ancha Fija y Móvil vemos la relación que existe entre ambas a 2010. En el siguiente capítulo veremos la evolución de ambas. (Ver gráfico 31)

La banda ancha móvil es un servicio que pueden prestar todas las empresas de telefonía móvil presentes en el mercado.

Respecto de servicios exclusivos de transmisión de datos, integrando operadores nacionales e internacionales, vemos el siguiente gráfico: (Ver gráfico 32)

En servicios de larga distancia internacional tanto en llamadas entrantes como salientes, la posición de ANTEL en el mercado es dominante aunque no tanto como en el mercado anterior. (Ver gráfico 33 y 34)

Como muestran los datos actuales acerca de la coyuntura del segundo gobierno del Frente Amplio, ANTEL aún es una empresa que está posicionada en un lugar clave y estratégico en el campo de las telecomunicaciones. Ha sobrevivido al embate neoliberal y ha competido en diversas áreas en la provisión de productos y servicios.

El contexto general del mercado y el rol de ANTEL dentro del Estado uruguayo son elementos claves para fundamentar las nuevas transformaciones que debería seguir adelante el país. Los ejemplos a nivel internacional muestran que la Banda Ancha es el nuevo eje central del desarrollo.

³⁴ Fundamentalmente operadores de TV para abonados.

Capítulo 3

ANTEL, fibra óptica y Banda Ancha.

La centralidad de la Banda Ancha en el campo de las Comunicaciones.

I

El uso de la Banda Ancha ha cambiado en los últimos años. Al inicio de su aplicación esta tecnología fue utilizada en el acceso a Internet para la búsqueda de información, básicamente de textos y en el uso del correo electrónico que en su momento supuso una gran transformación en la manera de comunicación entre los individuos. Las velocidades con las cuales se realizaban estas actividades eran de entre 56 kbps y 256 kbps de bajada (Kilo bytes por segundo). La segunda de estas velocidades de transferencia era considerada internacionalmente como Banda Ancha.

Sin embargo, en los últimos años la Banda Ancha se ha convertido en un instrumento central en el desarrollo económico y social a raíz de los nuevos servicios, aplicaciones y contenidos que bajo el Protocolo de Internet (IP) se generaron. La migración hacia el formato de Internet es un proceso constante e irreversible. Las razones de este cambio son múltiples.

La importancia que ha adquirido el Protocolo de Internet a través de la Banda Ancha está generando una transformación muy importante no sólo en el sector de las telecomunicaciones sino en el complejo más amplio de las Comunicaciones. El sector audiovisual también está siendo afectado por estos cambios que se presentan como una oportunidad para alterar radicalmente la forma de vínculo con la información, el entretenimiento y acceso al circuito amplio de la red de contenidos que circulan por el espacio digital.

La coyuntura mundial se presenta como una oportunidad para generar cambios profundos incluso sobre la calidad de la democracia y una oportunidad para estructurar un modelo de desarrollo de vanguardia.

No solamente la dimensión ciudadana resulta afectada por los cambios en el sector, también la esfera económica, a raíz del potencial que contiene la Banda Ancha, ha puesto a las sociedades ante un escenario nuevo que implica una instancia para redimensionar el desarrollo en un sentido amplio.

La Banda Ancha se posiciona en la coyuntura actual como centro del complejo de las Comunicaciones por su dimensión económica y estratégica.

El IP en su articulación con la Banda Ancha, la Fibra Óptica y las tecnologías inalámbricas más modernas han permitido generar nuevos servicios a la vez que bajar los costos generales del sector.

Los servicios, aplicaciones y contenidos que transitan por la Banda Ancha suponen pensarla como la carretera por donde circulará el mundo del siglo XXI. La infraestructura de estas carreteras asociada a la creación de aplicaciones específicas y la generación de nuevos servicios permiten conjeturar un nuevo modelo de desarrollo que esté unido a este proceso.

La Banda Ancha del siglo XXI no puede circular a 256 kbps. Una potencial carretera del desarrollo necesita velocidades mayores. El siguiente cuadro nos da una idea estándar de los niveles de velocidad que permiten determinados horizontes de transferencia. Vemos cómo los niveles más altos alteran la dinámica del mercado audiovisual. (Ver cuadro 7)

Este cuadro muestra determinadas velocidades de transferencia y los contenidos a los que se puede acceder en función del tipo de conexión con que se cuente. Pero además refleja el trayecto histórico de los negocios e intereses que el aumento de las mismas ha venido afectando.

Al comienzo fue el correo postal, la prensa, las imprentas, luego las discográficas y ahora son los medios de comunicación y el complejo de negocios que existe en torno al campo audiovisual. Como vemos el avance tecnológico que implica el aumento de la velocidad de transmisión ha ido afectando todas las áreas del complejo de las Comunicaciones. En base a estos argumentos es que queremos mostrar cómo la evolución tecnológica de la Banda Ancha lleva a la fusión de los sectores de telecomunicaciones y medios audiovisuales hacia un único concepto de Comunicaciones que requiere una regulación nueva y convergente en torno a los “niveles físicos” o infraestructura por las cuales circulan los diferentes servicios.

El IP y su evolución a nivel mundial también han impactado sobre la dimensión laboral y la social. Los países que impulsaron el desarrollo de la Banda Ancha ya están logrando fuertes avances en la calidad de sus sociedades. Los diversos usos sociales de la Banda Ancha hacen que además de considerarla un bien con un fuerte impacto en el campo económico, también se pondere su potencialidad para hacer lo mismo en el plano social. Un concepto central que no puede omitirse es que la Banda Ancha por si misma no implica desarrollo y bienestar, es necesaria la presencia de la dimensión política para generar una articulación en clave de desarrollo y de bienestar. La Banda Ancha es un instrumento, pero el acceso y la aplicación para los planes de desarrollo del país requieren de una presencia estratégica del Estado³⁵. En torno a este punto, y tomando como referencia el plan CARDALES original y la estrategia actual del Estado centralizada en ANTEL, es que centraremos el cierre de esta tesis.

³⁵ Un ejemplo para ilustrar esto es en el campo de la “telemedicina”. Para que la Banda Ancha pueda ser utilizada con fines que impliquen mejorar el vínculo del ciudadano con el sistema de salud se necesitan “aplicaciones” específicas (software), articuladas con las instituciones para que un individuo pueda desde su hogar enviar información que pueda ser vista y analizada por un médico de manera on-line.

Debemos tener en cuenta varios aspectos: las tendencias tecnológicas, los nuevos modelos de negocios, la regulación, la cuestión de las velocidades de subida y bajada, los topes de transferencia que impliquen la mejora de la eficiencia del servicio, el análisis de las tecnologías ADSL, cablemodem, FTTH para Banda Ancha fija y la GSM, 3/3G, 4G y WiMax para Banda Ancha móvil, etc. Pero más allá de las consideraciones técnicas, lo medular es reflexionar cómo se articula la dimensión tecnológica con la dimensión política. Las políticas en telecomunicaciones y particularmente las políticas en Banda Ancha requieren un diseño que tenga en cuenta una mirada en clave de desarrollo y en clave de bienestar. Esta articulación solamente puede ser estructurada desde la dimensión política. La distinción entre el plan CARDALES original y la lógica que se ha seguido desde el gobierno hasta la actualidad oficiaron como marco para integrar los elementos teóricos que hemos trabajado en capítulos anteriores.

Hoy en el Uruguay existe una superposición compleja entre ANTEL, PODER EJECUTIVO, MEC (Ministerio de Educación y Cultura) y DINATEL (Dirección Nacional de Telecomunicaciones) en torno a quién define las políticas de telecomunicaciones en la práctica. Si bien la DINATEL es la encargada del diseño, en los hechos ANTEL, como empresa pública, es la que ha establecido las trayectorias en la materia a través de las grandes inversiones que ha venido haciendo en infraestructura.

II

Las tendencias tecnológicas actuales y los mercados de telecomunicaciones tienen múltiples desarrollos. La Banda Ancha se posiciona como infraestructura clave ante los cambios que se están procesando en el mercado de las Comunicaciones. Los prestadores de servicios a escala mundial que hasta el momento mantenían ofertas separadas para sus clientes han comenzado a procesar cambios en sus modelos de negocios a raíz de la crisis de 2008. La finalidad se centra en la optimización de los costos. La caída mundial del servicio de telefonía fija ha hecho que los operadores migren hacia servicios “empaquetados” denominados “N” play. Esta era la lógica que el CARDALES original pretendía instrumentar. El despliegue de la fibra óptica es la base de este proceso. Como dijimos, Uruguay se encuentra en una posición donde aún no ha legislado sobre la materia aunque sí ha tomado desde ANTEL decisiones específicas que implican el despliegue de Fibra Óptica. Actualmente existe en el mundo, principalmente en Europa y EEUU, una intensa actividad para definir las nuevas condiciones regulatorias para una industria de Comunicaciones donde la Interconexión IP será dominante en pocos años.

Paralelamente existe una tendencia de los televidentes de disponer de servicios “bajo demanda”³⁶, lo

³⁶ La televisión a la carta o vídeo bajo demanda, del inglés video on demand (VoD) es un sistema de televisión que permite al usuario el acceso a contenidos multimedia de forma personalizada ofreciéndole, de este modo, la posibilidad de solicitar y visualizar una película o programa concreto en el momento exacto que el telespectador lo

que es provisto por la IPTV (Internet Protocol Televisión) que implica un sistema de distribución por suscripción de señales de televisión usando conexiones de fibra óptica sobre el protocolo IP³⁷.

Todos los servicios de telecomunicaciones, incluyendo la telefonía, tienden a ser prestados a través de la banda ancha que llega al cliente por medio de la fibra óptica o tecnologías inalámbricas que viajan por el “espectro”, pero bajo el Protocolo de Internet.

Asimismo las redes móviles (2G, 3G, 4G) se están desarrollando con fuerza lo que posibilitará el perfeccionamiento de la banda ancha móvil.

Las cifras de Uruguay concuerdan con las tendencias internacionales: una caída de la telefonía fija, la estabilización de la banda ancha fija, estabilización con crecimiento de la penetración celular y un fuerte auge de la banda ancha móvil.

Más allá de la tendencia estructural en la caída de la telefonía fija debemos remarcar que en Uruguay, ANTEL está haciendo esfuerzos para modificar la tendencia a la baja. En el último año vemos un repunte. (Ver gráfico 35)

Respecto de la tendencia mundial que la Banda Ancha esta teniendo, vemos su evolución en el siguiente gráfico: (Ver gráfico 36)

En Uruguay las tendencias son las siguientes: (Ver cuadro 8 y gráficos 37, 38, 39 y 40)

Las tendencias del mercado de las telecomunicaciones muestran la configuración del sector y cómo impactan las transformaciones sobre el complejo de las Comunicaciones.

Más allá de la dimensión de mercado y los modelos de negocios que se estructuran en torno a estas transformaciones, lo que aquí nos interesa son los proyectos que acompañen los cambios tecnológicos y los énfasis políticos. Reflexionar sobre los fines supone tomar en cuenta el marco institucional y regulatorio que articule el sentido. Como señalamos desde el primer capítulo, hay una institucionalidad y una regulación funcional a un modelo neoliberal y una funcional a un Estado de bienestar. Cada modelo tiene finalidades distintas lo que hace que los proyectos sean muy diferentes.

Consideraciones técnicas para la estrategia: cobertura

deseo. Existe, por tanto, la posibilidad de visualización en tiempo real o bien descargándolo en un dispositivo como puede ser un ordenador, una grabadora de vídeo digital (también llamada grabadora de vídeo personal) o un reproductor portátil para verlo en cualquier momento. (http://es.wikipedia.org/wiki/V%C3%ADdeo_bajo_demanda)

³⁷ IPTV es un producto sustituto a los servicios de TV para abonados que existen actualmente por cable coaxial.

La infraestructura real permite pensar la estrategia más adecuada en el Uruguay en función de la factibilidad técnica con la que se cuenta.

Hablamos en este capítulo de Banda Ancha fija y móvil. Las tecnologías que permiten dicho acceso hoy para Uruguay son: para servicio fijo el ADSL, cablemodem y FTTH, mientras que para acceso inalámbrico contamos con la red celular GSM que utiliza la tecnología GPRS/EDGE y la nueva incursión de ANTEL en LTE-4G. La evolución técnica de la tecnología móvil la vemos en el siguiente cuadro: (Ver cuadro 9)

En lo que tiene que ver con servicios fijos por “par de cobre” la factibilidad depende de las velocidades a las que pueden funcionar. El punto crucial en esta tecnología es la distancia del usuario al DSLAM (Digital Subscriber Line Acces Multiplexer). La atenuación de la señal por unidad de longitud aumenta al incrementar la frecuencia de la misma.

Tomando como base en un plano ideal de transmisión, es decir sin considerar otro tipo de fenómenos electromagnéticos que afecten la señal u otro tipo de “ruidos”, la característica del par de cobre por su composición genera la siguiente atenuación según la distancia al DSLAM³⁸: (Ver cuadro 10)

Según vemos en el cuadro a partir de los 5 km la señal se va atenuando hasta hacer inviable el uso de esta tecnología para proveer banda ancha. En condiciones normales, es decir, asumiendo la existencia de “ruidos” en la frecuencia estos números cambian considerablemente lo que lleva a que para ofrecer un servicio efectivo de 2 mbps de bajada la distancia al DSLAM deba ser menor a 2.6 km.

Según plantea Perera en sus escritos sobre Banda Ancha *“la distancia promedio de los hogares uruguayos al DSLAM más cercano es inferior a los tres kilómetros, y, cuando se observa la distribución de estas distancia se ve que hay poca densidad poblacional en sitios muy alejados y mucha en los más cercanos, por lo que en el Uruguay, es posible conectar servicios ADSL en más del 95% de los hogares”* (Perera: 2010)

En función de este dato es posible proyectar la factibilidad técnica en torno a la posibilidad de llegar a la población con servicios de ADSL de buena calidad. La red de fibra óptica y la de cobre permiten arribar a la conclusión de la alta factibilidad. Sumado a esto debemos añadir el despliegue de fibra óptica que esta desarrollando ANTEL con miras a servicios de FTTH (2000 kms más).

Respecto de las conexiones por tecnología celular el mapa siguiente muestra una diagramación de

³⁸ http://es.wikipedia.org/wiki/DSLAM#Distancia_al_DSLAM

cobertura GSM, que permite acceso inalámbrico a Internet a través de GPRS/EDGE (denominada 2,75G), para el operador estatal en el año 2008.

El punto negro es la radio base y desde allí la intensidad de la señal se va atenuando de manera circular. A mayor intensidad, más clara es la señal y se alcanzarán mayores velocidades de transferencia. Las zonas de color blanco están sin cobertura. Allí la densidad poblacional es baja y no hay radio bases cercanas. (Ver cuadro 11)

Con este mapa de la cobertura de años atrás, gran parte del territorio nacional tenía la posibilidad de conectarse a través del servicio GPRS/EDGE de ANCEL. Llevada la cobertura territorial a la dimensión poblacional, según Perera en 2008 “*el 98,2% de la población podía conectarse por vía inalámbrica*”. Y hacia 2010 ANTEL cubría de forma inalámbrica el 98,9% de la población, según agrega Perera.

Al unificar la cobertura de ADSL junto con la red celular instalada de ANTEL el escenario es muy auspicioso, más aún en la medida que actualmente ANTEL está desplegando fibra óptica y tecnologías LTE para acceso móvil.

Consideraciones técnicas para la estrategia: Penetración.

La penetración de acceso a Internet en la región muestra la siguiente situación: (Ver cuadro 12)

Uruguay aparece ubicado en segundo lugar detrás de Argentina, sin contabilizar a Islas Malvinas. El dato es muy importante ya que se visualiza el efecto del Plan CEIBAL y el énfasis del primer gobierno del Frente Amplio en aumentar el grado de acceso. El aumento en el acceso al mundo de Internet en Uruguay ha sido altísimo lo que ha permitido ascender en el ranking. Debemos hacer la precisión que “acceso” no implica reducción de la brecha digital. Es un punto importante para no caer en errores conceptuales a la hora de extraer conclusiones. No podemos afirmar que el plan CEIBAL o el servicio de “Internet para todos” de 1GB mensual de transferencia a la velocidad de 512 kbps de bajada y 64 kbps de subida, sean políticas que impliquen reducir la brecha digital³⁹ o estén articuladas a un plan de desarrollo.

³⁹ Brecha digital hace referencia a la diferencia socioeconómica entre aquellas comunidades que tienen accesibilidad a Internet y aquellas que no, aunque tales desigualdades también se pueden referir a todas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como el computador personal, la telefonía móvil, la banda ancha y otros dispositivos. Como tal, la brecha digital se basa en diferencias previas al acceso a las tecnologías. Este término también hace referencia a las diferencias que hay entre grupos según su capacidad para utilizar las TIC de forma eficaz, debido a los distintos niveles de alfabetización y capacidad tecnológica. También se utiliza en ocasiones para señalar las diferencias entre aquellos grupos que tienen acceso a contenidos digitales de calidad y aquellos que no. El término opuesto que se emplea con más frecuencia es el de inclusión digital y el de inclusión digital genuina. (http://es.wikipedia.org/wiki/Brecha_digital)

Respecto de los servicios de Banda Ancha (BA) efectivamente contratados debemos hacer una aclaración: la definición de BA empleada aquí implica servicios donde sumada la velocidad de subida y bajada esta sea superior a 256 kbps. Es un indicador mínimo que implica el acceso al mundo de las TICS. De todas formas es importante precisar que la definición actual de Banda Ancha de la FCC (Comisión Federal de Comunicaciones de USA) es de 2 mbps y va en aumento. Con las aclaraciones precedentes observamos el siguiente cuadro que muestra la cantidad de suscriptores de BA cada 100 habitantes en el mundo en 2008: (Ver gráfico 41)

Encontramos que en la región los países más avanzados son Argentina, Chile y Uruguay. Los tres se encontraban en el entorno del 9% de suscriptores.

Si se analiza ahora la penetración celular advertimos que Uruguay tenía en 2010 un altísimo nivel, incluso más elevado que en los países desarrollados. Aquí es necesario aclarar que una penetración celular de 131% no significa que todos los habitantes tengan un dispositivo celular, pero sí que existen más dispositivos celulares que personas en el territorio. (Ver gráfico 42)

Finalmente respecto del tema de la “penetración” es importante apreciar la relación estructural entre la penetración de Banda Ancha y el PBI a nivel mundial. El gráfico muestra que a mayor PBI, mayor penetración. (Ver gráfico 43)

Consideraciones técnicas para la estrategia: Precios y calidad

Para comprender los siguientes cuadros y gráficos es necesario tomar la aclaración que realiza De León en la construcción de los mismos. Establece que “*para que se pueda apreciar el impacto del Ingreso Nacional Bruto (INB) PPP (Paridad del Poder Adquisitivo) en la asequibilidad, se presentan los valores en USD por cada 100 kbps y el porcentaje que estos precios representan frente al INB PPP mensual per cápita. Dos países con precios de accesos de banda ancha muy distintos, pueden resultar en servicios igualmente asequibles si la relación que guarden sus INB (PPP) es la misma que guardan los precios. Para los INB PPP se usaron los datos del Banco Mundial para el año 2008*”.

De esta forma los siguientes datos no solamente muestran los precios de manera comparativa en la cifra en dólares, sino en relación con el costo que supone el acceso al servicio según los ingresos tomados en promedio. (Ver cuadro 13 y gráfico 44)

Los datos para Uruguay muestran comparativamente un bajo costo en la relación 100 kbps/UDS además de un bajo costo en relación al porcentaje de INB (PPP). Vemos diferencias pequeñas con

aquellos países que mejores niveles tienen y grandes asimetrías con otros países de la región.

Un análisis similar pero aplicado a los servicios de Banda Ancha móvil arroja los siguientes resultados: (Ver cuadro 14 y gráfico 45)

Nuevamente Uruguay aparece con bajos precios en términos comparativos y con un bajo porcentaje del INB (PPP).

Si avanzamos en un análisis de precios para el caso uruguayo, es importante tomar de los estudios de Gonzalo Perera una división estructurada en tres criterios: “ofertas puerta”, “media gama” y “top” de Banda Ancha. Esta estructura de análisis nos permitirá comprender la relación de precios de los servicios del Uruguay en relación a la región. Perera incluye también a México y España por considerarlos significativos dado que las empresas de estos países prestan servicios en América Latina.

La división en tres tipos de servicios en función de su calidad permite visualizar qué servicios son caros comparativamente y cuáles no.

Perera toma para el caso uruguayo las ofertas de ANTEL; en el resto de los servicios se tienen en cuenta solamente las cifras sin hacer referencia al proveedor aunque sí al país de origen.

Considera “oferta puerta” los servicios de más bajo costo que se presentan como forma de ingresar a Internet con una conexión básica. Los servicios de “media gama” son aquellos que ofrecen mayores velocidades para tareas que no requieren anchos de banda muy amplios. Los servicios “top” son aquellos que ofrecen altos volúmenes de tráfico y que son usados para enviar y recibir grandes flujos de información. Los precios están expresados en dólares americanos y son tomados en función del precio final del servicio evitando tomar los precios promocionales.

Otra aclaración para la lectura de los datos brindados por Perera es la diferenciación entre el precio del servicio con impuestos (IPCI) y sin impuestos (IPSI).

El índice construido por Perera asume también las variaciones en los precios y la calidad de los servicios ofrecidos. Para evitar la volatilidad el Índice de Precios está relativizado y en promedio.

Al hacer esto se estructuraron las cifras de tal modo que si el precio final más bajo entre todos los proveedores tenidos en cuenta es de 40 dólares por mes, se dividen las tarifas de todos los demás proveedores por cuarenta y se denomina IP, Índice de Precio, al valor obtenido. El proveedor más accesible del servicio tiene un IP de 1. Un valor de 1.4 en relación al servicio más barato supone un 40% más caro. De los valores IPCI y IPSI el más relevante es el primero de ellos dado que en última instancia refleja lo que paga el usuario efectivamente.

El siguiente cuadro toma 23 propuestas consideradas en la clasificación “ofertas puerta”. (Ver cuadro 15)

Del ordenamiento por IPCI vemos que Argentina ofrece el servicio de menor costo. Uruguay se encuentra en segundo lugar con un servicio 23% más caro. Perera hace notar que tomando el IPCI el servicio se encarece 23% pero tomando el IPSI el servicio se encarece solamente 9%. El factor impositivo tiene un impacto que encarece 14% el servicio. Uruguay está comparativamente por encima de Mexico y España y del resto de los servicios de la región.

Al observar los servicios de “gama media” se toman 24 ofertas. Los resultados obtenidos se visualizan en el siguiente cuadro: (Ver cuadro 16)

En servicios de “media gama” también Argentina tiene el de menor costo. Uruguay se encuentra en el lugar 4° con un costo de 52% más caro. En este caso es superado por México y España.

Yendo a los productos de alta gama o “top” encontramos que el análisis recoge 28 ofertas. (Ver cuadro 17)

En los productos de alta gama Uruguay se encuentra con servicios 82% mas caros que la oferta más barata de la región.

La conclusión de este estudio de precios arroja a *“Uruguay como un país netamente integrador, con excelentes precios para productos "puerta" y "medios", pero con ofertas insatisfactorias para los llamados "heavy users", aquellos que por usar de manera sumamente intensiva el acceso a Internet requieren servicios de altas velocidades. Esta comunidad, en un país pequeño como Uruguay, es pequeña, pero cualitativamente es significativa, ya que allí estarán muchos teletrabajadores”* (Perera: 2010)

En este análisis observamos el sentido igualitarista que contiene la estructura de precios de Uruguay. Sin embargo nos preguntamos si esta valoración no produce efectos negativos para la generación de riqueza de los sectores más pujantes del sector. Los servicios de “alta gama” son los que potencialmente pueden generar riqueza para teletrabajadores uruguayos. Dado que asumimos que la Banda Ancha es un commodity con gran capacidad para agregar valor, resulta fundamental que aquellos sectores más pujantes de la economía puedan insertarse internacionalmente en mercados de “punta”. El igualitarismo en el acceso no debe frenar la generación de riqueza, particularmente la que se obtenga en enclaves internacionales de vanguardia.

Respecto de la calidad de la Banda Ancha y los niveles de transmisión vemos en los siguientes gráficos un marco comparativo de la región y la media de los países de la OCDE. (Ver gráfico 46)

Las cifras de Uruguay no son buenas ya que el servicio que ofrece mayor velocidad está muy por debajo de los países referentes de la región en este rubro.

Vemos a Uruguay comparativamente con otros países de la región en la velocidad promedio de descarga de datos al 2011: (Ver gráfico 47)

La calidad de la Banda Ancha es uno de los factores más cuestionados a la gestión de Antel. Vemos a Uruguay solamente por encima de Paraguay, Perú, Venezuela y Bolivia en el promedio de velocidad de descarga.

Banda Ancha por niveles de infraestructura: una propuesta para el desarrollo estratégico

Hasta el momento hemos desarrollado los elementos de las telecomunicaciones y de medios audiovisuales divididos según los diferentes servicios que prestan. Hablamos de telefonía fija, móvil, transmisión de datos, TV para abonados, etc. Lo que se propone en esta tesis a partir de aquí es dejar de lado la división por servicios y sustituirla por una que fraccione el sector en niveles de infraestructura. Este cambio en la mirada nos permitirá comprender la lógica y el sentido del plan CARDALES original.

Pensar el sector por niveles y no por servicios es lo que nos permite sustituir el sentido mercantil de las Comunicaciones por uno estratégico. Cuando se piensan las Comunicaciones por servicios prima la lógica de mercado donde vencen los argumentos de eficiencia y eficacia que surgen de la libre competencia. Las posiciones neoliberales han ganado mucho terreno cuestionando las ineficiencias de los Estados como proveedores de servicios. Pensar las Comunicaciones como “niveles” nos permite otra discusión: ¿De quién deben ser los cimientos, las bases de las Comunicaciones? Hablamos de las vías materiales por donde circulan los contenidos. La columna vertebral de las Comunicaciones es la Fibra Óptica; ésta es la ruta por donde circulan los contenidos, si utilizamos la metáfora de las carreteras y los autos: la fibra óptica es la carretera y los bytes son los automóviles que circulan⁴⁰.

Estos niveles de infraestructura nos ponen ante el problema de definir cuáles son estratégicos y cuáles, conviene ceder a la explotación privada para lograr mayor eficiencia en el marco de una

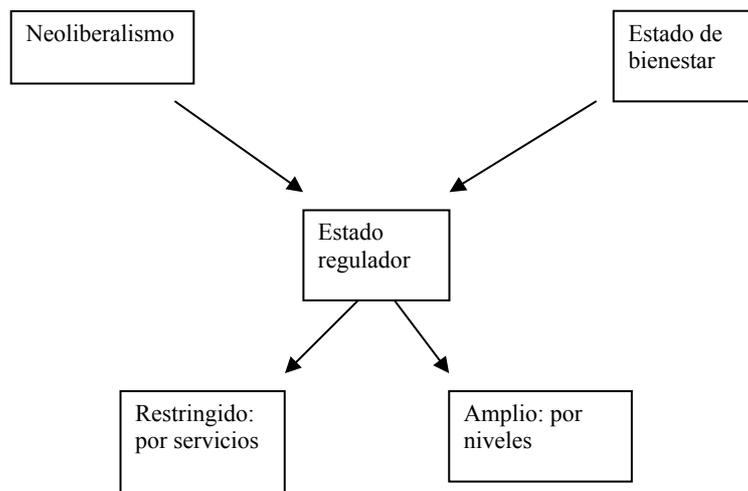
⁴⁰ Bajo el IP los contenidos circulan como bytes.

estrategia nacional de Comunicaciones. Independientemente del servicio puntual, las carreteras por las cuales circulará el mundo del siglo XXI necesitan una regulación.

De la misma forma que el espectro radioeléctrico es propiedad y patrimonio del Estado, la fibra óptica y el resto de los componentes que vertebran la Banda Ancha, también son estratégicos y esenciales para el desarrollo de un Estado desarrollista de bienestar universalista.

Fibra óptica, cables, antenas y radio bases son la columna que vertebra los diversos servicios. La interacción de estos componentes da lugar a los diferentes servicios: transmisión de datos fija y móvil, telefonía fija, telefonía móvil, TV para abonados, etc.

En este punto la dimensión jurídica cobra un rol central para regular con un sentido de bienestar y de desarrollo. Como fundamentamos en el capítulo primero, hay un modelo regulatorio específico y funcional al formato neoliberal y uno funcional a un formato de bienestar. La clave de la estrategia está en qué tipo de Estado regulador se constituye. En el capítulo 2 señalamos que hay una regulación amplia y una restringida. En este sector alineamos la regulación amplia con la regulación por niveles y la restringida con la regulación por servicios.



Regular por servicios supone subordinar la dimensión jurídica al mercado, en cambio regular por niveles implica subordinar el mercado a los intereses estratégicos del Estado.

Al regular por niveles de infraestructura adquiere especial relevancia y centralidad el control de las capas físicas y, por tanto, los servicios puntuales que brinden los agentes quedan en un carácter subsidiario respecto del ordenamiento y control de las redes físicas. Por su parte, al regular por servicios, el control de los niveles físicos queda subordinado y en segundo plano respecto del

mercado específico. El punto es medular ya que un ordenamiento jurídico que explicita quién es el dueño y controlador de los niveles de infraestructura, determinará la lógica de los servicios que se desarrollen sobre la base física.

Afirmamos esto porque consideramos que al ejercer el Estado el control de los niveles más profundos de la infraestructura tiene la capacidad de imponer a los agentes privados el sentido de la “Política” que desde el sector público ha sido diseñada.

La regulación por niveles de infraestructura da al Estado la capacidad para hacer cumplir directamente los fines y acuerdos realizados con los agentes privados interviniendo directamente sobre las carreteras de la información y no dirimiendo las contiendas en terrenos jurídicos. Aumenta así drásticamente la capacidad del Estado para regular.

Los componentes de las Comunicaciones contienen la red física: fibra óptica, cables de conexión, radio bases y antenas. Estos elementos constituyen la infraestructura de las Comunicaciones.

La Banda Ancha bajo el IP, como transmisión de bytes en el marco de los avances tecnológicos que implicaron la mejora de las velocidades de conexión, se ha posicionado como un “bien primario” o “commodity” por su capacidad de agregar valor. Las sinergias que se articulan en torno a la Banda Ancha suponen un impacto directo sobre el conjunto de la economía dado que las posibilidades de agregar valor son cada vez más grandes.

Separar la parte física de la explotación de valor agregado justifica tomar la Banda Ancha por niveles para su análisis. Al ser la Banda Ancha el “commodity” de mayor potencial en la agregación de valor, representa un activo estratégico para el Estado. Las tecnologías y los servicios que se monten sobre la red con fines comerciales son los niveles más superficiales del complejo de las Comunicaciones.

Tecnologías para provisión de Banda Ancha

Las tecnologías más importantes para proveer Banda Ancha son: a) Basadas en una Línea Digital de Suscriptor: xDSL. b) Basadas en cablemódem. c) Basadas en Fibra Óptica. d) Inalámbricas.

e) Satelitales f) Basadas en las líneas de la red eléctrica (BPL).

Estas tecnologías son instrumentos que permiten brindar servicios de Banda Ancha. Cada una representa una solución específica dependiendo de la región, las características y de los proveedores existentes en los mercados. Algunas de las tecnologías permiten velocidades mayores y son más eficientes; sin embargo no todas tienen una aplicación universal.

a) xDSL

Todos los xDSL (Línea Digital de Suscriptor) transmiten a través del protocolo de Internet (IP) mediante las líneas telefónicas de cobre (par de cobre). Este tipo de banda ancha permite velocidades de transmisión que puede llegar a decenas de mbps. La calidad y velocidad de un servicio de DSL varía según la distancia que exista entre el usuario y la central telefónica proveedora.

Dentro de los servicios de “x”DSL encontramos diversas adecuaciones de la tecnología al tipo de usuario. La línea digital asimétrica de suscriptor (ADSL) es empleada fundamentalmente por usuarios en domicilios que reciben una gran cantidad de datos pero no envían con la misma velocidad. La línea digital asimétrica de suscriptor proporciona una velocidad más rápida en la transferencia de datos de bajada que en la de subida. Utiliza la línea del teléfono fijo.⁴¹

La línea digital simétrica de suscriptor (SDSL) se usa especialmente en los negocios para servicios como video conferencias que requieren un ancho de banda importante tanto para la transmisión de datos de subida como de bajada.

Paralelamente existen tecnologías más rápidas de DSL utilizadas fundamentalmente por empresas. Ejemplos de esto son: Línea digital de suscriptor de alta velocidad (HDSL) y Línea digital de suscriptor de muy alta velocidad (VDSL).

b) Cablemódem.

La banda ancha por cablemódem permite a los operadores de TV cable proporcionar el servicio usando los cables coaxiales que envían imágenes y sonidos al usuario. La velocidad de transmisión de datos puede llegar a ser de hasta varios Mbps tanto en la subida como en la bajada. Su viabilidad depende de que exista una bidireccionalidad en la red coaxial. Los usuarios pueden tener acceso al servicio de Internet desde sus computadoras y ver TV cable a la misma vez. El cablemodem es competitivo con el ADSL por par de cobre.

c) Fibra óptica

La tecnología de fibra óptica transforma en luz las señales eléctricas que llevan los datos de tráfico IP y los envía a través de fibras de vidrio transparentes muy finas. Esta tecnología permite transmitir

⁴¹ La densidad de las instalaciones de ANTEL de esta tecnología hacen que el ADSL sea técnicamente viable en el 95% de los hogares uruguayos.

datos a altas velocidades, cien veces más que las de la DSL o cablemódem. La misma fibra que provee acceso a Internet puede simultáneamente suministrar servicios de telefonía por el protocolo de Internet, VoIP o Voice over IP. Además puede suministrar servicios de video incluyendo vídeo bajo demanda denominado “on demand” e IPTV. El uso de la fibra óptica permite a los proveedores ofrecer servicios de triple play con un solo cable. El caso donde las velocidades son mayores es cuando se llega al hogar directamente con fibra óptica (FTTH). Esta última es la estrategia que actualmente está desplegando ANTEL.

d) Inalámbrica

La tecnología inalámbrica permite conectar el usuario a Internet mediante un enlace de radio. En el caso de los servicios móviles de larga distancia éstos son utilizados desde celulares o computadoras portátiles que poseen un Modem 3G.

Otra variante de estas tecnologías es el WiFi, característico de los centros comerciales, aeropuertos, y demás lugares de alto tránsito de personas. Los espacios colectivos donde encontramos esta clase de acceso se denominan "hotspots" y cubren distancias cortas a velocidades altas de transferencia. También se utiliza en los hogares para colectivizar el acceso a banda ancha.

Una tecnología similar a Wi-Fi, pero con mucho más alcance es la denominada WiMAX. La distancia que cubre esta tecnología requiere que el proveedor arriende un espacio en el espectro radioeléctrico. En Uruguay la tecnología WiMAX no se ha implementado.

e) Satelital.

El uso de los satélites para la provisión de banda ancha es una forma inalámbrica de acceso. Se utiliza para dar servicio a zonas remotas o a aquellas regiones de escasa población. También es usada en casos de emergencia. Las velocidades de transmisión de datos de subida y bajada para la banda ancha satelital son de 500 Kbps de bajada y 100 kbps de subida. La diferencia de calidad es evidente.

f) Banda ancha por la línea eléctrica (BPL)

El servicio de banda ancha BPL se proporciona a través de la red de distribución de energía eléctrica de bajo y medio voltaje. Las velocidades de transmisión de la BPL son similares a las de xDSL y cablemódem. Es usada en países con baja cobertura telefónica o de TV cable y donde las líneas eléctricas estén instaladas.

Niveles de infraestructura y regulación

I

Las diferentes alternativas para proveer Banda Ancha remiten directamente a la discusión acerca de la infraestructura y a la pregunta por el rol del Estado. La Banda Ancha es uno de los temas estratégicos más importantes que debe decidir el Uruguay en la actual coyuntura.

Una tendencia general que se está dando en la mayoría de las evoluciones tecnológicas de comunicación es que tiende a estar sustentada bajo el tráfico de información como paquetes de bytes. Tanto en una conexión a Internet, televisión, radio, telefonía celular, videollamadas, u otros, los servicios dependen del funcionamiento de los “niveles” de infraestructura y del Protocolo que Internet ha construido. Todos los servicios están sostenidos y dependen de una red física.

II

A partir de ahora nos preguntamos: ¿una política de telecomunicaciones o de Comunicaciones debe apuntar a reducir el precio final del consumidor o en cambio debe ser una estrategia estatal de desarrollo? En el primer caso estaríamos ante un Estado regulador restringido, en el segundo ante un Estado regulador amplio.

Una estrategia estatal de regulación amplia no supone que el Estado provea los servicios o monopolice la infraestructura; significa que asuma un plan estructurado con una finalidad específica.

Perera plantea que las Telecomunicaciones, al igual que la Informática, se rigen por la lógica "faster, smaller, cheaper" (cada vez más rápido, más barato, más chico) por lo cual la reducción del precio ante el consumidor final es una tendencia intrínseca de la rama de actividad. Es por esto que planteamos que la finalidad de una política de Telecomunicaciones y de Comunicaciones pasa a ser estratégica especialmente si se estructura en un gobierno alternativo al modelo neoliberal.

Los servicios del sector de las Comunicaciones cambian vertiginosamente en razón de los nuevos usos y aplicaciones que se van encontrando para la tecnología disponible, mientras que los “niveles” más profundos de la infraestructura se mantienen en el tiempo y se modifican muy lentamente. Esta variación en las velocidades de recambio se convierte en un argumento para posicionar la discusión en la regulación de los niveles de infraestructura y no en los servicios. Para avanzar en esta argumentación el modelo de interconexión de sistemas abiertos llamado OSI (por su sigla en inglés *open system interconnection*) creado por la Organización Internacional para la Estandarización en el año 1984 nos permite ahondar en la determinación de cuáles son los niveles estratégicos. Si bien actualmente existen modelos con mayor flexibilidad, el uso del OSI es con

finés ilustrativos y ordenadores del argumento.

Desde comienzos de la década del 80 y como consecuencia de la expansión desordenada de diferentes redes en cuanto a la cantidad y al tamaño de las mismas la Organización Internacional para la Estandarización desarrolló un modelo que permitió que las redes fueran compatibles entre sí. En base a esto se crearon una serie de protocolos ordenados y “apilados”. El esquema establece el protocolo que debe ser usado en cada nivel:



En base a este modelo queremos fundamentar que los niveles más superficiales de la “pila” están ligados a los servicios de dinámica explosiva y evolución permanente mientras que los más bajos se asocian a los fenómenos materiales profundos, que si bien también evolucionan tienen una menor celeridad en su progreso y cambio.

Cuando la discusión acerca del rol del Estado en las redes de Banda Ancha se plantea en términos de eficacia y eficiencia privada, la lógica de la argumentación tiende a prescribir que el servicio sea ofrecido por prestadores privados y que el Estado se limite meramente a regular. Esta forma de ordenar el debate supone una base ideológica de mercado. El problema con el que nos encontramos aquí es que la regulación por servicios impide la regulación por niveles en clave estratégica y estatal. Además, la dinámica cambiante de los niveles superficiales genera productos y servicios que mutan rápidamente. Esa lógica implica una constante revisión de la normativa, buscando determinar bajo qué reglamento queda regulado un producto o servicio nuevo. La convergencia y los nuevos productos y servicios imposibilitan que la normativa establecida “por servicios” tenga un carácter universal y fijo. Cada mutación, unificación o complejización hace necesaria una larga discusión jurídica para determinar su característica.

Una nueva legislación y las subsiguientes Políticas en Comunicaciones deben determinar qué niveles son estratégicos para el Estado, asunto que aún no ha sido resuelto. Por tanto una cuestión fundamental es reglamentar la situación jurídica de los niveles inferiores de la red física.

Las Comunicaciones son consideradas estratégicas, pero es necesario avanzar en criterios más específicos. Una política de Comunicaciones en clave de bienestar y estratégica para el desarrollo de largo plazo debe permitir el ingreso de privados para la distribución comercial de banda ancha o para la agregación de valor, pero manteniendo el control de los niveles más profundos. Únicamente bajo esta posición el Estado puede regular el complejo de las Comunicaciones en el largo plazo. La determinación de la propiedad de los niveles condiciona en última instancia la capacidad del Estado para regular a los agentes privados.

La “mirada estratégica” de las Comunicaciones supone que el Estado sea propietario de las rutas y eventualmente realice concesiones a privados para su explotación y generación de valor agregado.

Triple Play

Todos o casi todos los actores políticos están de acuerdo en la ineficiencia que supone llegar al hogar con múltiples cables cuando se podría hacerlo con uno sólo y ofrecer múltiples servicios de Comunicaciones o “N play”. Los servicios o paquetes de “N play” suponen una estrategia de los operadores para reducir costos de instalación y del precio final al usuario.

En Uruguay quienes comenzaron a solicitar licencias para ofrecer servicios de múltiple play fueron los operadores de cables. Como vimos el uso del cable coaxial (cableros) y el de par de cobre (ANTEL) son competitivos a la hora de prestar servicios de Banda Ancha y de múltiple play.

El avance hacia la unificación de redes, accesos, terminales y servicios de los operadores se orienta hacia una convergencia de los servicios donde el Triple Play permite que el operador brinde los servicios de telefonía, datos e Internet y Televisión sobre la misma red.

Un operador de TV por cable puede ofrecer estos tres servicios usando su red única y colocando en el hogar del cliente un Set Top Box para la Televisión interactiva y un Cable Módem para el acceso a Internet y la telefonía.

En el caso de un operador de telecomunicaciones puede a través del cable de par de cobre y con la instalación de un Set Top Box brindar telefonía, datos e Internet y televisión IP (IPTV).

La tecnología de “triple play” ofrece al ciudadano novedosas aplicaciones. La TV interactiva como uno de los servicios, modifica el sentido de “entretenimiento” característico de la televisión clásica al permitir aplicaciones de dos direcciones: telemedicina, teleeducación, teletrabajo, telecapacita-

ción, etc. Con este tipo de aplicaciones la dimensión ciudadana se potencia notoriamente. En el campo de los negocios también permite nuevas aplicaciones: tele-remates, juegos de azar, etc.

En el marco de los énfasis en inversión que viene realizando ANTEL en las denominadas redes NGN (Next Generation Networks), el Ente posee una infraestructura propicia para brindar servicios IPTV.

Refiriendo a la viabilidad de IPTV en Uruguay y haciendo una comparación con el plan “Internet para todos” Perera sostiene que *“(...) IPTV es la mejor opción tecnológica para ofrecer triple play en el Uruguay. ANTEL posee red y equipamiento necesarios para desplegar IPTV. Las inversiones que requeriría para masificar su oferta, hacerla extensiva a toda la población, no son sustancialmente diferentes de las que requiere para brindar Internet para todos. Básicamente debe reforzar su red de transporte de fibra óptica, su red de acceso. Uno u otro emprendimiento le plantean requerimientos y costos similares.”* (Perera: 2010)

Perera también reconoce el hecho de la ausencia de los contenidos que circulen por la red instalada, particularmente el de los denominados “productos puerta” que en el caso uruguayo son fundamentalmente el fútbol local y su entorno. Según Perera *“ANTEL tiene una gran capacidad de transmisión, pero la autopista, si no hay autos (contenidos audiovisuales) que la surquen, no rinde rédito”*. Este es un asunto clave que ANTEL debe atender en la actualidad. El despliegue de la fibra óptica sin una estrategia sólida para llenar las carreteras de contenidos puede mantener al ente en el perfil de “courier”, es decir en un agente que vende servicios de transporte de contenidos pero donde quienes obtienen las mayores ganancias son los agentes que usan el tendido para brindar servicios con contenidos. Apuntar a combinar un perfil de “courier” con la inclusión de contenidos que lleguen a los hogares es el aspecto que ANTEL tiene como desafío en 2012.

La dimensión estratégica del control de la infraestructura tiene un valor indispensable para el ordenamiento de un desarrollo sustentado en Políticas Públicas impulsadas desde el Estado. En cambio la incursión en los servicios con contenidos de llegada a los hogares supone la incorporación a los modelos de negocios más rentables. Este es un aspecto muy importante para comprender el doble sentido que aparece en el plan CARDALES original que suponía por un lado el control estratégico de las carreteras de la información y por otro la incursión de ANTEL en tecnologías que le permitieran complementar su tradicional perfil de “courier” con paquetes de contenidos que compitieran directamente con operadores privados en un mercado generador de grandes dividendos.

Inversamente los proveedores de televisión por cable cuentan con los contenidos, pero su capacidad de transmisión y de llegada con servicios de televisión interactiva no es de alcance nacional como en el caso de ANTEL.

Estrategia para Uruguay: condiciones de posibilidad en clave de desmercantilización y de desarrollo

Hubo en el Uruguay entre 2008 y 2010 un marco para avanzar en el denominado plan CARDALES “original” que contenía una visión estratégica de bienestar y de desarrollo. Sin embargo, luego de muchas discusiones, hacia el 2012 encontramos una estrategia diferente. Consideramos que el plan CARDALES original suponía una política de Comunicaciones con altos impactos de desmercantilización y con un fuerte potencial de desarrollo. La estrategia que ha prevalecido en la coyuntura actual tiene diferencias en su sentido de acceso, desarrollo y bienestar. Observaremos tres estrategias: a) la estructura del plan CARDALES original, b) las modificaciones que realizó el Presidente Tabaré Vázquez al presentar el Plan CARDALES modificado y c) la actual estrategia de la administración del Presidente José Mujica.

Para considerar estos aspectos fue necesario efectuar un diagnóstico de la infraestructura con que cuenta el Estado, particularmente ANTEL, asociado a un análisis de las nuevas tecnologías y servicios para realizar un examen crítico de las políticas y enmarcarlas en los modelos de desarrollo generales que hemos manejado en los anteriores capítulos.

Capítulo 4

Modelos estratégicos de Políticas ante la coyuntura tecnológica: Del CARDALES original, pasando por el CARDALES modificado, a la coyuntura actual de las Comunicaciones: entre tres estrategias.

Antecedentes ideológicos

Históricamente el Frente Amplio como estructura política tuvo un posicionamiento claro y homogéneo en torno a las críticas que se hicieron hacia los partidos que gobernaron al Uruguay. Resulta particularmente interesante su concepción de un Estado fuerte y la activa y militante defensa de las Empresas Públicas durante la década del 90 y principios del 2000.

Mientras fue “oposición” el Frente Amplio marcó su abierta diferencia y rechazo a las políticas neoliberales y propuso ideas alternativas a las líneas políticas de ese modelo. En este sentido la defensa del Estado y de las empresas públicas, fueron un estandarte. Participó activamente de todos los referéndums y plebiscitos que implicaron un freno a las políticas de privatización o de apertura a la competencia de las empresas públicas con privados.

Las líneas programáticas aprobadas para el eventual ejercicio de gobierno 2005-2010 coincidían con esta prédica alternativa al neoliberalismo.

“Desde hace varias décadas se ha desarrollado un modelo de país una visión del mundo y de la vida que ha concentrado recursos y poderes en unos pocos, en perjuicio de los trabajadores, las capas medias, de los sectores más vulnerables de la sociedad y aquellos relacionados con los diversos ámbitos de la producción nacional. Se ha generado un verdadero y auténtico retroceso en el ejercicio pleno de los derechos democráticos desde una visión integral de los mismos, y de las perspectivas de las grandes mayorías. Se ha agotado una forma de concebir al país”⁴²

Es en este marco de tradición histórica e ideológica que se elabora durante el primer gobierno del

⁴² GRANDES LINEAMIENTOS PROGRAMATICOS PARA EL GOBIERNO 2005 - 2010 “PORQUE ENTRE TODOS OTRO URUGUAY ES POSIBLE” APROBADO POR EL IV CONGRESO EXTRAORDINARIO DEL FRENTE AMPLIO DEL 20 y 21 de diciembre de 2003. “Héctor Rodríguez”

Frente Amplio presidido por Tabaré Vázquez, el que denominamos PLAN CARDALES ORIGINAL. Este plan representó una línea estratégica para el sector de las COMUNICACIONES que en consonancia con los discursos y acciones que había llevado adelante el Frente Amplio en la materia pretendía fortalecer al Estado en relación al Mercado e impulsar una Política Nacional de Comunicaciones que permitiera fomentar el desarrollo y el bienestar en un marco ideológico alternativo al neoliberalismo.

El plan CARDALES original

I

Como hemos sostenido, la Banda Ancha representa un activo estratégico. Los países más desarrollados están avanzando sobre la dimensión tecnológica en las transformaciones de la infraestructura, en la dimensión institucional redefiniendo el entorno o “Red” para la interacción entre operadores públicos y privados a lo que se suma la dimensión jurídica que supone un marco normativo claro para el desarrollo del sector. Estos procesos se están dando en todo el mundo para lo cuál podríamos citar numerosos ejemplos, aunque no lo haremos aquí.

El plan CARDALES⁴³ tuvo como origen o motivación puntual la aprobación de la URSEC, a mediados de 2008, de licencias B2 (transmisión de datos) para operar con Banda Ancha *via cablemodem* a dos cableoperadores que habían solicitado licencias B1⁴⁴. El hecho generó una tensión en el sector, ya que las habilitaciones permitían a privados brindar un servicio en un área de mercado (transmisión de datos) donde dominaba plenamente ANTEL.

En ese contexto, complejizado además por el advenimiento de la convergencia tecnológica, surge el Plan CARDALES como una respuesta a la necesidad de reconfigurar y ordenar estratégicamente el área de las Comunicaciones en Uruguay. La propuesta originaria planteaba una contraofensiva del Estado ante el movimiento del sector privado que pretendía liberalizar el mercado de transmisión de datos.

En este punto debemos hacer una precisión. Canal 10 tuvo una postura diferente a la de canal 4 y

⁴³ La primera versión fue presentada por Gonzalo Perera en ANTEL. Luego ANTEL la presentó a Daniel Martínez en el MIEM bajo la denominación "Uruguay: primer país de la sociedad de la información". Luego de algunos ajustes fue rebautizado como “Plan VARELA”. Finalmente Perera optó por acrónimo CARDALES (Convergencia para el Acceso a la Recreación y al Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables).

⁴⁴ El documento del Plan Cardales alude a licencia B1 y B2 que fueron sustituidas por un decreto redactado por Edgardo Carvalho que cambió el marco regulatorio, y por el cual desde entonces solo existen licencias B.

canal 12. Canal 10 realizó acuerdos con ANTEL para brindar servicios conjuntos mientras que canal 12 y canal 4 apuntaron a obtener licencias de transmisión de datos individualmente⁴⁵.

La estrategia del CARDALES original jerarquizaba el protagonismo y la fortaleza del Estado articulándolo con el mercado de una forma alternativa a la concepción neoliberal, ya que colocaba al Mercado en una relación de subordinación al Estado.

El CARDALES original⁴⁶, que fue presentado al Presidente Tabaré Vázquez, pretendía llevar en cinco años el “triple play” a todos los hogares uruguayos con un plan nacional donde ANTEL se transformaba en el actor central en la conducción de las políticas convergentes. Esto implicaba que por sus capacidades, su infraestructura, su presencia activa en el mercado, ANTEL iba a ejercer una centralidad estratégica en el proceso. De esta forma, los actores privados que adhirieran al plan quedaban de hecho subordinados a la red física de ANTEL, ya que al brindar el servicio de “triple play” lo harían circulando por la red física de ANTEL.

Si bien en el plan original no se especifican detalles sobre la necesidad de una ley que regulara la nueva red física integrada, era subyacente a la propuesta, y así lo estableció Gonzalo Perera en sus explicaciones públicas sobre el plan, la sanción de una ley específica de telecomunicaciones. Uno de los aspectos fundamentales de esta ley es que debía regular claramente la propiedad de las capas principales de la infraestructura, particularmente la fibra óptica.

En este marco los agentes privados operarían usando su cableado pero éste quedaba unificado y coordinado a la red de ANTEL. Esto implicaba dos cosas: a) que los agentes privados pudieran utilizar la red física de ANTEL al integrarse a la estructura general y por tanto tener ventajas competitivas respecto de aquellos actores que no estuvieran integrados y b) que las grandes carreteras o líneas de infraestructura quedaba en manos de ANTEL generando un mercado donde la competencia solamente se producía en las terminales o líneas finales más pequeñas. El sistema integrado de redes físicas posicionaba al Ente público como controlador de las grandes carreteras y permitía la competencia en los caminos o calles que llegaban a los hogares. Esta nueva relación de fuerzas posicionaba al Ente como claro controlador del nivel físico del proceso de convergencia a la misma vez que generaba mercados competitivos en los últimos tramos de llegada. Los grandes vasos serían propiedad de ANTEL mientras la competencia se generaba en las pequeñas venas.

⁴⁵ Los actores privados que comenzaron el embate fueron Monetcable (canal 4) y Ryselco (canal 12).

⁴⁶ Hago especial énfasis en el concepto de CARDALES ORIGINAL, dado que éste fue elaborado con un sentido estratégico de fuerte impacto social y de desarrollo. El CARDALES que fue frenado en el final de la gestión de Vázquez era muy diferente al original.

La estrategia del Plan CARDALES original implicaba que esta primacía fáctica se complementara con una posterior instancia de definición de un nuevo marco regulatorio que le diera las garantías a ANTEL para mantener la preponderancia efectiva en el mercado convergente. Por eso era necesaria una nueva ley de telecomunicaciones que regulara la red integrada, particularmente en lo referido a las tecnologías de mayor capacidad de tráfico (fibra óptica, antenas 4G, etc.). Paralelamente la ley de telecomunicaciones debía regular entre otros aspectos la interacción entre ANTEL y los agentes privados en el uso de la red integrada.

Se pretendía tener una legislación clara que colocara a ANTEL como agente monopólico de las grandes carreteras de tráfico. Esta regulación sería fundamental para permitir un desarrollo integrado de infraestructuras donde el Estado tuviera el control estratégico de la propiedad de la carretera.

El nuevo sistema integrado de convergencia representó una estrategia donde el Estado mantenía la hegemonía de la infraestructura y desde esa posición controlaba el mercado y generaba una articulación público-privada y unas sinergias que estuvieran ancladas en último término al control estatal.

Al diagnosticar la situación de la infraestructura el plan original expone que: *“Cabe reconocer un rol muy sustantivo a ANTEL y al gran despliegue de su red de telecomunicaciones (fibra óptica, par de cobre, red de conexiones inalámbricas de cobertura nacional, etc.). Pero la densa trama de las telecomunicaciones en el Uruguay también involucra otros actores públicos y privados. Por ejemplo, existe en el país una muy elevada penetración televisiva, en sus diversos formatos, y en particular una extensa infraestructura de red coaxil para la provisión de TV cable, en su inmensa mayoría propiedad de empresarios nacionales, muchos de ellos de dilatada presencia en nuestro medio.”*

En este sentido es que se propone que *“La importante cobertura de la red coaxil de los operadores de TV cable, sumada a la existencia de la posibilidad de, mediante la concesión de licencia B2 y provisión de servicio de cable módem, ofrecer datos a través de dichas redes, establece una fórmula alternativa al desarrollo de interfases ADSL o similares para la implementación de ofertas convergentes en el país.”*

De esta forma apreciamos cómo el objetivo del plan era incorporar a los CABLEOPERADORES nacionales que hasta el momento solamente tenían licencias “D” (TV para abonados) e integrarlos a

la RED combinada otorgándoles licencias de tipo “B” (transmisión de datos). No es un aspecto menor la perspectiva del plan de incluir en el plan únicamente a los actores nacionales y dejar fuera a los transnacionales (Claro y Movistar) que continuarían ofreciendo servicios de telefonía móvil y de transmisión de datos vía Banda Ancha móvil pero por fuera del plan.

Paralelamente es fundamental subrayar que la interacción de redes físicas entre públicos y privados posicionaría a ANTEL como agente controlador de esa “gran red integrada”. Si bien en el plan no está especificado el marco regulatorio para la “gran red”, particularmente en lo referente a la fibra óptica, en los hechos el Cardales original requería de una ley que permitiera que ANTEL controlara las partes esenciales de las carreteras de la nueva red.

Sumado a esto, el plan proyectaba que el prestador privado que participara en el CARDALES debía aportar el 2% de su facturación para gastos que implicaran la universalización del servicio.

La idea de este Plan Nacional contenía una serie de cambios profundos al funcionamiento que se venía desarrollando en dos campos separados: medios audiovisuales y telecomunicaciones. Este es un aspecto que desarrollaremos más adelante, pero debemos dejar claro que el proceso de convergencia del plan CARDALES original establecía que los operadores de TV para abonados ingresaran en el mercado de transmisión de datos a la misma vez que ANTEL ingresaba en el mercado de TV para abonados mediante IPTV⁴⁷. De esta forma en el plan se contemplaba el interés de los operadores privados en el mercado de transmisión de datos permitiéndoles brindar el servicio de “triple play” y, por otra parte, se facultaba a ANTEL a desplegar una nueva infraestructura de redes físicas donde operaría como competidor en el mercado de TV para abonados.

La ingeniería nacional de articulación público-privada del plan, apoyada en el “Triple play” (Transmisión de datos, Televisión y telefonía fija) y en la nueva red física integrada, permitiría llegar a todos los hogares del Uruguay con un producto de calidad a un bajo precio. Es importante señalar que la fundamentación del plan original sostiene que el acceso a estos servicios representa un derecho de la ciudadanía. Este sentido cambiaba el énfasis mercantil que hasta el momento se le había dado a los servicios del sector de las Comunicaciones. Considerar que el acceso a estos servicios representa un Derecho Humano comprometía al Estado y a la Red público-privada a garantizar el acceso de la ciudadanía a tales derechos.

⁴⁷ Es importante señalar que actualmente (2012) ANTEL está comenzando a desarrollar servicios de IPTV y VOD. El tendido de fibra óptica permitirá a ANTEL brindar un servicio de triple play que incluya televisión para abonados. Para este despliegue no necesita autorización de la URSEC. En 2012 ANTEL podría estar brindando servicios de múltiple play y compitiendo en todos los mercados de las Comunicaciones.

Durante el proceso de adaptación del plan era necesario un período de tiempo que se consideraba *“indispensable para la constitución de las necesarias sinergias, complementaciones de planes sociales, dimensionado de los despliegues de redes, adquisición de interfases tecnológicas, etc., que posibiliten el desarrollo pleno del potencial nacional público y privado en una relación netamente win-win entre los actores, guiada por los superiores intereses nacionales”*. El plan, según veremos más adelante, implicaba el crecimiento tanto del sector de TV para abonados como el de transmisión de datos en una estrategia convergente.

II

Si retomamos la pregunta por las Políticas de Comunicaciones en Uruguay debemos ahondar en la reflexión crítica sobre la existencia y el sentido de la misma. En este punto nos interesa examinar el tema de la Banda Ancha en función de qué Estado, qué Mercado y qué interacción resulta más estratégica para Uruguay. Hoy la preocupación fundamental radica en que la regulación sea efectiva y que el diseño de las políticas impliquen la coordinación estratégica entre el sector público y el privado. El marco institucional y el normativo son esenciales para que las Políticas logren una presencia activa del sector público a la vez que no se frene el avance pujante del sector privado.

El Plan CARDALES en su formulación original buscaba poner al Estado en un rol central en materia de Comunicaciones marcando los objetivos nacionales del sector. Con esto se pretendía modificar la postura defensiva y retraída en la que estaba inmerso el Estado luego de los embates neoliberales, dándole a ANTEL un rol dominante en la alianza con los productores de contenidos (privados, nacionales), industria local del software, banca pública que permitiera fomentar y facilitar el acceso a la población a servicios que hasta el momento resultaban de difícil acceso.

En el documento original del plan CARDALES se plantea como objetivo central: *“Transformar al Uruguay en el primer país 100% conectado y convergente, pero concibiendo la convergencia (esto es el acceso unificado a telefonía, TV, Internet) no como un producto de élite con el único objetivo de diversificar las posibilidades de entretenimiento, sino como una puerta abierta a la formación, la cultura, al desarrollo de capacidades emprendedoras, y a la producción de bienes económicos de forma descentralizada, diversificada y sustentable, para todos los uruguayos. Esto significa además reiterar un mensaje muy potentemente instalado desde Cardales: Uruguay puede en varios terrenos ser el primero, el más audaz, el más inclusivo, el modelo de referencia, si potencia sus capacidades a partir de proyectos consistentes y que convoquen apoyos de amplios sectores de la sociedad.”*

Para tal fin el plan se proponía: *“Instalar en cada hogar uruguayo una plataforma convergente de servicios de telecomunicaciones, portadores de voz, datos, TV. Dichas plataformas pueden diversificar los contenidos que transportan respetando la libertad de elección del usuario, pero ofrecerán al menos una plataforma que brinde los servicios a los que la gran mayoría de la ciudadanía aspira y necesita, con fuerte apuesta a la revalorización de la cultura nacional, al fortalecimiento de los desarrolladores nacionales de contenidos, manteniendo siempre la debida apertura a los productos de calidad originados en cualquier parte del mundo. Los contenidos y servicios brindados tendrán además un fuerte estímulo a la capacitación y al desarrollo de meso y micro emprendimientos nuevos y a la clusterización de los ya existentes, apuntando a que nuestra población sea la más calificada para la generación de emprendimientos sustentables de la más diversa índole”*

Cabe subrayar el aspecto de “necesidad” y “aspiración” de los servicios. El plan se proponía hacer accesible a la ciudadanía un conjunto de contenidos y potencialidades de navegación de una calidad media que supusiera cumplir con los objetivos de entretenimientos, cultura e integración a instancias de emprendimientos comerciales.

Un aspecto fundamental del Plan original que lo distingue tanto del proyecto Cardales modificado por el presidente Tabaré Vázquez y de las políticas de la administración de José Mujica, es que el grado de desmercantilización que se proponía el Cardales original era muy alto dado que buscaba universalizar un producto de calidad a la vez que desarrollar una industria nacional en el sector. El grado de desmercantilización universalista no lo vemos en la estrategia de obtener un subsidio de los privados para financiar el acceso focalizado de los sectores más empobrecidos (2%) sino que lo apreciamos en el énfasis puesto en la calidad del servicio mínimo a ofrecer. Este mínimo contemplaba un triple play donde se ponía especial atención tanto en la calidad de los contenidos audiovisuales como en las velocidades de subida y bajada del servicio de transmisión de datos. El carácter universalista implicaba subir los niveles mínimos a estándares de calidad.

El plan se proponía brindar *“Un servicio convergente básico y de alta calidad accesible a todos los hogares uruguayos, que apunte equilibradamente el derecho al esparcimiento, a la información, a la educación y a la generación de actividad económica, es entonces el elemento distintivo de esta apuesta.”*

Si bien todos los hogares uruguayos estaban contemplados en el objetivo de que accedieran al triple play, observamos que el énfasis estaba puesto en los hogares que hasta el momento no tenían servicios ni de TV para abonados ni de ADSL. Así lo expresa el plan original al establecer que *“Esta propuesta no mira exclusivamente a los 230 mil hogares uruguayos que tienen conexión ADSL o a los 380 mil que poseen conexión coaxil. No se opone de modo alguno ni a unos ni a*

otros, pero centra su mirada en los más de 400 mil hogares de Uruguay que no poseen ni uno ni otro medio de conexión al mundo”.

En relación al sentido de desmercantilización que visualizamos en el plan original en torno a la generación de un paquete básico que permitiera operar aplicaciones novedosas y de impacto social y económico llama la atención que desde filas del gobierno se sugiriera que el plan CARDALES piloto, ya modificado por Tabaré Vázquez y que se implementó en Trinidad, permitiría aplicaciones como la telemedicina y la tele educación. Ambas aplicaciones no pueden realizarse a velocidades de 256 kbps de bajada y 64 kbps de subida como las que ofrecía el paquete de velocidad de transmisión de datos del plan piloto que además tenía un límite de tráfico. Estas como otras aplicaciones de vanguardia requieren velocidades mínimas mayores a 1 mb de subida y de bajada por segundo. Se evidencia en esto que el universalismo que pone énfasis en la calidad del umbral mínimo se articula directamente con la dimensión del desarrollo y del bienestar. Educación y Salud son dos piezas fundamentales de un Estado de Bienestar desarrollista universalista. Por esta razón el plan original hacía especial énfasis en que la calidad del servicio fuera coherente con aplicaciones nuevas y de alto impacto social y económico.

Al subir el nivel mínimo a un estándar de calidad que permite el acceso a aplicaciones que impactan sobre el bienestar y sobre el desarrollo encontramos un importante énfasis en aumentar el grado de desmercantilización. Un producto como el desarrollado en Trinidad que contenía velocidades de transmisión como los que expusimos genera un mercado sumamente estratificado donde el acceso a niveles mínimos de conectividad que implique el uso de aplicaciones como la telemedicina y la tele-educación se ubica dentro de la franja mercantilizada. El umbral de 1mbps quedaba en el plan piloto muy lejos. Por esta razón es que consideramos que el plan original al hacer hincapié en la calidad de los servicios de la oferta mínima como derechos, posicionaba este “piso” desmercantilizado a un nivel viable para acceder a aplicaciones que impactan en el bienestar y en el desarrollo.

Pero además, el Plan original también contenía una estrategia de desarrollo donde el Estado quedaba “enraizado” y liderando una estrategia nacional de Comunicaciones integrando diversos actores pujantes de la economía como la industria del software y articulando la dimensión financiera hacia la banca pública. Toda la infraestructura del plan original estaba anclada a una estrategia que fortaleciera al Estado en un plan de bienestar altamente desmercantilizado y de un fuerte potencial de desarrollo.

Estos objetivos de diseñar un producto mínimo de buena calidad a un bajo precio asociado a una presencia activa del Estado en el control de la infraestructura y el impulso al desarrollo de la industria local contenían una estrategia nacional de bienestar y desarrollo.

Específicamente sobre el factor del desarrollo el documento original expone que: *“esta propuesta dinamiza e impulsa diversas áreas de la actividad social y económica, como las TICS, la microelectrónica, las industrias culturales, los servicios, la educación, las PYMES, los proveedores de soluciones y plataformas informáticas, las redes de distribución comercial y de logística operativa, las obras de ingeniería civil requeridas por grandes ampliaciones de redes. Esta dinámica además puede seguir aumentando con el tiempo de manera elástica, adaptándose a nuevas demandas y tecnologías y puede potenciar productos exportables, desde el know-how del proyecto hasta los contenidos nacionales potenciados por el mismo.”*

Actores

Debemos explicitar que el plan CARDALES original generaba una articulación entre actores privados y públicos con un carácter obligatorio fundamental. Solamente quienes adhirieran al plan iban a obtener licencias del tipo “B” para brindar servicios de transmisión de datos al hogar (Banda Ancha fija). Aquellos que no se integraran continuarían ofreciendo servicios para los cuales ya tenían licencias. Este carácter obligatorio generaba que los actores privados que no adhirieran al plan quedarían por fuera de la posibilidad de ofrecer servicios de “triple play”. Ello implicaba que al no ofrecer un servicio múltiple el mercado, a raíz de la eficiencia y eficacia que supone llegar con un paquete variado al hogar, generaría que aquellos que solamente ofrecieran TV para abonados quedarían al margen del proceso de convergencia y por tanto perderían clientes.

El CARDALES original articulaba los actores privados con los públicos en una lógica de “Red” de interacción para la generación de sinergias. En el documento se expresa que *“esta iniciativa debe ser societaria y no estatal, por lo cual no sólo debe evitarse falsas antinomias entre actores estatales y privados, sino que deben ser expresamente convocadas e incluidas empresas privadas nacionales que operan en la producción de contenidos (productores de contenidos infantiles, de eventos- desde el nivel masivo de Tenfield, al local de los medios comunitarios) y también, y muy particularmente, a los broadcasters privados y cable Operadores (TCC, Montecable, Riselco, CUTA, etc.) como a desarrolladores de soluciones tecnológicas, proveedores de software (lo cual identifica a CUTI como actor relevante) y hardware, etc., que hagan posible la adecuación de redes y acceso a interfases adecuadas”*.

El conjunto de los actores permitiría estructurar *“un plan ordenado de inversiones, despliegues, asociaciones y negocios de actores como ANTEL, TNU, TV Ciudad, BROU, MEC, MEF, MIEM, Tenfield, Montecable, TCC, Riselco, CUTA, CUTI”*.

En tal sentido el plan establece que *“no parece viable ni sustentable políticamente impulsar una política en la dirección de dejar actuar libremente las fuerzas del mercado sin orientación alguna por parte del Estado. Es previsible además que si el Estado estuviera ausente de las políticas de convergencia, el resultado seguramente sea la ampliación de oferta de servicios restringida a ciertos segmentos de la sociedad y el aumento de la brecha de posibilidades tecnológicas, laborales, culturales y sociales con los sectores menos pudientes. No hay razón para no armonizar la posibilidad de provisión de servicios a ciertos sectores por actores privados y a otros por actores estatales, en el marco de un plan armónico y equilibrado en deberes y derechos de los distintos actores”*.

Esta idea de armonización público-privado podría ser considerada parte de un proyecto neoliberal, sin embargo en tanto el plan Cardales original proponía la integración de las redes físicas en un marco de neto predominio de ANTEL, la armonización entre intereses públicos y privados que se plantea, está materialmente anclada a los intereses nacionales.

Y continúa diciendo *“Es indispensable salir de esta falsa dicotomía entre lo privado y lo público, que en ocasiones es asfixiante, y volcarse a un esquema de complementación, aporte de apoyaturas público-privado, establecimiento de líneas de confluencia de intereses, con un manejo responsable y sensato de los tiempos políticos, económicos y técnicos, en ese orden”*.

Como señalamos antes, el Plan CARDALES original proponía la generación de sinergias bajo la conducción estatal pautada por la presencia activa de ANTEL en el mercado, el control de la red física y la determinación de la “Política de Comunicaciones” donde los actores privados quedaban subordinados al sentido que se estructuraba desde el sector público. En cambio en el CARDALES modificado las sinergias que se generaban surgían de un mercado competitivo donde los actores privados no tenían restricciones importantes para llevar adelante su interés de mayor rentabilidad. El único elemento explicitado por el CARDALES modificado era que el plan de cobertura que presentaran los privados debía llegar al quintil más pobre de la población. Cumplida esa meta los actores privados podían utilizar las licencias otorgadas para llevar adelante sus intereses particulares de ganancia privada.

En el plan original se buscaba edificar un entorno de articulación público privada donde se

explicitaba que para lograr un desarrollo de largo plazo era importante mantener un equilibrio de manera de *“Ni ceder la responsabilidad del avance social y tecnológico exclusivamente a las fuerzas del mercado, con su consecuente potencial, excluyente, ni retrasar el avance tecnológico y de servicios en pos de la universalidad. La consigna es Uruguay al frente de la convergencia, con trabajo conjunto y alineamiento de intereses públicos y privados, en el marco de un plan nacional, elaborado en una “ventana temporal” breve, de 12 meses, y durante la cual no se modifique la situación relativa de cada actor desde el marco regulatorio, de forma de establecer un marco de referencia estable y sólido desde donde proyectar a futuro.”*

La referencia al marco regulatorio estable resulta significativa. Como expusimos antes, un Estado con un marco jurídico universalista, en oposición a uno pluralista, encarna una lógica funcional a un Estado de Bienestar. Una legislación universal, fundamentamos, es esencial para impulsar un modelo universalista de bienestar.

La necesidad de establecer la no modificación de las condiciones jurídicas relativas de los actores buscaba evitar las presiones corporativas que pretendieran alterar los objetivos del plan.

Esta referencia se articula con la necesidad manifestada por Gonzalo Perera de sancionar una ley de telecomunicaciones que ofreciera un marco jurídico claro y universal y que diera garantías a ANTEL para llevar adelante la conducción del plan.

Sin una legislación que permitiera el control estatal de la infraestructura, el plan perdía fuerza en su énfasis de colocar a ANTEL como conductor del proceso y además dejaba a los actores privados con márgenes jurídicos para realizar movimientos paralelos al plan que implicaran obtener beneficios particulares con el fin de alcanzar mayores ganancias. Como señalamos, una de las características de la “Path Dependence” del Uruguay es tener un empresariado que presiona al Estado para obtener ventajas competitivas y que por tanto rechaza marcos jurídicos universalistas que establezcan reglas de juego competitivas para todos los actores.

Estrategia del Cardales original

En síntesis la estrategia más amplia de desarrollo implicaba una serie de condiciones que en el plan se establecían de la siguiente forma:

- 1) *“Sustantiva ampliación de la red de telecomunicaciones nacionales, que deberá dar cabida a inmensos volúmenes de tráfico.”*

En esta etapa, el rol de ANTEL sería central para la ampliación de las redes de fibra óptica, la instalación de antenas y la conexión de la red nacional con el resto de la región (cable submarino). Tal iniciativa de ampliación de la red de telecomunicaciones es una tarea que continúa llevando adelante ANTEL en la actualidad dado que estaba determinado dentro de sus líneas de acción

estratégica.

Paralelamente se requería continuar con inversiones y despliegues en torno a:

- a) *Redes de fibra óptica y equipos de transmisión y de agregación apoyados sobre esas fibras.*
 - b) *Despliegue de redes de datos y empuje al desarrollo y penetración de los servicios de banda ancha en todo el país.*
 - c) *Desarrollo de infraestructura y creación y facilitación del medio ambiente propicio para el desarrollo de contenidos nacionales multimedia e interactivos.*
- 2) *“Elaboración de sinergias de operadores de redes con proveedores de hardware y software, que provean a precios y calidades razonables las interfases requeridas.”*

En este punto y en los siguientes es donde el ítem anterior cobraba un significado particular. La infraestructura iba a ampliarse con ANTEL como agente central en el proceso de innovación. Sin embargo el plan pretendía incorporar a ese proceso otros actores. En este punto concretamente se menciona a los operadores de redes, los proveedores de software y hardware para integrar los complementos operativos a la red física.

- 3) *“Constitución de alianzas con facilitadores financieros que viabilicen el acceso al producto.”*

El modelo de negocios del plan estaba anclado a los operadores financieros públicos locales. Se pretendía que la banca pública financiara algunos de los elementos de implementación del plan.

- 4) *“Tejido de alianzas preferenciales con productores nacionales de contenidos.”*

La red nacional integrada con operadores locales formaba parte de una estrategia más amplia de contención al avance de los operadores transnacionales. De esta forma la red física integrada debía estar articulada entre actores estatales y actores privados nacionales con la finalidad de generar un cuerpo único que brindara los servicios de triple play a la vez que limitaba el avance de las empresas de telefonía móvil. Hacia 2012 bajo la estrategia solitaria de ANTEL vemos que los operadores de telefonía móvil están logrando avances significativos en el mercado. La autorización para tender fibra óptica, sumado a que son los únicos actores privados que pueden brindar más de un servicio (telefonía móvil y banda ancha móvil) los posicionan en la actualidad con mayor fortaleza y perspectivas de expansión.

- 5) *“Políticas de acceso amplias y razonables, a contenidos internacionales.”*

Los contenidos iban a ser definidos con posterioridad a los avances de infraestructura. Sin embargo a la misma vez que los contenidos debían tener énfasis en un desarrollo local, no debían perder de

vista la inclusión de contenidos internacionales relevantes.

- 6) *“Una planificación ordenada, meticulosa y con participación de todos los actores, públicos y privados, de las diversas etapas e hitos de este plan. “*

Finalmente resultaba relevante la forma en que iban a estructurarse las alianzas en las diferentes etapas. Estos eran aspectos que serían profundizados a medida que el plan avanzara.

Modelo de Convergencia

El modelo de convergencia elegido pretendía ser flexible a las realidades locales y la infraestructura existente. Esto se articula directamente con la lógica del mercado convergente en cuanto a cómo planificar en una única política el sector de la televisión para abonados con la transmisión de datos⁴⁸.

“La modalidad elegida para la plataforma convergente dependerá de la realidad de cada localidad y sector social, Puede recurrirse a triple play a partir de IPTV mediante STB sobre servicios ADSL (ejemplo: modelo freebox de Orange, Francia), o bien servicios de TV sobre IP con salida por PC (ejemplo: modelo adinet tv ampliado en escala), u operación de datos por cable módem a partir de red coaxil bidireccional. En cada región adoptar la solución técnica, económica y socialmente más idónea, con razonable consistencia en la oferta y el despliegue requerido para evitar ineficiencias, es la consigna de la operativa del Plan CARDALES”.

Pasos del proyecto

A los 12 meses de constituida la Comisión Ejecutora del Proyecto Cardales (CEPROC), el Poder Ejecutivo concedería,

“previa intervención de la URSEC, licencias B2 para los actores nacionales que sean licenciatarios D y que participen de la CEPROC, de modo de permitir el despliegue de servicio de datos vía cable modem, donde es tecnológicamente posible”

Como señalamos las licencias “B” son las que autorizan a brindar servicios de transmisión de datos al hogar. Las licencias “D” las tienen aquellos que brindan servicios de TV para abonados. De manera que aquellos que tuvieran licencias “D”, al adherirse al plan iban a obtener licencias “B”. De lo contrario continuarían usufructuando solamente la licencia “D”.

⁴⁸ Esto quedará más claro cuando abordemos la dimensión de inversiones y financiamiento.

“Desde constituida la CEPROC; ANTEL iniciará el despliegue de IPTV donde esto es posible, pues no requiere licencia para hacerlo y es un acto de salvaguarda de su posición estratégica y la mejor tecnología convergente actual.”

El plan pretendía articular dos productos con IPTV. Uno de mayor calidad y de alto costo y otro más accesible, más sencillo, que permitiera garantizar la universalización de la tecnología. IPTV permite una mayor flexibilidad a la hora de elegir los contenidos. Da al usuario muchas más opciones para acceder e interactuar con los contenidos deseados.

“El acceso a una u otra forma de convergencia será bajo suscripción (consecuentemente no universal) y mediante libre elección del usuario entre las ofertas disponibles, las que deberán coexistir bajo las normativas reguladoras de la competencia y buenas prácticas comerciales.

Desde ese mismo momento un paquete básico de contenidos multimedia (PBCM), constituido en al menos un 50% por producciones nacionales, será puesto a disposición a los suscriptores de todas las modalidades de convergencia aprobadas por CEPROC.

Además, el 2% del monto bruto de cada suscripción (tanto de la tasa de conexión como de las cuotas de funcionamiento operativo) de servicios convergentes será vertido trimestralmente a la CEPROC; a los efectos de contribuir a financiar el Proyecto”.

Por su parte se plantea que en *“el caso de las instituciones estatales que realicen aportes a Rentas Generales, el monto del 2% antedicho será descontado de tales aportes”.*

La lógica del modelo de negocio que propone el plan supone que los privados y públicos que brindaran servicios a usuarios con capacidad de pago, deberían financiar a los que no la tuvieran. De esta forma la universalización del paquete básico, que el CARDALES original pretendía que tuviera una conexión de Banda Ancha y una programación que contuviera niveles de calidad, iba a ser financiado por las ganancias que se generaran de los servicios que se brindaran a los usuarios con mayor capacidad de compra. De esta forma se combinaba un acceso a servicios de “punta”, y por tanto que fomentara el desarrollo, pero que a la misma vez permitieran financiar un servicio básico de calidad con carácter universal.

Impactos económicos

El plan fundamenta que la convergencia que allí se propone llevaría a un efecto denominado “win – win”. Esto significa que tanto el sector de TV por abonados y el de transmisión de datos crecerían ambos sin que uno lo hiciera en desmedro del otro. Este efecto se visualiza en el siguiente gráfico en una comparación “antes” y “después” del proyecto según aparece en el documento original: (Ver grafico 48)

Si bien el mercado crecería en términos generales habría una modificación de las proporciones de participación en el mismo según los siguientes gráficos: (Ver gráfico 49 y 50)

Inversiones y financiamiento

El monto total del plan costaba 165 millones de dólares. El plan dividía el mercado en 5 tipos de hogares:

IPTV A: IPTV de alta calidad, gran versatilidad, STB de mayor costo	ADSL+ STB A	TV
IPTV B: IPTV básico, STB de menor costo	ADSL+ STB B	TV
TV por IP: versión avanzada de adinetTV	ADSL o modem 3G	PC
Cablemodem: TV cable y datos por cablemodem	TV cable+ cablemodem	TV

Descripción	Solución convergente plausible
Hogares con banda ancha pero no cable	90% TV por IP, 10% cablemodem
Hogares con cable pero no ADSL	90% Cablemodem, 10% IPTV B
Hogares con cable y banda ancha, muy proclives a la convergencia	10% IPTV A, 90% cablemodem
Hogares con cable y banda ancha, menor propensión a la convergencia	5% IPTV A, 10% IPTV B, 65% cablemodem, 20% TV por IP
Hogares que no pueden acceder a banda ancha ni cable	35% cablemodem, 35% IPTV B, 30% TV por IP

En el cuadro aparecen los tipos de hogar en función de la demanda del mercado. “*El tipo 3 corresponde al nicho de mercado más rentable y el que probablemente ingresará a la solución convergente que se le ofrezca con mayor velocidad. En el otro extremo, el tipo 5 corresponde a un sector de población, el más amplio, que está aún situado antes de la conectividad y que su demanda, cultura*

y potencial tecnológico es muy escaso. A los tipos 1 a 4, es factible que el mercado por sí solo le brinde la posibilidad de acceder a la convergencia, seguramente comenzando por el 3, luego por el 4, por el 1 y el 2. Pero el tipo 5 no será atendido por la lógica de mercado puro, sino media una política racional del Estado que genere un proyecto país que convierta el beneficio social de integrar a todos a la convergencia en un plan win-win para todos los actores involucrados. De eso se trata este proyecto, permitir la operación bajo lógicas de mercado en los tipos 1 a 4, pero de manera racional y ordenada, de manera que resulte atractivo, viable y rentable el ofrecer convergencia también al tipo 5”.

Los hogares de tipo 5 eran el universo que el mercado no cubriría y para lo cuál era necesario que interviniera el Estado. Se preveía que *“la inclusión en el proyecto de cada hogar del tipo 5 no sea gratuita, sino a un bajísimo costo, adecuado a las posibilidades de las diversas franjas de hogares. Esto hace que el Proyecto no sea percibido como una dádiva, sino como un esfuerzo nacional, pero solventado, al menos parcialmente, por el propio esfuerzo de cada beneficiario.”*

Concretamente se propone que durante un período de tres años, dentro del tipo 5.

- ⌚ *El 10% de los hogares más carenciados pague una cuota fija de 3 dólares por mes.*
- ⌚ *El 30% de los hogares siguientes en ingresos pague una cuota fija de 6 dólares por mes.*
- ⌚ *El 60% de los hogares restantes paguen una cuota fija de 9 dólares por mes.*

III

Una vez hecho público el proyecto original, el planteo que surgió de los sectores empresariales apuntó a cuestionar el 2% solicitado a los privados para fines de universalización bajo el fundamento de que quitarles un porcentaje era una suerte de subsidio ineficiente. Proponían que se dejara que el mercado se autorregulara libremente lo que generaría mejores precios y por ende mayores posibilidades de acceso a los servicios.

El planteo de los sectores empresariales sugería fragmentar el mercado generando que en las zonas de mayores ingresos hubiera variadas ofertas de “triple play” brindadas por privados, mientras que los hogares de menores ingresos quedaran provistos por el Estado. De esta forma el empresario privado brindaría servicios más rentables mientras que el Estado se encargaría de las inversiones más

costosas y de menor rentabilidad. La oposición neoliberal al PLAN CARDALES original muestra que éste representaba una clara estrategia alternativa a tal ideología.

En el plan original también existían franjas que segmentaban la población. La franja de los sectores más pobres iba a ser subsidiada con parte de las ganancias que los operadores privados obtenían al brindar servicios en los sectores más rentables. El subsidio anclaba la competencia a la lógica de universalización del servicio. Como se señala más arriba, el plan tenía como objetivo fundamental la población de 400.000 hogares que no tenían acceso ni a servicios de TV para abonados ni a servicios de Internet. Pero este hecho no suponía quitarles a los hogares de mayores recursos la posibilidad de acceder a servicios convergentes de punta. Iban a coexistir en el mercado servicios de elite que a la misma vez financiaran servicios básicos de calidad.

Es muy importante señalar aquí que el CARDALES original implicaba una estrategia de bienestar sustentada en una búsqueda que la ciudadanía en su conjunto accediera al mundo de la convergencia y a toda su potencialidad. Como establecimos en capítulos anteriores, la lógica privada tiene una finalidad empresarial mientras que la lógica pública apunta a fines sociales. Es así que en su formulación original el plan CARDALES apuntaba a colocar a ANTEL en el centro de la implementación del proyecto controlando fundamentalmente las carreteras centrales de la Red a la misma vez que garantizando el triple play como un derecho de toda la ciudadanía. La Red Integrada para el transporte de los contenidos impedía que el mercado quedara segmentado en función de la lógica empresarial. Quienes diseñaron el plan CARDALES original sabían que de no existir una red de infraestructuras integrada los agentes privados se limitarían a realizar tendidos parciales de fibra óptica en los lugares más rentables, en nuestro caso de Colonia a Punta del Este bordeando la costa. De esta forma los agentes privados se quedarían con el mercado más rentable y obligarían a ANTEL a cubrir el resto del país realizando las inversiones no rentables. El plan CARDALES original pretendía evitar la segmentación del mercado obligando a que quienes quisieran tener licencias para la transmisión de datos debieran acoplarse a la lógica del plan. Además evitaba la superposición de infraestructuras. El despliegue de fibra óptica que venía desarrollando ANTEL colocaría al ente con una ventaja ante sus competidores. En tal sentido si hemos de asignarle un valor al impulso del CARDALES, más allá de su no concreción, es el tiempo que ganó para permitir que ANTEL continuara desplegando estrategias ofensivas en infraestructura.

Como vimos en el capítulo anterior el Plan CARDALES original fue virando su rumbo. Según plantea Perera lo hizo *“hasta transformarse en un plan que parecía más bien diseñado a la medida de los cableoperadores, donde la conducción estatal se diluía, ANTEL se esfumaba, y el 2% espe-*

raba por mejor ocasión. El polémico decreto 537/009, último episodio ligado a Cardales, en un grosero resumen, dejaba en manos del LATU la concesión de licencias para despliegues privados en el marco de Cardales, permitía exoneraciones fiscales extraordinarias a las inversiones privadas que para ello se realizaran, transformaba la contrapartida del 2% en una contrapartida estadística (cobertura del quintil más pobre) que resultaba evidentemente inverificable en la práctica. Sin asignar de modo alguno dicha intención, quedaba abierto el camino para el descreme, con música de fondo de un muy extendido rumor (en toda la región) de una posible asociación de los principales cableoperadores con el magnate Carlos Slim y el Grupo Clarín.”(Perera: 2010)

Modificaciones al CARDALES original

Luego de estudiar el plan original, el gobierno de Tabaré Vázquez realizó modificaciones al proyecto. Bajo el decreto 537/009 el Presidente planteó un escenario diferente. Primeramente no era ANTEL sino el LATU quien asumía la gestión del plan. Cambiaron además las condiciones para el sector privado ya que, de invertir un porcentaje de sus ganancias para universalizar la cobertura (2% en el plan original), se pasó a exigir una contrapartida donde las empresas se responsabilizaran de llevar el servicio al quintil de menores recursos a un precio bajo y accesible. A quienes participaran del plan se les concedían exoneraciones tributarias de hasta un 100%. Se incluía como cláusula la posibilidad de revocabilidad de permisos otorgados.

Paralelamente una de las modificaciones más sustanciales que el Decreto presidencial, presentado el 30 de noviembre de 2009, realizó al Plan Cardales original fue que otorgó la concesión a empresas privadas de licencias para vender servicios de transmisión de datos en un marco de infraestructuras físicas no integradas. Esto significaba que el entorno regulatorio y material permitía a los agentes privados vender el servicio de más de un PLAY (incluyendo transmisión de datos al hogar al cual querían acceder los “CABLE OPERADORES”) en un marco de competencia estricta donde ANTEL solamente mantenía el control estratégico de la telefonía fija y donde el sentido y materialidad de la red física del proceso de convergencia quedaba subordinada a la lógica del mercado. Una red física no integrada permite el despliegue a los agentes privados de diversos cableados por el territorio, lo que genera, por un lado ineficiencia estratégica en la ingeniería del plan, pero también implica permitir construir diversas carreteras no-estatales a las que luego no se iba a poder regular en un marco monopólico de los niveles más profundos de infraestructura ya que tal hecho supondría la expropiación de los cables. De manera que la red no-integrada que se proponía en el CARDALES modificado ponía a ANTEL a competir con su infraestructura contra

otras infraestructuras. Incluso el propio plan dejaba las puertas abiertas para competir con infraestructuras transnacionales según veremos cuando se expongan los argumentos que sostuvo SUTEL para frenar el Decreto Presidencial. Es muy importante señalar que actualmente las empresas privadas que brindan servicios de banda ancha móvil y de telefonía celular denominadas TELCOS (Claro y Movistar) fueron autorizadas por el Poder Ejecutivo mediante una resolución de Presidencia del 9 de agosto de 2011 (RES 401/011) a tender en el territorio nacional cables de fibra óptica.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

RESUELVE:

- 1°.-** Autorízase el tendido de ductos y fibra óptica a todas las empresas que en la actualidad operan en el mercado local, exclusivamente para la prestación de los servicios de telecomunicaciones autorizados por las licencias correspondientes.
- 2°.-** Apruébase el texto del Convenio a suscribir por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y las empresas Telefónica Móviles del Uruguay S.A. y AM Wireless Uruguay S.A., cuyo texto se anexa y forma parte de la presente resolución.
- 3°.-** Autorízase al referido Ministerio a compensar el cobro del canon establecido por el artículo 207 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005, por las obras de instalación y mantenimiento de fibras ópticas y demás instalaciones incluidas en el convenio que se aprueba que éste recibirá de las empresas.
- 4°.-** Encomiéndase a los Ministerios de Transporte y Obras Públicas y de Industria, Energía y Minería la instrumentación de la contraprestación que surge del referido convenio, de acuerdo a las políticas definidas por ambas carteras en los aspectos de su competencia.
- 5°.-** Comuníquese, publíquese y vuelva al Ministerio de Transporte y Obras Públicas a efectos de proseguir con las actuaciones.

Este hecho marcó un proceso de tensión en el mercado dado que si bien las TELCOS (Empresas telefónicas) no tienen licencias para brindar servicios de transmisión de datos al hogar aunque sí para brindar servicios de transmisión de datos móvil. El tendido de fibra óptica permite que eventualmente en el futuro la URSEC les otorgue licencias para brindar el servicio de banda ancha fija generando un mercado donde ANTEL estaría compitiendo abiertamente con las dos más poderosas transnacionales de la región (TELEFONICA-Movistar y TELMEX-Claro)

Tanto las TELCOS como los CABLE OPERADORES son agentes interesados en brindar servicios de de transmisión de datos al hogar. El plan CARDALES original apuntaba específicamente a los

CABLE OPERADORES (operadores nacionales) para construir una red local integrada que permitiera enfrentar el avance a las empresas transnacionales (Claro y Movistar). Es muy importante señalar que el plan original contenía esta visión que diferenciaba a los actores privados entre nacionales y transnacionales. La estrategia geopolítica del plan original pretendía la alianza entre el Estado y los actores privados locales para enfrentar el avance de las empresas transnacionales. Actualmente las TELCOS transnacionales se han fortalecido en Uruguay dado que se les concedió habilitaciones para brindar servicios 4G y el tendido de fibra óptica.

Tanto en el Cardales original como en el modificado los agentes privados ofrecían dentro del paquete de “triple play” el servicio de transmisión de datos, pero en el plan original los privados quedaban subordinados a un ANTEL fuertemente posicionado que oficiaba de “juez y parte” mientras que en el plan modificado solamente era un competidor más del mercado. La diferencia en este aspecto es substancial dado que en el plan original se accedía a que agentes privados pudieran comenzar a ofrecer servicios de más de un “play” pero donde el Estado mantenía el control sustantivo de la infraestructura permitiendo la competencia en las etapas “finales” o “de llegada” del tendido de la red. La estructura de la red del plan original estaba integrada y estratégicamente controlada por ANTEL; permitía la eficiencia del tendido de cables a nivel nacional y fortalecía el control del sector público sobre el privado. Además permitía la alianza estratégica entre el Estado y los actores privados locales integrando un modelo de negocios compartido.

El plan modificado en cambio permitía un tendido de cables no integrado, y por tanto ineficiente desde el punto de vista de la ingeniería, pero a la misma vez abriendo la competencia en el sector de transmisión de datos generando un mercado competitivo donde ANTEL quedaba colocado como un competidor más tanto ante actores privados nacionales como transnacionales.

Dada la característica del Uruguay en materia de medios y telecomunicaciones a lo largo de la historia, pautada por una lógica de otorgar licencias sin condicionamientos, el Plan Cardales original pretendía exigir contrapartidas a las eventuales empresas que participaran del mismo. Pero el decreto presidencial modificó las contrapartidas iniciales y retiró a ANTEL del centro del proceso sustituyéndolo por el LATU.

La decisión alteró la relación de poder, institucional y jurídica, entre los distintos agentes (LATU, ANTEL, DINATEL, URSEC). La sustitución de ANTEL por el LATU implicó considerar al primero como un actor más en competencia y al segundo como el agente y garantía del gobierno

para desarrollar el plan. No haremos una comparación de las potencialidades entre ANTEL y el LATU, pero sí es importante señalar que la envergadura institucional de ANTEL para coordinar y articular con agentes privados es claramente de mayor porte que la que podía ofrecer el LATU como representante del Estado. ANTEL es una empresa pública mientras que el LATU es una persona de derecho público no estatal, y lo administra un directorio integrado por: un representante del Poder Ejecutivo (Ministerio de Industria, Energía y Minería), que ocupa la presidencia; y dos representantes de la Cámara de Industrias del Uruguay y el Banco República, en calidad de directores.

El cambio de agencia quitaba centralidad al Estado y generaba un marco de competencia neutral en función de un mercado competitivo. El LATU y el gobierno controlarían meramente los resultados requeridos a los privados que llegaran con su cobertura al quintil más pobre. Desaparecía el rol activo del Estado, materializado por ANTEL y era sustituido por una lógica gerencial del tipo New public management donde el Estado no interviene directamente sino que articula la finalidad de las políticas con actores no estatales que llevan adelante los resultados buscados, en este caso llegar con triple play al quintil más pobre.

En el CARDALES modificado se especifica que:

Artículo 6º: El Poder Ejecutivo considerará los informes que garanticen la sustentabilidad de los aspectos técnicos y de cobertura social de los

proyectos presentados ante el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). Sustanciado el procedimiento, se elevarán los antecedentes a la Secretaría de la Presidencia de la República para la decisión del Poder Ejecutivo.

Artículo 13º: El Laboratorio Tecnológico del Uruguay, en coordinación con la Secretaría de la Presidencia de la República y el Ministerio de Desarrollo Social, será el responsable de establecer los criterios para la identificación del quintil más pobre de la población en cada ciudad o localidad.

II

El Plan Cardales de Tabaré Vázquez apuntaba a ofrecer a los usuarios de menores recursos económicos un servicio de telefonía fija, televisión para abonados y el acceso a Internet a un precio de 298 pesos por mes. En una primera etapa se pretendía llegar a 311.000 hogares que únicamente tenían telefonía básica; en la segunda etapa se pretendía abarcar el total de hogares uruguayos antes de 2014. El presidente Tabaré Vázquez manifestó que se pretendía garantizar que el “triple-play” llegara a los más humildes para reducir la brecha digital entre la población.

El Decreto habilitaba la concesión a empresas privadas de licencias para proveer servicios de transmisión de datos al hogar, pero a diferencia que en el plan original, aquí se hacía en un marco de libre competencia bajo una lógica de control por resultados donde se exigía que cada empresa adherida al plan contribuyera con acciones de despliegue a cubrir a los sectores menos favorecidos. Paralelamente se depositó en el LATU la mayor responsabilidad en la evaluación de los proyectos. Por el art. 6 del Decreto, el Poder Ejecutivo debía considerar los informes del LATU, el cual se encargaría de garantizar la sustentabilidad de los aspectos técnicos y de la cobertura social de los proyectos. Asimismo por el art. 13 el LATU debía coordinar con la Secretaría de la Presidencia y con el MIDES, siendo el responsable principal de establecer los criterios para identificar al quintil más pobres de cada localidad.

El despliegue material del plan Cardales modificado quedaba en manos exclusivamente de privados quedando subordinados al control estatal solamente bajo la meta de llegar a los hogares de menores recursos. En este marco primaba la lógica gerencial donde el agente privado cumple un fin público pero únicamente queda relacionado al control estatal mediante resultados específicos. El agente privado no se integra aquí a un plan nacional de comunicaciones sino que actúa buscando la mayor rentabilidad en un mercado competitivo.

Por su parte ANTEL conservaba únicamente el monopolio del servicio de telefonía fija según el art. 2 del Decreto⁴⁹.

Desaparecía también la estrategia de integración de las redes físicas en una “gran red” por la cual circulara todo el nuevo modelo de convergencia.

⁴⁹ En CARDALES original ANTEL conservaba el monopolio de la red física o infraestructura más profunda por donde circula el proceso de convergencia.

Como se evidencia, los énfasis del plan modificado tuvieron un giro hacia el mercado y el mecanismo de la competencia. El plan perdió el sentido desmercantilizador a la vez que desplazó el sentido estratégico de articulación público-privado dejando exclusivamente en manos de agentes privados el factor del desarrollo y posicionando a ANTEL como un competidor más.

El Decreto se mostraba más a fin a un Estado Regulador con bajos grados de desmercantilización (regulación restringida) y se alejó de la posibilidad de implementar un modelo de Estado desarrollista de bienestar universalista que tuviera un énfasis específico en la calidad del servicio además de en el acceso de los más pobres. Se dejaba en un segundo plano a ANTEL y se abría la competencia del mercado de datos para que los agentes privados generaran un tipo de paquete básico destinado a los sectores más bajos. El plan Cardales modificado lejos de ser funcional a un modelo desarrollista de bienestar universalista se ajustaba a la lógica del universalismo básico que como expusimos es funcional al modelo neoliberal.

Además se distancia del plan original dado que no contiene una estrategia nacional que articule sinergias públicas y privadas sino que dejaba librado a un mercado, una con regulación restringida, el acceso de la ciudadanía a los servicios de “triple play”.

En el plan CARDALES modificado la autonomía que los operadores privados tenían en la utilización de la infraestructura física dejaba abierta la posibilidad para alianzas estratégicas entre operadores de TV para abonados y empresas telefónicas transnacionales. Dado que el plan modificado no generaba una red física integrada, permitía que se generaran alianzas puntuales entre empresas locales de TV para abonados y TELCOS para desarrollar redes parciales de fibra óptica y de cables coaxiales en zonas estratégicas y de alta rentabilidad. En tanto que la lógica de los agentes privados es la mayor rentabilidad, la red física pretendería llegar a los sectores de mayor poder adquisitivo, impidiendo así el sentido universal de la cobertura. Los mercados quedarían sumamente segmentados donde los agentes privados obtendrían grandes “utilidades” y ANTEL quedaría con la responsabilidad social de llegar a los hogares de menores ingresos.

En el CARDALES original esta lógica de rentabilidad privada estaba limitada dado que la red física integrada, sumada a la eventualidad de una ley nacional de telecomunicaciones que estableciera que la fibra óptica fuera monopolio estatal, obligaba a los agentes privados a subordinar sus intereses al servicio del interés nacional en un mercado donde el acceso a la convergencia tecnológica era concebido como un Derecho Humano que debía llegar a todos. En el CARDALES original el Estado asumía como un valor esencial el acceso al mundo de la convergencia. Allí tanto agentes privados como públicos asumían una responsabilidad conjunta.

En síntesis, el CARDALES en su formulación original representó una contraofensiva del Estado ante la ofensiva que llevó adelante el sector privado para abrir el mercado de Banda Ancha. Su estrategia era posicionar al Estado en el centro del proceso con un rol activo y estratégico. Las modificaciones operadas en el Cardales original que visualizamos en el CARDALES oficial evidencian el repliegue del Estado para que el mercado y los actores privados lleven adelante los fines previstos; el más importante de ellos: un paquete básico para los más pobres.

La estrategia política que pretendió impulsar el Poder Ejecutivo teniendo como antecedente la implementación del plan CEIBAL a través del LATU se encontró con un SUTEL movilizado y con posturas contrarias dentro del propio Frente Amplio.

Principales actores opositores al “Plan CARDALES modificado”.

Los argumentos jurídicos y estratégicos de SUTEL

I

Uno de los actores que más fuertemente se opuso al plan CARDALES presentado por el Presidente Tabaré Vázquez fue el sindicato de ANTEL. Es importante señalar que SUTEL no se opuso al CARDALES en su formulación original dado que éste colocaba a ANTEL en una posición central en el proceso de transformaciones en torno a la convergencia tecnológica. SUTEL consideraba que la ingeniería institucional y la propia idea del CARDALES original era muy positiva. Fue a partir del Decreto Presidencial que SUTEL, reconociendo que el CARDALES era una buena idea, rechazaba las modificaciones que se habían realizado al plan original.

SUTEL cuestionó especialmente la propuesta desde una perspectiva jurídica. Pretendía defender el carácter de “monopolio” de ANTEL señalando que el decreto interfería en el ámbito de las competencias privativas de ANTEL, vulnerando el régimen de monopolio en materia de telecomunicaciones. Por tal razón interpuso un recurso de ilegalidad. La fundamentación jurídica se sustentaba en que la legislación en materia de telecomunicaciones en torno a las competencias privativas de ANTEL no podía modificarse por un decreto. Para SUTEL, desde el punto de vista jurídico, ANTEL tiene exclusividad en la prestación de servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales, sin distinciones.

Según el sindicato los cambios producidos en la legislación en materia de telecomunicaciones no alteraron esta estructura jurídica original. Los artículos de la Ley N° 16.211 del 1 de octubre de 1991 que modificaban el monopolio de Antel pretendían introducir una lógica de competencia. La

Ley N° 16.211 (llamada Ley de Empresas Públicas), introdujo modificaciones al régimen de telecomunicaciones y por su artículo 32 derogó los artículos 3°, 6°, 7° y 9° del Decreto - Ley No. 14.235 de 25 de julio de 1974, incluyendo en dicha derogación el régimen del monopolio de ANTEL. Sin embargo se interpuso recurso de referéndum que fue resuelto favorablemente por el Cuerpo Electoral el 13 de diciembre de 1992. Dicho referéndum tuvo efecto anulatorio, determinando que las normas impugnadas, que entre otras derogaban el monopolio del ente, deban tenerse por no dictadas, como si nunca hubieran existido. Consecuentemente, el régimen legal se mantuvo, en la materia, de la forma original.

En la Ley 17.243 del 29 de julio de 2000 ANTEL mantuvo el monopolio establecido en la Ley No. 14.235 del 25 de julio de 1974 al excluir los servicios públicos de la derogación de los monopolios. En su artículo 13 establece: *“Las empresas que desarrollen actividades económicas, cualquiera fuere su naturaleza jurídica, están sujetas a las reglas de la competencia, sin perjuicio de las limitaciones que se establecieron por ley y por razones de interés general (artículos 7° y 36 de la Constitución de la República) o que resulten del carácter de servicio público de la actividad de que se trate.”*

Luego, los arts. 612 y 613 de la Ley 17.296 de 21 de febrero de 2001, sustituyeron diversos artículos del Decreto Ley 14.235 (art. 3° a 6°, 8° a 10 y 12), pero luego la Ley 17.524 de 5 de agosto de 2002 derogó dichas sustituciones y retomaron vigencia las normas sustituidas, manteniéndose la exclusividad en la prestación de servicios de telecomunicaciones como competencia de ANTEL.

Al defender esta argumentación la Sala de abogados de ANTEL expone: *“El monopolio implica que una actividad en principio sometida a las reglas de la libre competencia, es atribuida por el legislador a una persona física o jurídica (pública o privada) excluyendo a los demás de tal actividad. Los servicios de telecomunicaciones indicados en el art. 4° del Decreto - Ley No. 14.235 no integran el elenco de actividades regidas por la libre competencia por tratarse de un servicio público (art. 1° del Decreto - Ley citado), y respecto de ellos el régimen de principio es que sean prestados directamente por el Estado, salvo que legalmente sea posible la prestación por particulares en régimen de concesión.”* (Recurso de SUTEL, 9 de noviembre de 2009).

SUTEL entendía que el decreto de diciembre de 2009 era contrario a los arts. 4 numeral 1 y art. 6 del Decreto Ley No. 14.235 de 25 de julio de 1974, en la medida que penetraba en el ámbito de competencia legal de ANTEL y afectaba su monopolio.

Para SUTEL la implementación de un sistema de “triple play” estaba dentro de las competencias de ANTEL y por tanto correspondía al Ente en exclusividad. Se fundamentaba así que ANTEL debía prestar los distintos servicios de telecomunicaciones que requería la implementación del plan CARDALES sin necesidad de terceros. Es importante señalar que en el CARDALES original los privados también participaban del plan brindando servicios de transmisión de datos al hogar. Por esto el argumento para oponerse al CARDALES modificado era válido para oponerse también al CARDALES original. Sin embargo SUTEL nunca tuvo un posicionamiento contrario al plan original dado que el mismo implicaba el fortalecimiento de ANTEL más allá de la integración al plan de los agentes privados.

Para SUTEL resultaba más adecuado que las políticas que se implementaran para asegurar la universalización en el acceso a los servicios de telecomunicaciones en el marco de las nuevas tecnologías de la comunicación, fueran concebidas como un servicio público a cargo exclusivamente del Estado.

En relación al punto SUTEL planteaba que: *“La existencia de ANTEL es lo que ha permitido al país alcanzar logros como el Plan Ceibal, colocarse a la cabeza de América Latina en penetración de Internet y acceso a banda ancha, así como ocupar el primer lugar en telefonía fija y uno de los primeros lugares en telefonía celular. Nuestra empresa pública, soportando una competencia desigual con grandes multinacionales y un sistema regulatorio hostil, da hoy trabajo directo a seis mil uruguayos, representa un fuerte incentivo a la innovación y al desarrollo tecnológico nacional, aporta sumas muy importantes a Rentas Generales y enmarca su actividad en un fuerte compromiso social. Asegurar el rol estratégico de ANTEL debe ser un objetivo fundamental en una política nacional de telecomunicaciones. Seguir abriendo a las empresas multinacionales nuevos sectores de la industria de las telecomunicaciones, implica destruir fuentes genuinas de empleo, anular la posibilidad de creación de contenidos nacionales y reducir las oportunidades de desarrollo tecnológico. En definitiva, compromete la propia autonomía del Uruguay en un sector esencial y estratégico. ”* (Recurso de SUTEL, 9 de noviembre de 2009).

Debemos marcar aquí la diferencia fundamental que existía entre la propuesta de Sutel y lo que se planteaba en el plan Cardales original. Mientras Sutel propone un formato excesivamente estatal, el plan Cardales original propone un modelo societal. Recordemos que el plan original planteaba: *“esta iniciativa debe ser societaria y no estatal, por lo cual no sólo debe evitarse falsas antinomias entre actores estatales y privados, sino que deben ser expresamente convocadas e incluidas*

empresas privadas nacionales (...)”.

Encontramos en este punto una clara diferencia estratégica que posiciona claramente a Sutel con una propuesta estatista (jerárquico) y al Cardales original con un modelo de interacción en redes.

II

Respecto del análisis económico SUTEL se sustenta en que según la URSEC, al 30 de junio de 2009, las cableras tenían 414 mil suscriptores, a los que podrían ofrecerle un servicio de banda ancha. A dicha fecha existían 281 mil servicios no conmutados de acceso a Internet (Banda Ancha fija) que utilizaban en su gran mayoría la red de la telefonía fija de ANTEL. La telefonía fija tenía 955 mil suscriptores y era probable que los 414 mil clientes de las cableras fueran a su vez de la telefonía fija de ANTEL. Por tal razón resultaba un argumento de eficiencia utilizar el cableado de ANTEL y no el de las cableras para llegar a una cobertura universal del “triple play”.

En este aspecto las críticas de SUTEL al CARDALES modificado también eran válidas para cuestionar el CARDALES original dado que el plan inicial planteaba utilizar los cables de los operadores de TV para abonados como parte de la infraestructura general.

Según SUTEL las pérdidas que tendría ANTEL, asumiendo que el mercado de datos evolucionara en forma similar al mercado de la telefonía móvil, afectaría negativamente los ingresos del ente.

Paralelamente, el riesgo más fuerte que marcaba el sindicato era que el decreto posibilitaba que cualquier empresa privada, aun aquellas que nada tuvieran que ver con las telecomunicaciones, participaran en la implementación del plan proyectado. En el CARDALES original se explicitaba claramente que el plan se iba a estructurar con actores privados nacionales específicamente con los que brindaban al momento servicios de TV para abonados.

Los artículos 4 y 5 del decreto presidencial de 2009 concedían expresamente al Poder Ejecutivo la facultad de otorgar la habilitación a una empresa solicitante que acreditara cualquiera de los siguientes requisitos:

- a) celebración de un contrato de prestación conjunta de los servicios incluidos en el Plan Cardales

con ANTEL (art. 4 del Decreto);

b) celebración de un contrato que acredite prestación conjunta de los servicios incluidos en el Plan Cardales con un titular de empresas de red de telecomunicaciones que goce de licencia clase B, esto es, empresa habilitada a la transmisión de datos (art. 4 del Dec.);

c) ser titular de una red a utilizar (art. 5 del Dec) y

d) celebración de un contrato con una red a utilizar en el Plan Cardales, por medio del cual se le conceda el uso para la prestación de los servicios incluidos en el Plan CARDALES por un plazo mayor a 10 años (art. 5 del Dec.)

La posibilidad de que el Poder Ejecutivo tuviera la facultad discrecional de habilitar empresas que adhirieran al Plan Cardales ante la acreditación de los supuestos referenciados, exoneraba a dichas empresas de cumplir con los otros requisitos previstos en los artículos 1 y 3 del decreto:

a) presentar un proyecto conteniendo un plan de cobertura para el acceso al quintil más pobre de la población o localidad correspondiente, art. 1;

(b) cumplir con las exigencias del art. 11 del Dec. 115/2003, art. 3;

(c) ser licenciatarias de licencias para televisión por abonados -clase D-, art. 3.

De la forma que estaban redactadas las normas, SUTEL interpretaba que no se establecía que los requisitos fueran acumulativos. Así, por ejemplo, cuando los arts. 4 y 5 le otorgan la “facultad” al Poder Ejecutivo no condicionaba que los solicitantes hubieran presentado un proyecto con el plan de cobertura. En consecuencia, existirían dos maneras de acceder a la licencia: una por la vía del art. 1 y sus concordantes en el decreto; otra por la vía de los arts. 4 y 5.

Según el art. 1, las empresas que presentaran el proyecto del plan de cobertura, estarían cumpliendo con el presupuesto previsto en la norma por lo cual, si dicho plan se adecuaba a las exigencias normativas, el Poder Ejecutivo debería considerar a la empresa adherida al Plan CARDALES.

Asimismo el Poder Ejecutivo tenía la “facultad” de otorgar licencias para los casos previstos en los arts. 4 y 5, pudiendo incorporar al Plan CARDALES a empresas que no presentaran el proyecto de cobertura. Para este caso bastaría que los interesados acreditaran cualquiera de los hechos contemplados en dichas disposiciones.

Tales supuestos habilitaban el ingreso indirecto de empresas del más variado tipo. Por ejemplo, una empresa transnacional “cualquiera” que estableciera un contrato con una empresa titular de una licencia B permitía que ambas prestaran el servicio en forma conjunta. De esta forma estaría habilitada para que el Poder Ejecutivo pudiera considerarla adherida al Plan CARDALES sin haber

presentado un plan de cobertura.

Según SUTEL aquellas empresas que no fueran titulares de licencias de cable (clase D, art. 3 del Dec.) podían asociarse con terceros y ser consideradas adheridas al plan, con los consecuentes beneficios impositivos que se preveían. Los arts. 4 y 5 abrían la posibilidad para que participara cualquier empresas mediante modalidades asociativas (prestaciones de servicios en forma conjunta) o subarriendos (concesión de uso de redes).

Finalmente se cuestionaba que el art. 6 del Decreto otorgaba competencia al LATU y a la Secretaría de la Presidencia de la República en la recepción y evaluación de los proyectos, desplazando a organismos estatales con competencia especial en telecomunicaciones.

Argumentos neoliberales sobre el CARDALES, la Comisión del Frente Amplio y la muerte del plan.

Revisamos la posición de Sutel en torno al plan CARDALES modificado por el Poder Ejecutivo del gobierno de Tabaré Vázquez; debemos ahora complementar con la crítica que se realizó desde las posiciones que defienden el libre mercado.

A partir del decreto 537/009 la discusión acerca del complejo de las Comunicaciones se centró en si se debía abrir la competencia en el sector de transmisión de datos⁵⁰. La otra discusión que enfrentó el decreto fue una jurídica en torno a su legitimidad. Tanto desde Sutel como desde las filas neoliberales se atacaba su inconstitucionalidad.

Desde el punto de vista neoliberal se cuestionaba que el decreto iba contra lo establecido en el artículo 36 de la Constitución donde se instituye la libertad de comercio e industria. Paralelamente se evocaba la ley 18.159 de Promoción y Defensa de la Competencia y se objetaba que el decreto limitaba a las empresas la posibilidad de ofrecer triple-play fuera del Plan Cardales forzándolas a asociarse con ANTEL. El artículo 2º de esa norma instituye como principio general que todos los mercados deben estar regidos por los principios y reglas de la libre competencia, prohibiéndose el abuso de posición dominante.

La línea neoliberal sostenía también que a excepción de la telefonía básica, cuyo monopolio reconocía como determinado en el Decreto-Ley 14.235 por el que se creó a ANTEL, el resto de los servicios como la transmisión de datos y la televisión por cable son actividades comerciales que están en un régimen de libre competencia. El decreto incumplía esto al obligar a los interesados a que se integraran a la prestación de un servicio como socios de ANTEL. Se cuestionaba asimismo que esta fuera una condición para obtener la licencia para la transmisión de datos y acceso a

⁵⁰ 30% de las ganancias de ANTEL corresponden al mercado de datos.

Internet. Es importante señalar que en el plan modificado, la obligación que se imponía a los privados para acordar con ANTEL remitía a un acto contractual para la comercialización de un servicio de triple play. La asociación entre agentes privados y ANTEL suponía meramente un acuerdo comercial para prestar el servicio manteniendo ANTEL el monopolio de la telefonía fija. La obligatoriedad de acordar con ANTEL no implicaba una integración de redes como en el plan original. El plan modificado era una estrategia comercial. De esta forma los acuerdos que se proponían permitían que cada agente brindara un servicio de triple play. Sin embargo en los hechos los agentes privados iban a ofrecer por sí mismos Internet y TV, mientras que solamente la telefonía fija la ofrecerían acordando con ANTEL.

La estrategia comercial de llegar a acuerdos entre operadores de TV para abonados y ANTEL, que se proponía en el plan CARDALES modificado, está siendo usada actualmente por TCC que en acuerdo directo con ANTEL brinda servicios de triple play. Actualmente TCC brinda un servicio que incluye Internet, TV y telefonía móvil (no fija como en el plan CARDALES). TCC en acuerdo con ANTEL está llevando a la práctica un acuerdo comercial donde el operador de cable proporciona los contenidos y ANTEL proporciona la Banda Ancha y la telefonía móvil.

Una de las críticas neoliberales al funcionamiento de la institucionalidad del Estado es que la URSEC tiene varios años de retraso en responder a solicitudes de permisos que han hecho los cableoperadores. Según el Reglamento de Licencias de Telecomunicaciones (decreto 115/003) es posible solicitar una licencia de este tipo, aunque no fija ningún plazo para otorgar la autorización. Desde 2006 los operadores de cable han solicitado la licencia para ofrecer acceso a Internet, pero las autorizaciones han sido negadas o no respondidas. La crítica marca que tal hecho atenta contra el principio de defensa de la competencia. Los neoliberales coinciden en que la postura del Estado sobre las licencias busca proteger a ANTEL.

Ante la caída mundial de los servicios de telefonía fija de la cual Uruguay no escapa, han bajado los ingresos de las empresas de telecomunicaciones. En función de esto ANTEL se ha visto obligada a redefinir su estrategia. La coyuntura del final del gobierno de Tabaré Vázquez y el comienzo del de José Mujica puso en la agenda la necesidad de decidir una estrategia que tenía dos caminos posibles: reforzar a ANTEL o abrir la competencia.

En esos momentos era públicamente conocido que en materia de telecomunicaciones el decreto de Tabaré Vázquez tenía una lógica más abierta que la postura que se visualizaba en el gobierno de José Mujica. Según se preveía antes del traspaso de mando presidencial, José Mujica proyectaba no abrir la competencia y mantener la transmisión de datos en el marco de la competencia que actualmente existe con Antel como claro dominador.

La “Comisión” formada por José Mujica para analizar el decreto, estableció que el Frente Amplio apoyaba la iniciativa de Tabaré Vázquez en cuanto a los fines de justicia social pero sugería suspenderlo por entender que ANTEL debía poseer un rol dominante en el mercado de datos. También fundamentaba que el decreto desconocía el monopolio de ANTEL establecido por ley ratificado por el referéndum de 1992 porque habilitaba el ingreso de terceros y porque eventualmente ANTEL podría quedar fuera si el interesado realizaba un contrato de prestación con un titular de una red de telecomunicaciones que tuviera una licencia de Clase B.

En este punto los operadores de cable cuestionaban que se les hubiera permitido a las empresas de telefonía móvil ser multiprestadoras mientras se mantenía a los cableoperadores impedidos de prestar servicios de más de un PLAY.

El informe de la Comisión del Frente Amplio fundamentaba que la habilitación a multinacionales ponía en alto riesgo la salud financiera de ANTEL dado que explotarían de forma “oligopólica” los segmentos del mercado de mayores recursos. El informe finalizaba recomendando mantener en suspenso el decreto de Tabaré Vázquez afirmando que las telecomunicaciones deben ser contempladas por un plan nacional que no sólo atiende el negocio, sino su dimensión como herramienta de inclusión, reafirmación de la identidad y cambio cultural. Por lo tanto, ANTEL debería asumir un rol preponderante.

El impulso y su freno: decreto 39/010 y 58/010

En febrero de 2010 el presidente Tabaré Vázquez decidió detener el decreto del 30 de noviembre de 2009 por el cual había permitido que agentes privados brindaran el servicio de “triple play”.

Los argumentos de SUTEL y la coincidencia del Frente Amplio en torno a que fuera la administración de José Mujica la que tomara las decisiones estructurales en el sector aunaron fuerzas para frenar el decreto presidencial. Por los decretos 39/010 y 58/010 se creó una comisión integrada por el LATU y la URSEC, la que fue conformada para evaluar la marcha del Plan Cardales en la localidad de Trinidad y posteriormente transmitir la evaluación al nuevo gobierno.

Dentro de estos decretos se expresa la necesidad de "dejar en suspenso" los acuerdos que ANTEL hubiere realizado con "cable operadores"⁵¹.

Las líneas a seguir en la materia quedaron para ser decididas en el segundo gobierno del Frente Amplio.

⁵¹ Estos acuerdos fueron realizados para que los privados pudieran ofrecer el servicio de telefonía fija en el paquete de “triple play”.

Políticas de ANTEL a partir del gobierno de José Mujica

Durante el gobierno del Presidente José Mujica se impulsó el desarrollo de ANTEL. Este fortalecimiento fue acompañado de una estrategia empresarial del ente que incluía diversos objetivos.

Internet para todos

Representa un plan de la administración de José Mujica en el marco de la apuesta a fortalecer a ANTEL y avanzar en la conectividad de todos los habitantes del país. El plan ofrece un total de 1 GB por mes de transferencia a una velocidad que al comienzo era de 256 kbps pero que actualmente ha llegado a 512 kbps de bajada y 64 kbps de subida con un costo de conexión por única vez de 490 pesos. En el CARDALES original se proponía llegar a brindar 1 mb de bajada ilimitado, lo que equivale a 1024 kbps, como piso mínimo para conectarse a Internet, dado que los diseñadores del plan consideraban este mínimo como un derecho humano citando como referencia el ejemplo de Finlandia que había incorporado en su legislación a la Banda Ancha como un derecho de todos sus ciudadanos⁵².

Como vemos, actualmente ANTEL viene subiendo los niveles de transferencia a medida que despliega infraestructura. Si tomamos el concepto manejado en capítulos precedentes de “desmercantilización” encontramos que si bien la propuesta de “Internet para todos” supone un progreso en cuanto al acceso, no implica una transformación que tenga impactos desmercantilizantes de importancia. Solamente podemos señalar que es un plan que permite acceder al mundo de Internet de la misma forma que lo hizo el plan CEIBAL, pero en ninguno de los dos casos se logra la reducción de la brecha digital. “Internet para Todos” no impacta sobre la estructura formativa ni productiva y sin embargo requiere altos gastos de inversión.

El acceso universal gratuito que se propone aún está limitado a una cantidad muy baja de contenidos que se pueden transmitir: 1 GB en total por mes entre los datos que se envían y los que se reciben. Además la velocidad a la que se accede es de 64 kbps en la subida de datos y de 512 kbps en la bajada. Actualmente el plan pago más económico que brinda ANTEL cuesta 390\$ y permite un tráfico ilimitado a una velocidad de 512 kbps de subida y 1024 kbps (1mbps) de bajada.

⁵² Recientemente Finlandia integró en su legislación la banda ancha a la lista de derechos humanos inalienables transformándose en líder mundial en materia de conectividad y de inclusión tecnológica. Finlandia brinda a todos sus habitantes un servicio de acceso Internet con velocidad de bajada de 1Mbps. Paralelamente se ha propuesto brindar 100Mbs de bajada a todos los ciudadanos para el 2015.

Por todo esto es que consideramos que “Internet para Todos” aún representa una política residual dado que los niveles de transferencia y las velocidades que ofrece son muy bajas y no se ajustan a las necesidades requeridas para un uso mínimo de Internet como una herramienta de acceso al bienestar y desarrollo.

El aumento de los toques de transferencia y de las velocidades de transmisión podría transformar el plan en otro que tenga impactos más profundos en el acceso a Internet como un Derecho Humano y en el uso con fines formativos y productivos. Alcanzar a 1 mbps de bajada gratuito e ilimitado sería una meta fundamental para la presente administración lo que implicaría cumplir uno de los objetivos del plan CARDALES original que era llegar a todos los ciudadanos con un servicio universal de calidad media adecuado a las necesidades y demandas medias de la población.

Dado que el plan aún no alcanza a toques de transferencia ni a velocidades que supongan considerarlo como una estrategia que impacte verdaderamente sobre el bienestar y el desarrollo, pensamos que avanzar como meta hacia una universalización de 1 mbps de velocidad de bajada que sea ilimitado en la capacidad de transmisión, permitiría al Estado brindar un servicio de Banda Ancha de calidad, gratuito y como un derecho a toda la ciudadanía generando mayor impacto.

Al considerar el sentido de la Banda Ancha como un derecho humano Perera sostiene que “esta visión de la banda ancha desde los derechos humanos, no aniquila el potencial de agregación de valor, productivo y comercial de la banda ancha, como gustan sostener los partidarios de la ausencia de “visiones ideologizadas” de las telecomunicaciones (...) no desaparece ni el potencial de agregación de valor, sino que por el contrario se potencian, al transformar en potenciales clientes a toda la población (...) la universalización del derecho a la banda ancha a 1Mbs de bajada no los elimina ni quita sentido a su actividad sino que, al contrario, aporta una base mucho más amplia de potenciales clientes y de estímulo al desarrollo tecnológico.” (Perera: 2010)

Que exista una “Política Universal de Banda Ancha” que garantice el acceso a un servicio de calidad media no se contradice con la presencia de servicios de alta gama que tengan mayores impactos de “punta” sobre el desarrollo general del sector. Desde ANTEL es posible mejorar el plan básico gratuito y los paquetes más baratos, apuntando a la generación de servicios de calidad media para la población que tiene necesidades y demandas medias a la misma vez que se brinden servicios de punta y de alta gama para usuarios de mayor demanda y exigencia. El razonable equilibrio entre los servicios mínimos y los de “punta” es lo que puede permitir transformar un mercado estratificado y

residual en uno universal y en desarrollo. ANTEL tiene las capacidades y la infraestructura para lograr este equilibrio. El amplio despliegue y fuertes inversiones que ha venido realizando en la administración de José Mujica han colocado al Ente como un claro agente de desarrollo y generador de mejoras en el bienestar en el acceso a productos y servicios del sector. En el plan que viene siguiendo la administración de José Mujica, ANTEL se fortalece de hecho en una estrategia fáctica de despliegue de infraestructura, bajo una URSEC controlada políticamente que no otorga licencias a agentes privados y un Poder Ejecutivo que mediante Decretos ha venido regulando el sector para que ANTEL se vigore y desarrolle. De manera que de hecho el marco institucional viene respaldando la estrategia fáctica de ANTEL que hacia 2012 ha avanzado a gran velocidad. Dos de los casos más significativos son el despliegue de FTTH y la tecnología LTE, ambas tecnologías de punta que revolucionan el mercado convergente y cambian radicalmente las perspectivas de los agentes privados. Proveer Banda Ancha por cable coaxil (cableados) era competitivo con el “par de cobre” (ANTEL) pero no es competitivo con la fibra óptica con llegada al hogar. De la misma forma, en el mercado celular y de transmisión inalámbrica de datos las velocidades que permite la tecnología 4G posicionará a ANTEL con la capacidad de vender servicios de alta gama. Competirá en esta nueva incursión en LTE con las transnacionales Claro y Movistar.

Finalmente es importante señalar que más allá del avance que se viene realizando para mejorar el plan de “Internet para Todos” debemos señalar que ANTEL no ha considerado a este plan como uno que contiene un servicio caracterizado como un derecho. Su lógica fuertemente empresarial ha impulsado mejoras al servicio pero sin tener como meta determinados toques de transferencia y niveles de velocidad que el Estado considera derechos de todos los ciudadanos. Ha operado una lógica empresarial de mejorar los niveles de calidad y los precios del mercado pero siempre en un formato competitivo. Sería fundamental que el ente avanzara a través de “Internet para Todos” teniendo como metas y fundamentos la importancia del acceso a la Banda Ancha como un derecho humano de todos los ciudadanos. Esto daría al Ente un rol más social y menos empresarial, particularmente en los servicios más básicos.

FTTH

En cuanto a infraestructura tecnológica, ANTEL llevará la fibra óptica al hogar con obras civiles de canalización, tendido de “ductos” e instalación final de 2.000 kilómetros de fibra, sumado a los 6000 kilómetros que ya poseía, incluyendo la infraestructura de distribución y la instalación de fibra en las casas de los clientes.

La otra parte del proyecto incluye equipos centrales y terminales de fibra óptica. Se iniciará en las zonas de mayor concentración de población y luego se irá extendiendo al resto.

Como vimos, con FTTH el cliente podría recibir contenidos de Internet a 100 Mbps. El despliegue de FTTH es entonces un paso fundamental para ANTEL. La inversión será de 100 millones de dólares. (Ver cuadro 18)

FTTH permitirá a ANTEL ser la única empresa capaz de brindar un servicio de alta velocidad en la transmisión de datos por cable. Además el tendido de esta red deja abierta la puerta para que a través de la fibra óptica ANTEL comience a brindar nuevos servicios, particularmente audiovisuales de alta definición. La dimensión que supone llegar a los hogares con bytes que viajan a la velocidad de la luz posiciona al Ente a la vanguardia del proceso de convergencia.

LTE y 4G

El anuncio e incursión de ANTEL en la tecnología LTE - 4G posibilitará aumentar el ancho de banda para usuarios de conexiones inalámbricas. A fines de 2011, el Poder Ejecutivo autorizó a ANTEL para utilizar una banda que le permitirá desarrollar la tecnología de cuarta generación. Dependiendo de la configuración y espectro utilizado es posible conseguir velocidades superiores a 5 Mbps, que podrán ser de 20, 30 o hasta 300 mbps, dependiendo de las condiciones operativas. Esta línea estratégica complementa los servicios de Fibra Óptica al Hogar en zonas donde tal tecnología no llegue. También permite brindar servicios móviles de alta velocidad complementarios a la banda ancha fija. 4G-LTE posibilitará nuevos servicios inalámbricos tales como: televisión de alta definición, juegos en línea, telemedicina, colaboración técnica, videoconferencia en HD, etc. Paralelamente se brindará mejor comunicación a múltiples dispositivos móviles o fijos que requieren conexión inalámbrica: conectividad a automóviles, sistemas de vigilancia, electrodomésticos inteligentes, etc. Esto es posible gracias a una arquitectura de red totalmente basada en IP.

El elemento discordante en esta estrategia de fortalecimiento de ANTEL es el decreto presidencial del 27 de agosto de 2010 que habilita la competencia en el terreno de 4G con los otros prestadores de servicios móviles. En la versión final de este decreto se establece claramente que es monopolio de ANTEL únicamente el uso de voz por IP en telefonía fija, pero no en telefonía móvil. Esto supone que el servicio de voz por tecnología IP está incluido en las licencias de telecomunicaciones. Este decreto permite que las compañías de telefonía inalámbrica (Claro, Movistar) puedan brindar servicios de 4G y por tanto competir con ANTEL en el mercado de cuarta generación celular.

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
DECRETA:**

Artículo 1°.- Establécese que la prestación de servicios de Telefonía Fija en el ámbito nacional que utiliza la tecnología IP, forma parte de la exclusividad de ANTEL dispuesta por el artículo 6 del Decreto-Ley 14.235 de fecha 25 de julio de 1974, y por consiguiente no está incluida en los servicios habilitados por las Licencias de Telecomunicaciones Clase B a que refiere el artículo 9, numeral 2), del Decreto 115/003 de 25 de marzo de 2003, en la redacción dada por el artículo 1° del Decreto 85/009, de 17 de febrero de 2009.

Artículo 2°.- La exclusividad de ANTEL no abarca la prestación de servicios de voz sobre IP internos en instituciones o empresas, siempre que los mismos no sean brindados a terceros.

Cable submarino

Sumado a FTTH y a sus varias conexiones terrestres internacionales (vía Argentina y Brasil), ANTEL viene desarrollando el cable submarino Maldonado-Las Toninas, que permite ampliar gradualmente la capacidad de conexión internacional. Si no se posee una amplia vía de conexión a dicha red, de poco sirve tener grandes capacidades locales (fibra óptica) de transporte de información.

(Ver cuadro 19)

La reflexión sobre el cable submarino nos lleva a abordar también algunos datos actuales en cuanto a la calidad de la conexión. Uruguay se ubicaba en el puesto 131 en velocidad de descarga de Internet.

Los datos sobre velocidad de descarga en el mundo, con mediciones realizadas entre el 12 de octubre de 2010 y el 12 de abril de 2011 ubicaban primero a Corea del Sur, cuyo promedio de descarga era de 34.54 mbps. En el segundo puesto estaba Suecia. Uruguay con un promedio de 1.70 mbps ocupaba el 131° lugar en la lista, apenas por encima de Namibia e Islas Vírgenes estadounidenses, y por debajo de Paraguay y Camboya. En América Latina Chile lideraba el ranking con un promedio de 6.38 mbps, seguido por Brasil, con 4.73 mbps. (Ver gráfico 51)

El cable submarino, sumado al tendido de fibra óptica, tiende a mejorar la posición mundial de Uruguay en el ranking de velocidad de transferencia.

La problemática anterior se asocia directamente con la de los servicios de alta gama al hogar. En 2010 y 2011 ANTEL desarrolló productos de relativa alta gama disponibles desde 1 de diciembre de

2010. Estos eran: a) un ADSL libre de 10 mbps a un precio mensual de \$ 2.490 b) de 10 mbps con un límite de 80 GB de tráfico a \$ 1.290 por mes. Paralelamente los servicios de 4 mbps pasaron a ser de 5 mbps sin costo adicional.

Sin embargo a fines de 2011 ANTEL está comenzando a ofrecer servicios revolucionarios que llegan a los 50 mbps en zonas donde ha efectuado el tendido de fibra óptica con llegada a los hogares. Hacia 2012 Antel, y luego de comenzada la colocación de la fibra óptica con llegada a los hogares, se ha avanzado hacia servicios de alta gama, aunque todavía con limitaciones de tráfico dado que luego de determinada cantidad de tráfico mensual las velocidades bajan: (Ver cuadro 20)

Paralelamente hacia 2012 los precios de Antel para ADSL fijo han bajado (Ver cuadro 21)

IPTV Y Video On Demand.

A finales de 2011 ANTEL contrató los servicios de Grey Juice Lab con la finalidad de elaborar un modelo de negocio para brindar servicios de contenidos mediante IPTV y VOD y así comenzar a competir con los CABLEOPERADORES que ofrecen TV para abonados.

La nueva fibra óptica tendida representa un activo estratégico de infraestructura que permite ofrecer servicios de triple play a través de la red propia llegando al hogar con ofertas de alta gama. Así ANTEL podría complementar su presencia en la totalidad del mercado de las Comunicaciones incorporando el sector audiovisual. Actualmente ANTEL se encuentra en un proceso de estudio y análisis del modelo de negocios a elegir en relación al mercado. Esto incluye definir los contenidos, el marco de comercialización, las sinergias del sector, etc. Desde el ente se ha manifestado que se pretende ofrecer servicios de valor agregado a sus clientes. El plan piloto podría comenzar a implementarse en 2012.

Este asunto es crucial para ANTEL dado que una de las grandes debilidades de una empresa que en el mercado ha sido “courier”, es decir que ha vendido servicios de transporte, representa un desafío fundamental complementar la gran capacidad de tráfico con contenidos. El asunto se torna más relevante en la medida que internacionalmente existen fuertes presiones para que Internet esté cada vez más controlada y la información no circule en el marco de la “neutralidad de la red”. Por estas razones es que la gran inversión que se ha hecho en infraestructura necesita llenarse de contenidos. Es uno de los grandes desafíos hacia el futuro para ANTEL.

Conclusiones

I

En los cuatro capítulos precedentes intentamos articular una reflexión teórica amplia sobre “modelos de desarrollo” buscando aplicar esa discusión a un área específica que contiene aristas muy diversas y complejas, como es el caso de las Comunicaciones.

El principal eje que movilizó el planteo fue realizar un desarrollo descriptivo y analítico que nos permitiera saber si en el sector de las Comunicaciones en el Uruguay, y a partir del triunfo electoral del Frente Amplio, se produjo una estrategia alternativa al formato neoliberal.

Analizamos un campo de estudio donde las definiciones tecnológicas y las Políticas para el sector están aún en proceso de decisión en Uruguay y en el mundo.

Dado que el Frente Amplio se posicionó como un partido político antagónico al modelo neoliberal, consideramos fundamental iniciar el trabajo delimitando una discusión general entre Neoliberalismo y Estado de Bienestar. Continuamos con el desarrollo de conceptos que complementaran la discusión más abstracta y utilizamos para eso las nociones de Estado Regulador (amplio y restringido), las nociones del Estado Desarrollista de Bienestar Universalista, la lógica del sector público, la dimensión jurídica, la dimensión social y el sentido de la desmercantilización, etc. En base a estos conceptos ordenamos un marco teórico con el objetivo de aplicarlo en el análisis de la trayectoria histórica de las Comunicaciones en Uruguay. Fijamos el año 2005 como el centro de observación para buscar la existencia de un viraje a la lógica que se venía aplicando en el sector.

Respecto del componente tecnológico centramos el análisis sobre la Banda Ancha, considerándola como la síntesis del proceso de convergencia y como base de una estrategia que permita un desarrollo de largo plazo. Identificamos a ANTEL como el actor de mayor relevancia y potencialidad para impulsar transformaciones de esta envergadura.

Las discusiones teóricas sobre los “modelos de desarrollo” nos llevaron a señalar que las alternativas al neoliberalismo en la coyuntura actual implican incorporar las características del Estado Regu-

lador Ampliado y del Estado Desarrollista de Bienestar Universalista. Constatar alejamientos al neoliberalismo supone avanzar en clave de bienestar hacia una regulación amplia, un modelo productivo desarrollista y un sentido universalista fuertemente desmercantilizado en el acceso a los productos y servicios.

Caracterizamos al Estado desarrollista de bienestar universalista (EDBU) como el que busca alcanzar el mayor grado de desmercantilización posible, bajo la conducción de un Estado que intervenga para generar la universalización de los derechos sociales en un marco de prestaciones de la más alta calidad. Opusimos universalismo de alta calidad a universalismo básico.

Señalamos también que en la dimensión económica, la finalidad principal del EDBU es apuntar hacia una eficiencia sistémica. Establecimos que la diferencia sustancial entre el EDBU y el modelo neoliberal está en la esencia misma de cada propuesta, ya que mientras el primero tiene como objetivo la rentabilidad, la acumulación de capital del EDBU está subordinada a una estrategia de intervención con el objetivo de alcanzar un desarrollo económico sustentable en el marco de la mayor igualdad social posible.

Marcamos también que el EDBU tiene un rol activo directamente como empresario, o mediante inversiones públicas y regulaciones para fomentar sinergias de valor agregado nacional. Esta intervención en la producción de infraestructura tiene por objetivo lograr que los beneficios lleguen a toda la sociedad.

Cuando establecimos las características del “Estado regulador” señalamos que representa una corrección al Estado neoliberal en tanto que interviene para que el mercado no se guíe estrictamente por el principio de rentabilidad sino que haga concesiones sociales. Vimos la diferencia entre el Estado Regulador Restringido y el Amplio.

II

El gobierno de Jorge Batlle, que precedió al triunfo del Frente Amplio apuntó a la Regulación en sentido restringido según apreciamos en la descripción y análisis de su administración.

Cuando analizamos los gobiernos del Frente Amplio, encontramos que tanto en el período de Tabaré Vázquez como en los años que van de la presidencia de José Mujica no hubo en el campo de las Comunicaciones cambios que supusieran grados de desmercantilización propios de un Estado de Bienestar, de regulación amplia, universal y desarrollista. Se continuó con un acceso residual al mundo de la convergencia tecnológica que no modificó la desigualdad que el sistema capitalista genera sobre el mundo de las Comunicaciones ni redujo la Brecha Digital. Desde el comienzo de esta tesis afirmamos que el mero acceso a servicios básicos no implica desmercantilización ni desarrollo. Expresamos que un igualitarismo básico en el acceso, que no esté anclado a una perspectiva de desarrollo de impacto económico en el marco de la globalización, está condenado a reproducir y mantener el estancamiento y por lo tanto es necesario que la matriz de desarrollo que se estructure apunte a insertarse en los mercados más relevantes de la economía internacional.

El fortalecimiento y centralidad que ANTEL ha tomado en el segundo gobierno del Frente Amplio a partir de 2011, es la clave de la estrategia del gobierno de José Mujica que busca fortalecer el rol del Estado en el sector. Robustecer las empresas públicas representa una estrategia claramente antagónica al neoliberalismo. Si bien aún no ha logrado efectos desmercantilizantes significativos, consideramos que el rol de ANTEL y la clara estrategia de fortalecerlo son fundamentales para que a partir de 2012 comiencen a visualizarse los cambios y alejamientos a la lógica neoliberal del mercado de las Comunicaciones.

A pesar de que el grado de desmercantilización impulsado por “Internet para todos” refleja una lógica residual en lo social, consideramos que las inversiones que está realizando ANTEL y la fuerte apuesta a mejorar precios y calidad podrían marcar un hito de bienestar y desarrollo en el sector. La última apuesta de ANTEL para llegar con fibra óptica a los hogares (FTTH) y la incursión en 4G (LTE), incorpora la dimensión del desarrollo de manera específica con un claro énfasis en la generación de valor agregado en la industria audiovisual y la del software, lo que abre la posibilidad a infinitas aplicaciones. En 2011 ANTEL se ha posicionado como una Empresa Pública que viene desplegando grandes esfuerzos con vistas a adecuar el mercado de las Comunicaciones hacia uno de calidad, universalista y desarrollista. Aún se está en medio del

proceso, pero las expectativas de que el Ente logre modificar las tendencias históricas del sector son positivas.

Hasta 2011 no habíamos encontrado señales claras hacia una propuesta alternativa y antagónica al modelo neoliberal o al Estado regulador restringido. Por esta razón realizamos una búsqueda de antecedentes intentando encontrar alguna propuesta que se adaptara de manera más armónica a la lógica que visualizamos en la Regulación Ampliada y en el Estado Desarrollista de Bienestar Universalista. Encontramos en la formulación del Plan CARDALES “original” una propuesta que implicaba un cambio profundo en el sector de las Comunicaciones y que representó una alternativa al modelo neoliberal en la que ANTEL cobraba un rol protagónico pero de manera diferente a la que ha cobrado bajo la administración de José Mujica.

El Plan CARDALES “original” fue la estrategia que mejor se articulaba con la concepción del Estado Desarrollista de Bienestar Universalista. Por eso afirmamos que fue una oportunidad para lograr desarrollo productivo estratégico y acceso a un bienestar de alta calidad para toda la ciudadanía, unificando el sector audiovisual y las telecomunicaciones y teniendo a ANTEL como articulador del proceso generando una red publico-privada conducida desde el sector público. La oportunidad de brindar “triple play” incluyendo IPTV y Banda Ancha hubiera significado la llegada a los hogares con un producto de alta calidad, modificando definitivamente la lógica que existe en el sector de las Comunicaciones y permitiendo al ciudadano el acceso a contenidos que actualmente son un privilegio de los sectores de alto poder adquisitivo. Las transformaciones que planteaba el CARDALES “original” hubieran podido modificar de manera substancial la profunda estratificación que existe en el campo de las Comunicaciones. Además contenía una apuesta global de desarrollo que pretendía articular toda la ingeniería del Estado para generar un entorno público – privado donde los énfasis fueran: una fuerte desmercantilización para el ciudadano y alto desarrollo para la economía del sector.

III

Desde los aportes teóricos de la new public management y de la dimensión jurídica, debemos realizar algunas críticas al formato institucional en el cuál se está dando el proceso de transformaciones. La lógica del nuevo gerenciamiento público, funcional al neoliberalismo, plantea que lo fundamental de las agencias o sub-unidades del Estado es que apunten a buscar un “producto” propio. Hoy DINATEL busca implantar la televisión digital mientras ANTEL continúa

su inversión en Banda Ancha entre otras inversiones estratégicas. Cada sub-unidad ha impulsado una estrategia específica que no parece estar coordinada en una Política Nacional de Comunicaciones que trasciendan lógicas cerradas de sub productos puntuales. Esto trae aparejado la ausencia de una coordinación que converja en una estrategia unificada.

En el mismo sentido, desde la dimensión jurídica debemos cuestionar el proyecto que ha hecho público el gobierno de un eventual Decreto Presidencial que regule la Televisión Digital para luego sancionar una “ley de medios”. La medida supondría mantener jurídicamente la histórica separación entre el sector de los “medios audiovisuales” y las “telecomunicaciones” dando prioridad a la regulación del primero. No visualizamos en el proyecto una lógica jurídica que regule la convergencia tecnológica con el sentido estratégico que propusimos en esta tesis de legislar los niveles de infraestructura de las Comunicaciones, dejando de lado el tratamiento por “servicios”.

La decisión de mantener separados jurídicamente los sectores refuerza la lógica subyacente al pluralismo jurídico que como fundamentamos extensamente es funcional al modelo neoliberal.

Paralelamente los anuncios en torno a la sanción de una ley de telecomunicaciones en 2012, complementa lo anterior ya que se mantiene la lógica del tratamiento del complejo de las Comunicaciones por servicios y no existen posturas que pretendan incluir en dicha ley un tratamiento jurídico especial para la fibra óptica y los componentes estratégicos de la infraestructura. Además en esta ley se transluce una lógica de mercado que pretende tratar de la misma forma a las empresas privadas que a ANTEL. Debemos seguir muy de cerca este debate que se realizará en 2012.

ANEXOS

Cuadros

Cuadro 1

<u>Unificación estructural de las dimensiones</u>	<u>Dimensiones</u>	<u>Importancia de la dimensión aplicado a las Comunicaciones</u>
Macro dimensión articulada 1	<i>Social</i>	Acceso a servicios, brechas tecnológicas, Comunicación como derecho humano.
	<i>Laboral</i>	Características del mercado laboral del sector en función de la competencia o el monopolio estatal de los servicios.
Macro dimensión articulada 2	<i>Sector Público</i>	Sentido estratégico, Empresas públicas y formato de los servicios públicos.
	<i>Jurídica-institucional</i>	Marco regulatorio y diseño institucional
Macro dimensión Económica.	<i>Desarrollo</i>	Generación de riqueza legítima, inserción internacional, productos de punta.

Cuadro 2

	Neoliberalismo	Estado de bienestar
Re-mercantilización	<ul style="list-style-type: none"> ⌚ Mercado laboral desregulado. ⌚ Mercados sectoriales competitivos y desregulados. 	<ul style="list-style-type: none"> ⌚ Políticas activas de empleo y amplia seguridad laboral. ⌚ Presencia activa del Estado con políticas sectoriales de desarrollo.
Des-mercantilización	<ul style="list-style-type: none"> ⌚ Políticas de intervención focalizadas y de baja calidad. ⌚ Universalismo básico. 	<ul style="list-style-type: none"> ⌚ Políticas universales y de alta calidad. ⌚ Universalismo no básico.

Cuadro 3

TIPOLOGIA DEL BIENESTAR Y LOS SERVICIOS SOCIALES

CARACTERISTICAS PRINCIPALES SUBDIMENSIONES.	RESIDUAL.	INSTITUCIONAL
PROPORCION DEL PNB PARA GASTO SOCIAL	MINIMA	GRANDE
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO PARA IDENTIFICAR LAS NECESIDADES	MINIMA	OPTIMA
UNIVERSO DE BENEFICIOS APROBADOS POR LEY	LIMITADO	EXTENSO
POBLACION CUBIERTA POR LA LEGISLACION DE BIENESTAR	MINORITARIA	MAYORITARIA
TIPOS DE PROGRAMAS DOMINANTES	SELECTIVOS	UNIVERSALES
NIVEL DE LOS BENEFICIOS Y SERVICIOS	MINIMO.	ELEVADO
TIPO DE FINANCIAMIENTO DOMINANTE	FUENTES PRIVADAS: COTIZACIONES	FUENTES GUBERNAMENTALES: IMPUESTOS
IMPORTANCIA DEL CONTROL SOCIAL	ELEVADA	MINIMA
IMPORTANCIA DEL SECTOR PRIVADO - VOLUNTARIADO - PRACTICAS ALTERNATIVAS	GRANDE	LIMITADA

(Fuente: Titmuss: 1969; Mishra: 1992)

Cuadro 4

Postura reduccionista: fallas de mercado.
Objetivos de la regulación:
Reducir los riesgos de incertidumbre para evitar estrategias donde los agentes económicos usen las diferencias de información para maximizar beneficios particulares.
Garantizar la uniformidad de reglas generales para todas las empresas prestadoras.
Reducir las externalidades negativas.
Fomentar la innovación y la inversión, generando un ambiente para el crecimiento y desarrollo del servicio.
Garantizar las condiciones técnicas para la operación efectiva del servicio.
Reducir las barreras de ingreso de la competencia (apertura).
Fortalecer y extender el mercado, estableciendo reglas de juego para el intercambio: <ul style="list-style-type: none"> ⌚ políticas de defensa de la competencia ⌚ políticas de reducción de precios

(Construcción a partir de Serafinoff)

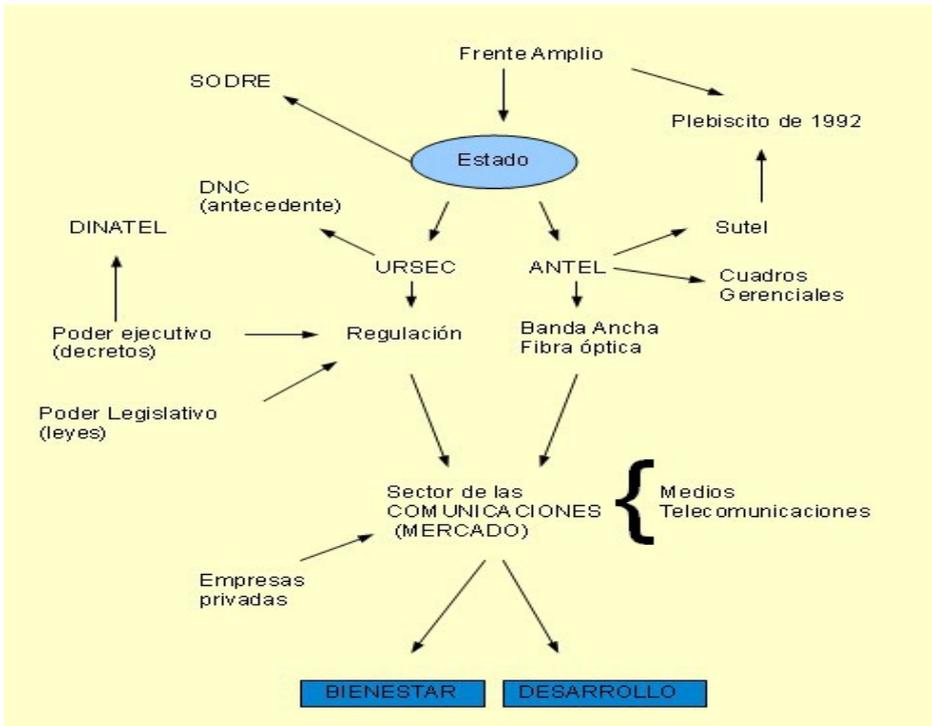
Cuadro 5

Postura amplia: bienestar social. Objetivos de la regulación:
Garantizar y promover el acceso al servicio (universalidad) de todas las áreas geográficas y sectores sociales.
Gerenciar los recursos comunes de manera efectiva, eficiente y equitativa.
Garantizar la estabilidad y la continuidad de las reglas de juego: seguridad jurídica.
Crear condiciones para la generación de riqueza.
Garantizar la igualdad, de forma que las tarifas no sean excesivas ni discriminatorias para diferentes usuarios.
Asegurar el orden y la armonía social.
Mantener vigentes valores no comerciales, como por ejemplo, la diversidad, la inclusión, la comunicación.
Proteger los intereses y bienes de los ciudadanos.

(Construcción a partir de Serafinoff⁵³)

⁵³ La autora sigue a Majone y la Spina (1993), Francis (1993), Martín (1996), Stark (2001), Oszlak (2004), Pando (s/f).

Cuadro 6



Cuadro 7

Tiempo teórico de descarga de datos en línea a diferentes velocidades de conexión

Descarga:	56 kbps (marcación)	256 kbps	2 Mbps	40 Mbps	100 Mbps
Página web simple (160 KB)	23 segundos	5 segundos	0,64 segundos	0,03 segundos	0,01 segundos
Página de portada de la UIT (750 KB)	107 segundos	23 segundos	3 segundos	0,15 segundos	0,06 segundos
5 MB de música	12 minutos	3 minutos	20 segundos	1 segundo	0,4 segundos
20 MB de videoclip	48 minutos	10 minutos	1 minuto	4 segundos	1,6 segundos
CD/pelicula de baja calidad (700 MB)	28 horas	6 horas	47 minutos	2 minutos	56 segundos
DVD/pelicula de alta calidad (4GB)	1 semana	1,5 días	4,5 horas	13 minutos	5 minutos

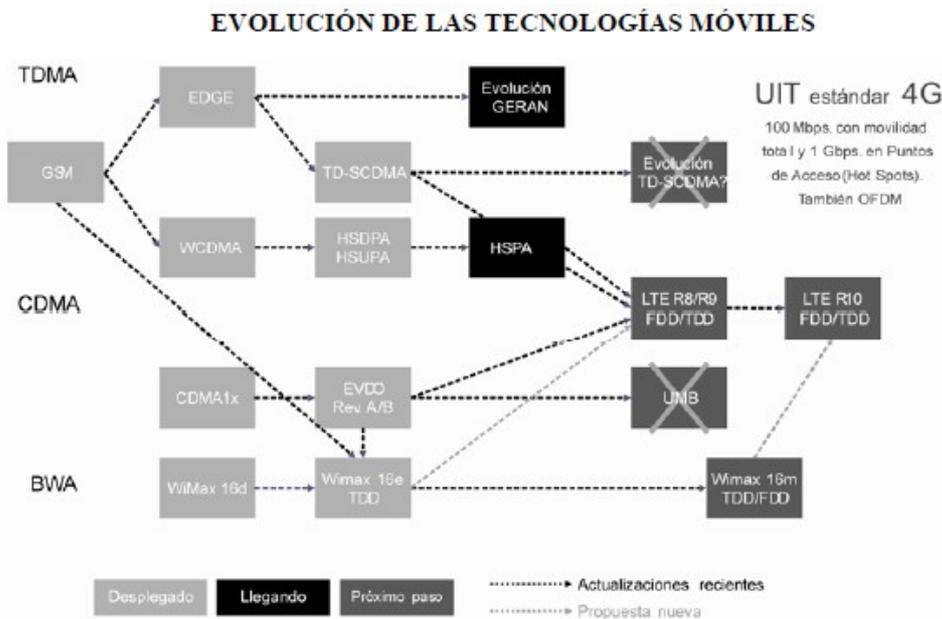
(Fuente: ITU, UNESCO: 2010)

Cuadro 8

URUGUAY	Dic-08	Ene-10
teléfonos fijos	959.286	953.655
teléfonos móviles	3.507.816	4.111.560
banda ancha fija	244.531	317.010
banda ancha móvil	50.000	323.719
total banda ancha (fija + móvil)	294.531	640.729
población	3.334.052	3.344.938
penetración fija (%)	28,77	28,51
penetración móvil (%)	105,21	122,92
penetración banda ancha fija (%)	7,33	9,48
penetración banda ancha móvil (%)	1,50	9,68
banda ancha fija / total banda ancha (%)	83,02	49,48
banda ancha móvil / total banda ancha (%)	16,98	50,52

(Fuente: URSEC)

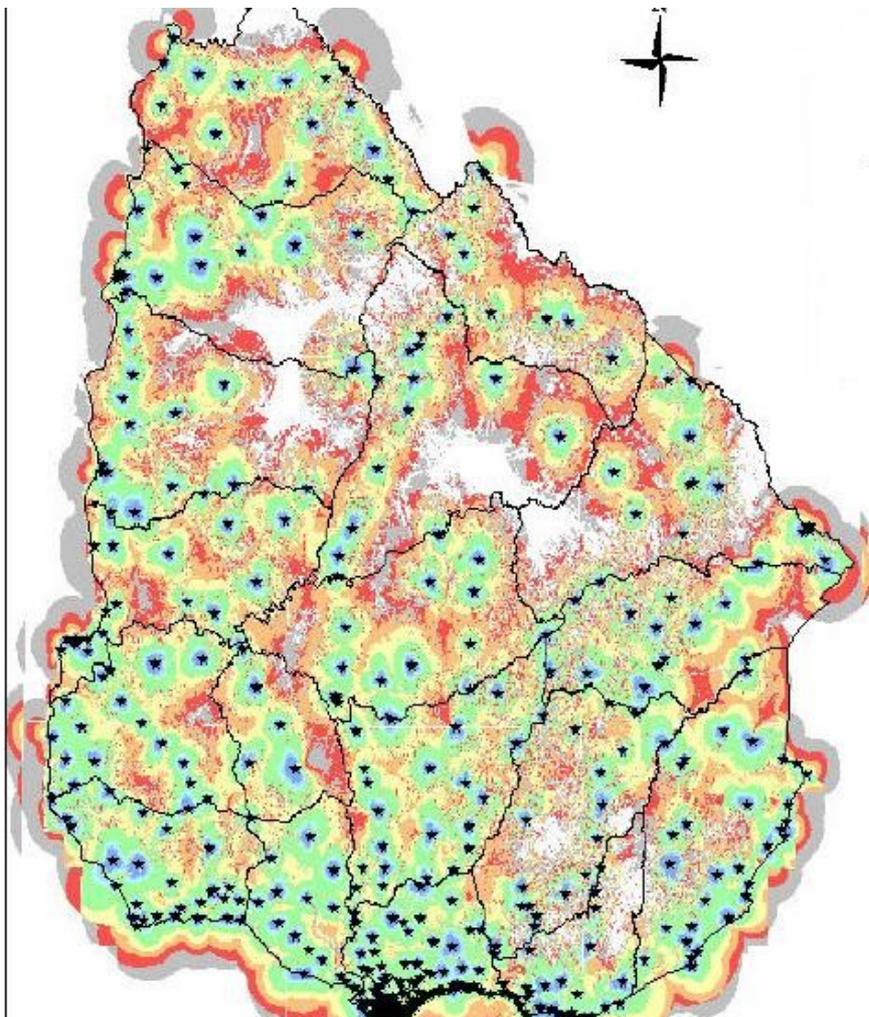
Cuadro 9



Cuadro 10

a 300 m	25 Mbs
a 600 m	24 Mbs
a 900 m	23 Mbs
a 1.2 km	22 Mbs
a 1.5 km	21 Mbs
a 1.8 km	19 Mbs
a 2.1 km	16 Mbs
a 4.5 km	1.5 Mbs
a 5.2 km	800 kbs

Cuadro 11



(MAPA: 2008 Fuente: Gonzalo Perera)

Cuadro 12

Usuarios de Internet en América del Sur

AMERICA DEL SUR	Poblacion (Est. 2011)	Usuarios, año 2000	Usuarios, Datos mas reciente	Penetracion (% Poblacion)	Crecimiento (2000-2011)	% de Usuarios
Argentina	41,769,726	2,500,000	27,568,000	66.0 %	700.0 %	16.9 %
Bolivia	10,118,683	120,000	1,102,500	10.9 %	775.0 %	0.7 %
Brasil	203,429,773	5,000,000	75,982,000	37.4 %	1,340.6 %	46.7 %
Chile	16,888,760	1,757,400	9,254,423	54.8 %	376.2 %	5.7 %
Colombia	44,725,543	878,000	22,538,000	50.4 %	2,267.7	13.8 %
Ecuador	15,007,343	180,000	3,352,000	22.3 %	922.6 %	2.1 %
Islas Malvinas	3,140	-	2,900	92.4 %	0.0 %	0.0 %
Guyana Francesa	235,690	2,000	58,000	24.6 %	2,600.0 %	0.0 %
Guayana	744,768	3,000	220,000	29.5 %	6,733.3 %	0.1 %
Paraguay	6,459,058	20,000	1,104,700	17.1 %	4,371.0 %	0.7 %
Peru	29,248,943	2,500,000	9,157,800	31.3 %	205.5 %	5.6 %
Suriname	491,989	11,700	163,000	13.4 %	327.4 %	0.1 %
Uruguay	3,308,535	370,000	1,855,000	56.1 %	262.2 %	1.1 %
Venezuela	27,635,743	950,000	10,421,557	37.7 %	831.2 %	6.4 %
TOTAL Sur America	400,067,694	14,292,100	162,779,880	40.7 %	901.3 %	100.0 %

(Fuente: www.internetworldstats.com)⁵⁴

Cuadro 13

PRECIOS DE LA BANDA ANCHA POR ADSL Y CABLE MÓDEM

Pais	Servicio	Proveedor	Bajada (Kbps)	Subida (Kbps)	Precio (USD)	(USD) /100kbps	% INB (PPP)	P. Inst. (USD)
Argentina	ADSL	Amet (ISP)	1024	256	23,66	2,31	0,20%	2
	ADSL	Amet (ISP)	1024	256	31,96	3,12	0,27%	-
	ADSL	Amet (ISP)	1024	256	53,90	5,26	0,45%	-
	ADSL	Speedy	1024	512	28,92	2,82	0,24%	-
	Cable Modem	FiberTel	1024	128	28,92	2,82	0,24%	-
	Cable Modem	FiberTel	640	128	23,66	3,70	0,32%	-
Bolivia (Est. Plur. de)	ADSL	COTAS	512	256	53,00	10,35	3,00%	25,00
	ADSL	COTAS	1 280	512	135,00	10,55	3,06%	25,00
	ADSL	ENTEL	512	-	55,37	10,81	3,13%	41,94
	ADSL	ENTEL	1 024	-	110,59	10,80	3,13%	41,94
	ADSL	ENTEL	1 024	512	160,78	15,70	4,55%	41,94
	Cable Modem	COMTECO	480	-	96,47	20,10	5,83%	-
Brasil	Cable Modem	COMTECO	1 024	-	202,73	19,80	5,74%	-
	ADSL	Telefónica-Speedy	500	128	27,54	5,51	0,66%	165,03
	ADSL	Telefónica-Speedy	1 024	300	43,52	4,25	0,51%	165,03
	ADSL	Brasil Telecom	1 000	300	27,54	2,75	0,33%	71,75
	ADSL	Brasil Telecom	1 000	300	27,54	2,75	0,33%	71,75
	Cable Modem	Net Virtua	3 000	500	46,86	1,56	0,19%	-
Chile	Cable Modem	Net Virtua	500	200	27,54	5,51	0,66%	-
	ADSL	Telmex	1 000	-	27,19	2,72	0,25%	-
	ADSL	ENTEL	1 024	256	45,30	4,42	0,40%	-
	ADSL	ENTEL	1 024	256	99,52	9,72	0,88%	-
	ADSL	Telefónica	1 024	550	34,76	3,35	0,30%	-
	Cable Modem	VTR	2 000	512	47,13	2,36	0,21%	-

⁵⁴ NOTES: Internet Usage and World Population Statistics are for March 31, 2011. Demographic (Population) numbers are based on data from the US Census Bureau. Internet usage information comes from data published by Nielsen Online, by the International Telecommunications Union, by GfK, local Regulators and other reliable sources. Information in this site may be cited, giving the due credit to www.internetworldstats.com. Copyright © 2001 - 2011, Miniwatts Marketing Group. All rights reserved worldwide.

Colombia	ADSL	ETB	1 000	-	34,41	3,11	0,49%	-
	ADSL	ETB	1 000	-	33,53	3,35	0,47%	-
	ADSL	Telmex	1 000	250	-	-	-	-
	ADSL	Telefónica-Telecom	2 000	-	113,49	5,67	0,80%	-
	ADSL	UNE	1 024	512	63,80	6,23	0,88%	0,00
Costa Rica	Cable Modem	CostaVision	1 300	384	262,11	20,16	2,84%	181,27
	Cable Modem	ICE	1 028	512	24,00	2,33	0,26%	39,49
	ADSL	Amnet	512	128	16,95	3,31	0,36%	-
	ADSL	Amnet	1 024	256	25,95	2,53	0,28%	-
	Cable Modem	Cable Tica	512	128	16,95	3,31	0,36%	20,00
Cuba	Cable Modem	Cable Tica	1 024	256	25,95	2,53	0,28%	20,00
	ADSL	-	-	-	-	-	-	-
Ecuador	Cable Modem	-	-	-	-	-	-	-
	ADSL	ANDINAnet	1 024	256	89,59	8,75	1,35%	56,00
	ADSL	Easynet (Pacifitel)	1 024	256	72,80	7,11	1,10%	0,00
	Cable Modem	Telmex	1 024	256	55,89	5,46	0,84%	-
El Salvador	Cable Modem	TvCable	1 100	300	55,89	5,08	0,79%	110,88
	ADSL	Claro	1 024	-	47,46	4,63	0,83%	-
	ADSL	Salnet	-	-	-	-	-	-
Guatemala	Cable Modem	Tigo	1 024	-	39,55	3,86	0,69%	28,25
	ADSL	Claro	1 024	-	65,00	6,35	1,62%	-
	ADSL	Telefónica	1 024	-	61,60	6,02	1,54%	-
Honduras	Cable Modem	Convergence	1 024	-	49,00	4,79	1,22%	-
	ADSL	Hondutel	-	-	-	-	-	-
México	ADSL	Intesa	128	-	19,99	15,62	4,84%	-
	ADSL	Telmex	1 024	-	29,71	2,90	0,24%	-
	ADSL	Alestra-AT&T	1 024	-	22,83	2,23	0,19%	-
	Cable Modem	CalbeVision	1 500	-	31,62	2,11	0,18%	50,32
	Cable Modem	Cablemas	1 024	-	27,49	2,68	0,23%	-
Cable Modem	TeleCable	1 024	384	15,20	1,48	0,12%	15,20	
Nicaragua	ADSL	Claro	1 024	-	57,49	5,61	2,57%	23,00
Panamá	ADSL	Freedom (C&W)	1 024	-	29,59	2,89	0,30%	14,82
	Cable Modem	Cableonda	-	-	-	-	-	-
Paraguay	ADSL	Click (COPACO)	1 061	532	62,00	5,83	1,45%	20,00
	ADSL	Net Max	515	325	33,00	6,41	1,60%	55,00
	Cable Modem	Flash (Multicanal)	1 024	-	54,90	5,36	1,33%	-
Perú	ADSL	Speedy (Telefónica)	1 200	-	152,87	12,74	1,92%	81,35
	Cable Digital	Telemex	1 200	-	-	-	-	68,70
	Cable Modem	Star Global Com	1 024	-	56,00	5,47	0,82%	-
	Cable Modem	Cable Mágico	512	-	87,94	17,18	2,58%	-
Rep. Dominicana	ADSL	Tricom	1 024	128	61,38	5,99	0,91%	17,54
	ADSL	CODETEL	1 500	128	77,16	5,14	0,78%	0,00
	Cable Modem	ASTER	1 536	-	164,59	10,72	1,63%	-
Uruguay	Cable Modem	TeleCable (Tricom)	1 024	128	61,38	5,99	0,91%	17,54
	ADSL	AntelData	1 024	128	42,38	4,14	0,40%	42,38
	ADSL	Dedicaco	512	128	30,24	5,91	0,57%	58,56
Cable Modem	-	-	-	-	-	-	-	
Venezuela (Rep. Bol. de)	ADSL	CANTV	1 024	512	48,87	4,77	0,45%	-
	Cable Modem	Inter	1 024	128	58,78	5,74	0,54%	-
	WLL	Telefónica	1 024	-	41,77	4,08	0,38%	120,54
Jamaica	ADSL	Info Channel	1 544	256	58,25	3,77	0,62%	58,25
	Cable Modem	Flow	8 192	1 024	31,98	0,39	0,06%	19,51
	RF	J2	1 024	256	58,25	5,69	0,93%	58,25
RF	Telegens	-	-	-	-	-	-	
Trinidad y Tabago	ADSL	TSTT	1 000	256	23,39	2,34	0,12%	0,00
	Cable Modem	Flow	2 000	256	29,83	1,49	0,07%	39,25
Barbados	ADSL	Caribsurf (C&W)	1 000	256	34,16	3,42	0,00%	182,67
	ADSL	SunBeach	1 000	-	32,18	3,22	0,00%	-

(De Leon: 2010)

Cuadro 14

**PRECIOS DE LAS DISTINTAS VARIETADES DE ACCESO DE BANDA ANCHA
POR REDES MÓVILES 3G Y SUPERIORES**

Pais	Servicio	Proveedor	Pico (kbps)	Promedio (kbps)	Transfe-rencia (USD)	Precio (USD)	% INB (PPP)	Excedente (USD/MB)	P. CPE (USD)
Argentina	HSDPA	Movistar	2048	-	1000	26,03	2,23%	0,10	26,03
	HSDPA	Movistar	2048	-	Ilimitado	52,33	4,48%	-	26,03
	HSDPA	Personal	-	1000-3000	Ilimitado	31,29	2,68%	-	12,88
Est. Plur. de Bolivia	EDGE	Claro	2048	220-320	Ilimitado	33,92	2,90%	-	0,00
	HSDPA	Tigo	-	256	1000	16,08	4,66%	0,56	85,00
	HSDPA	Tigo	□	256	Ilimitado	16,14	13,37%	-	15,00
	EDGE	Entel	-	-	1000	19,98	4,05%	0,53	-
	EDGE	Entel	-	-	Ilimitado	41,94	12,16%	-	-
Brasil	EDGE	Viva	-	-	-	-	-	-	-
	HSDPA	VTVO	1000	400-700	1024	4962	5,91%	0,03	275,42
	HSDPA	VTVO	1000	400-700	Ilimitado	66,18	7,89%	-	275,42
	HSDPA	Oi Velox	000	-	10 000	44,10	5,26%	-	-
	HSDPA	Oi Turbo	1000	-	2000	74,39	8,87%	-	-
	HSDPA	Claro	690	Min 10%	Ilimitado	49,62	5,91%	-	-
Chile	HSDPA	Claro	1000	Min 10%	Ilimitado	66,18	7,89%	-	-
	HSDPA	Entel PCS	700	-	2048	36,07	3,26%	0,02	90,64
	HSDPA	Movistar	-	-	Ilimitado	36,07	3,26%	-	90,64
Colombia	HSDPA	Claro	2048	700	Ilimitado	27,01	2,44%	-	0,00
	HSDPA	Movistar	-	-	1000	26,30	3,71%	0,26	51,59
Costa Rica	HSDPA	Movistar	-	-	Ilimitado	32,49	4,58%	-	4,91
	HSDPA	Tigo	1200	-	Ilimitado	51,48	7,26%	-	-
Cuba	HSDPA	ICE	-	-	-	-	-	-	-
Ecuador	HSDPA	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	Ecuanel	1024	-	1000	66,08	10,22%	0,07	-
	EDGE	Movistar	2048	2048/256	Ilimitado	54,88	8,49%	-	Oferta
	HSDPA	Alegro PCS	1024	-	900	43,68	6,75%	0,19	-
	EDGE	Alegro PCS	1024	-	Ilimitado	54,88	8,49%	-	-
El Salvador	EDGE	Porta	1200	-	1000	21,28	3,29%	0,11	49,00
	HSDPA	Porta	1200	-	Ilimitado	54,88	8,49%	-	0,00
	HSDPA	Tigo	-	-	-	-	-	-	-
	HSDPA	Movistar	64	64/14	Ilimitado	47,46	8,54%	-	-
Guatemala	GPRS	Digicel	-	-	-	-	-	-	-
	HSDPA	Telefónica	512	-	Ilimitado	43,68	11,18%	-	-
	EVDO	Tigo	-	-	Ilimitado	26,58	6,80%	-	-
Honduras	HSDPA	Claro	512	-	Ilimitado	29,41	7,53%	-	-
	HSDPA	Digicel	-	-	-	-	-	-	-
México	HSDPA	Claro	1500	-	Ilimitado	40,00	12,40%	-	0,00
	HSDPA	Tigo	1024	-	Ilimitado	32,48	10,07%	-	-
	HSDPA	Telcel	1500	-	Ilimitado	34,29	2,88%	-	-
Nicaragua	HSDPA	Movistar	-	-	3000	22,83	1,92%	0,31	53,38
	HSDPA	Lusacel	-	-	Ilimitado	34,29	2,88%	-	-
	HSDPA	Claro	1000	-	Ilimitado	57,49	26,33%	-	-
Panamá	HSDPA	Movistar	1000	-	Ilimitado	103,50	47,40%	-	0,00
	HSDPA	Movistar	1024	384	Ilimitado	29,63	3,05%	-	0,00
Paraguay	HSDPA	Digicel	-	-	-	-	-	-	-
	HSDPA	Claro	153	-	Ilimitado	49,36	5,08%	-	-
	HSDPA	Tigo	1024	-	Ilimitado	37,00	9,21%	-	-
Perú	EDGE	Personal	-	-	500	55,00	13,69%	0,15	-
	HSDPA	Movistar (Speedy)	1500	-	Ilimitado	65,00	9,77%	0,50	-
Rep. Dominicana	HSDPA	Claro	1500	-	Ilimitado	68,36	10,28%	-	-
	EDGE	Orange	200	-	Ilimitado	50,85	7,73%	-	-
	EDVO	Viva (Interjet)	2400	-	Ilimitado	49,63	7,55%	-	-
Uruguay	HSDPA	Claro	1500	-	Ilimitado	55,94	8,51%	-	-
	HSDPA	Movistar	3600	-	3000	18,24	1,75%	-	-
	HSDPA	Ancel	2000	-	Ilimitado	39,31	3,76%	-	0,00
	HSDPA	Ancel	512	-	Ilimitado	25,39	2,43%	-	0,00
Rep. Bol. de Venezuela	HSDPA	Claro	2000	-	Ilimitado	23,28	2,23%	-	-
	EDVO	Movistar	-	-	Ilimitado	70,40	6,58%	-	231,86
	EDVO	Movinet	-	-	Ilimitado	52,52	4,91%	-	-
Jamaica	HSDPA	Digitel	-	-	Ilimitado	69,23	6,48%	-	-
	HSDPA	Claro	-	-	Ilimitado	45,69	7,45%	-	0,00
	HSDPA	Claro	-	-	Ilimitado	26,11	4,26%	-	-
	EDGE	Digicel	-	-	-	-	-	-	-

Trinidad y Tabago	HSDPA	TSTT	700	-	5000	54,32	2,72%	0,04	0,00
	GPRS	Digicel	-	-	-	-	-	-	-
Barbados	GPRS	Digicel	-	-	-	-	-	-	-
	HSDPA	SumBeach	-	-	-	-	-	-	-

(De Leon: 2010)

Cuadro 15

Ordenado por IPCI “oferta puerta”

PAIS	Plan	IPCI	IPSI
Argentina	3	1,00	1,00
Uruguay	1	1,23	1,09
México	2	1,44	1,55
México	1	1,50	1,54
Uruguay	2	1,51	1,63
Argentina	1	1,59	1,63
España	1	1,68	1,73
Argentina	6	1,73	1,72
Chile	1	1,74	1,72
Argentina	4	1,74	1,73
Ecuador	4	1,88	2,00
Ecuador	2	1,90	1,99
Ecuador	1	1,98	1,99
Argentina	2	2,19	2,18
Argentina	7	2,26	2,18
Argentina	5	2,27	2,16
Perú	2	2,50	2,54
Perú	1	2,65	2,61
Ecuador	3	3,01	3,25
Brasil	1	3,18	3,17
Colombia	1	3,49	3,61
Brasil	2	3,70	3,59
Chile	2	4,21	4,25

Cuadro 16

Ordenado por IPCI “oferta media gama”

PAIS	Plan	IPCI	IPSI
Argentina	3	1,00	1,00
España	1	1,24	1,09
México	1	1,45	1,51
Uruguay	1	1,52	1,62
Ecuador	4	1,53	1,52
Argentina	1	1,61	1,60
Perú	2	1,68	1,69
Argentina	6	1,75	1,69
Argentina	4	1,76	1,69
Chile	1	1,76	1,69
Ecuador	1	1,90	1,97
Ecuador	3	1,93	1,97

Colombia	2	1,98	1,97
Argentina	2	2,22	2,14
Argentina	8	2,29	2,13
Argentina	5	2,30	2,12
Argentina	7	2,31	2,15
Perú	1	2,51	2,48
México	2	2,67	2,59
Ecuador	2	3,06	3,19
Brasil	1	3,20	3,10
Colombia	1	3,50	3,54
Brasil	2	3,75	3,54
Chile	2	4,27	4,17

Cuadro 17

Ordenado por IPCI “oferta top”

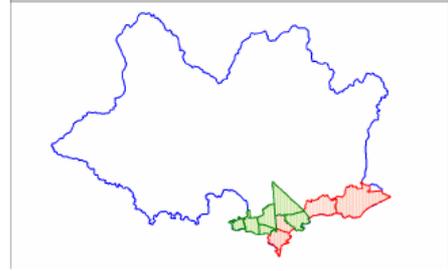
PAIS	Plan	IPCI	IPSI
Argentina	6	1,00	1,00
Argentina	8	1,14	1,07
Argentina	3	1,12	1,08
México	1	1,10	1,11
España	2	1,11	1,12
España	3	1,28	1,29
Argentina	7	1,36	1,35
Argentina	9	1,35	1,35
Argentina	4	1,44	1,40
España	4	1,40	1,43
México	2	1,43	1,47
Colombia	2	1,47	1,48
Brasil	1	1,58	1,57
Uruguay	1	1,82	1,64
Argentina	1	1,73	1,69
España	5	1,66	1,70
Argentina	5	1,74	1,71
Argentina	2	1,79	1,79
Chile	1	1,77	1,80
Colombia	1	1,75	1,80
Chile	2	1,80	1,84
México	3	1,81	1,88
España	1	1,89	1,91
Brasil	2	2,52	2,46
Perú	2	2,82	2,81
Ecuador	1	3,00	3,17
Ecuador	2	3,23	3,41
Perú	1	3,43	3,43

Cuadro 18

- Plan 2011: centrales Carrasco, Pocitos, Malvín y Pun Carretas
- Red de fibra óptica para 86.000 clientes

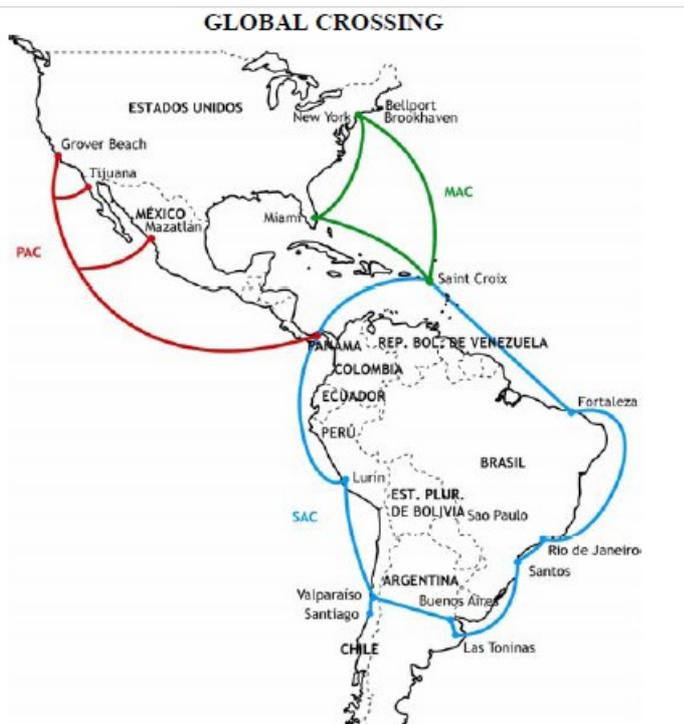


- Plan 2012: centrales Parque Rodó, Ciudad Vieja, Centro, Buceo, Centenario, Cordón
- Red de fibra óptica para 152.000 clientes



(Fuente: www.antel.com.uy)

Cuadro 19



Cuadro 20

Tarifa	Velocidad Bajada/subida		Tarifa en \$ con IVA incluido
Plana	30/2 Mbps	Superados los 100 Giga la velocidad podrá bajar hasta 3072/512 Kbps	1.990 por mes
	50/4 Mbps	Superados los 100 Giga la velocidad podrá bajar hasta 5120/512 Kbps	2.690 por mes

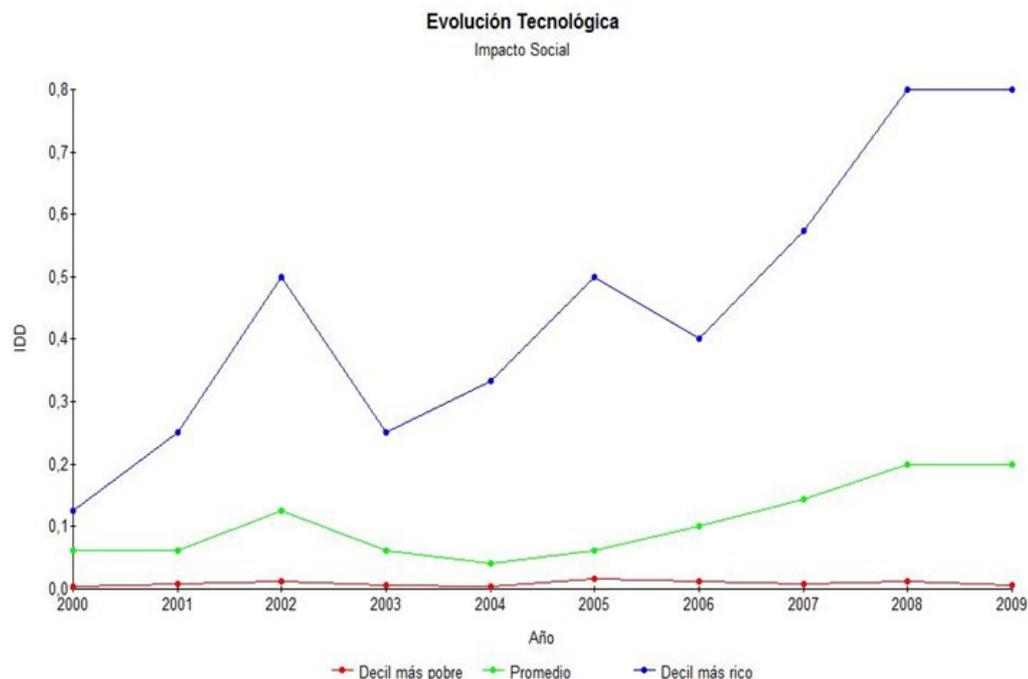
Cuadro 21

ADSL Tarifa Plana		
Nombre del Plan	Velocidad (*)	Costo mensual
ADSL Tarifa Plana 5 Mega	Hasta 10240 kbps de bajada Hasta 512 kbps de subida	\$ 1.890 mensuales (impuestos incluidos)
ADSL Tarifa Plana 3 Mega	Hasta 5120 kbps de bajada Hasta 512 kbps de subida	\$ 1.268 mensuales (impuestos incluidos)
ADSL Tarifa Plana 2 Mega	Hasta 4096 kbps de bajada Hasta 512 kbps de subida	\$ 883 mensuales (impuestos incluidos)
ADSL Tarifa Plana 1,5 Mega	Hasta 3072 kbps de bajada Hasta 512 kbps de subida	\$ 585 mensuales (impuestos incluidos)
ADSL Tarifa Plana 1 Mega	Hasta 2048 kbps de bajada Hasta 512 kbps de subida	\$ 490 mensuales (impuestos incluidos)
ADSL Tarifa Plana 384	Hasta 1024 kbps de bajada Hasta 512 kbps de subida	\$ 390 mensuales (impuestos incluidos)

(*) Velocidad máxima hasta el tope de tráfico establecido en las condiciones del producto.

Gráficos

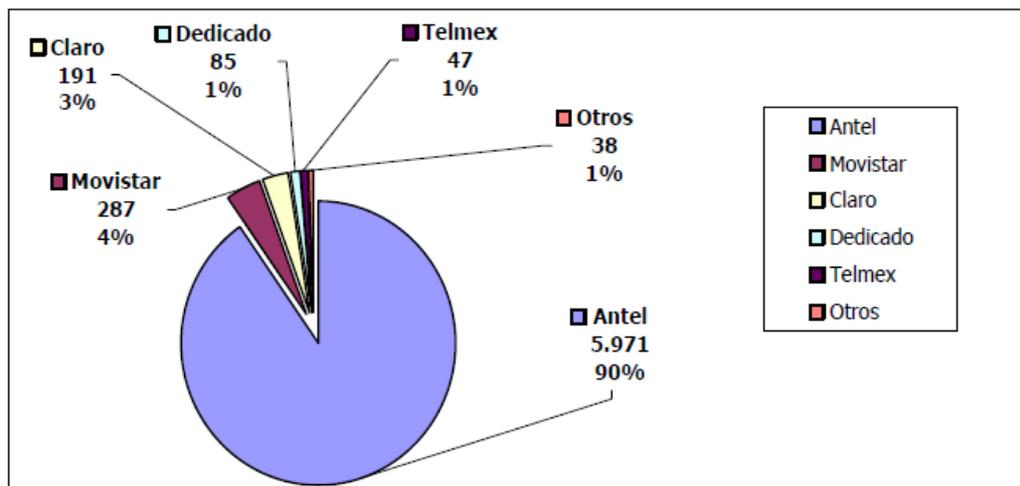
Gráfico 1



(Fuente Perera: 2010)

Gráfico 2

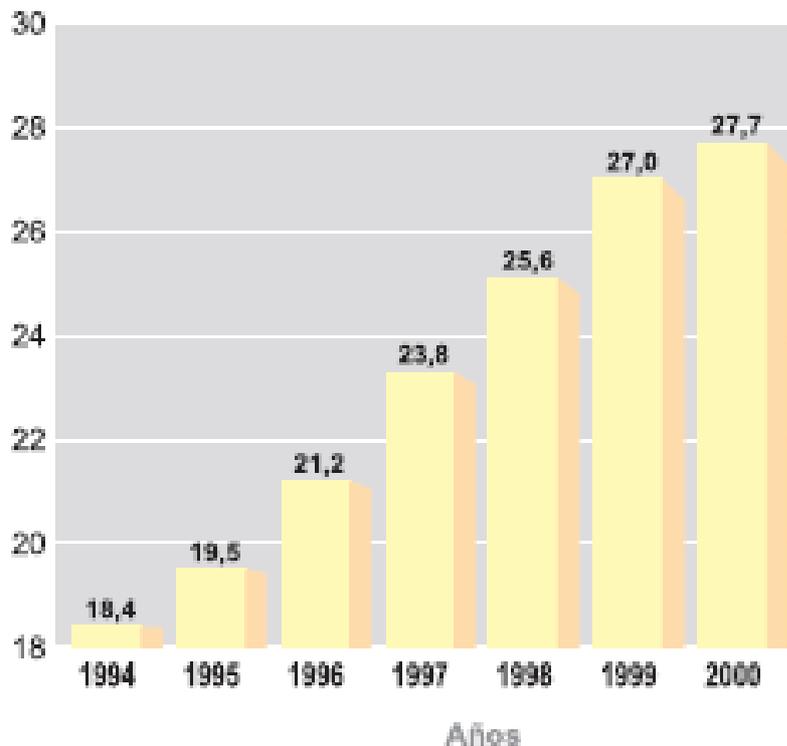
Personal ocupado de los sectores telefonía y transmisión de datos y acceso a Internet (Diciembre 2009).



(Fuente URSEC)

Gráfico 3

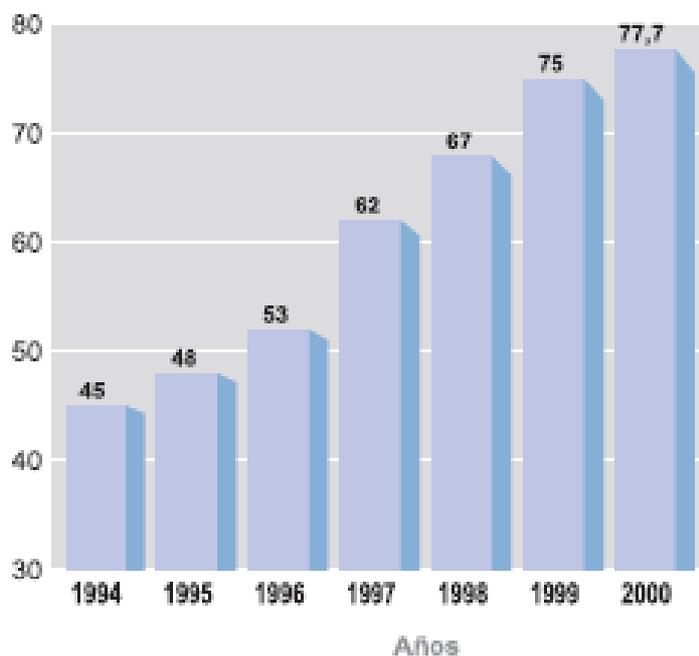
Teledensidad fija (cantidad de Terminales fijas en servicio cada 100 habitantes):



(Fuente: ANTEL: 2002)

Gráfico 4

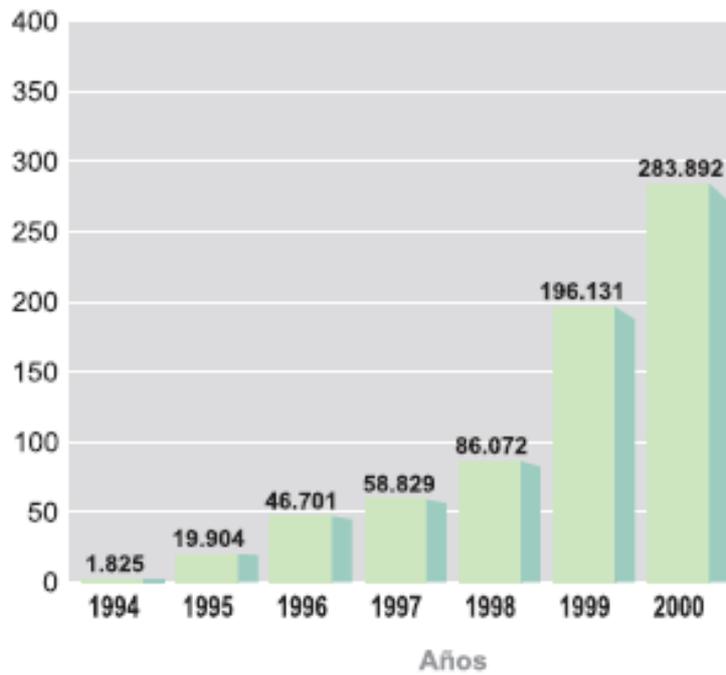
Penetración telefónica: (cantidad de terminales residenciales en servicio cada 100 hogares):



(Fuente: ANTEL: 2002)

Gráfico 5

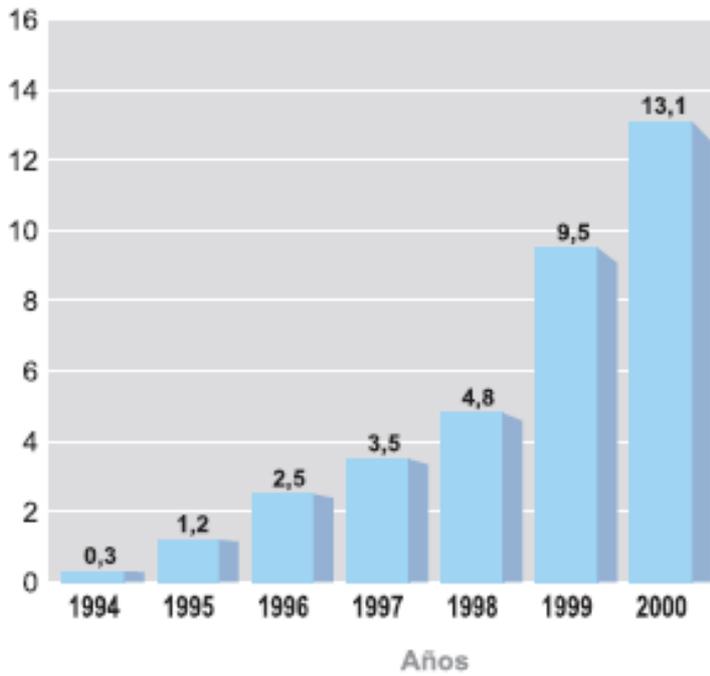
Celulares móviles de ANCEL (incluye prepagos)



(Fuente: ANTEL: 2002)

Gráfico 6

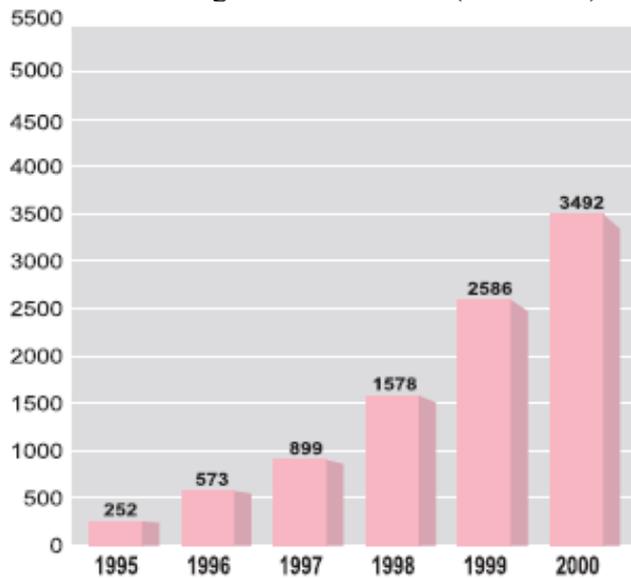
Teledendencia móvil ANCEL del mercado (cantidad de celulares cada 100 habitantes)



(Fuente: ANTEL: 2002)

Grafico 7

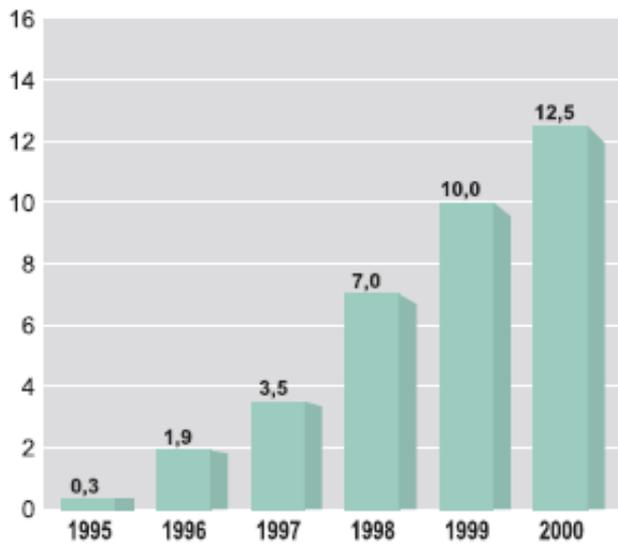
Líneas directas digitales en servicio (Anteldata)



(Fuente: ANTEL: 2002)

Grafico 8

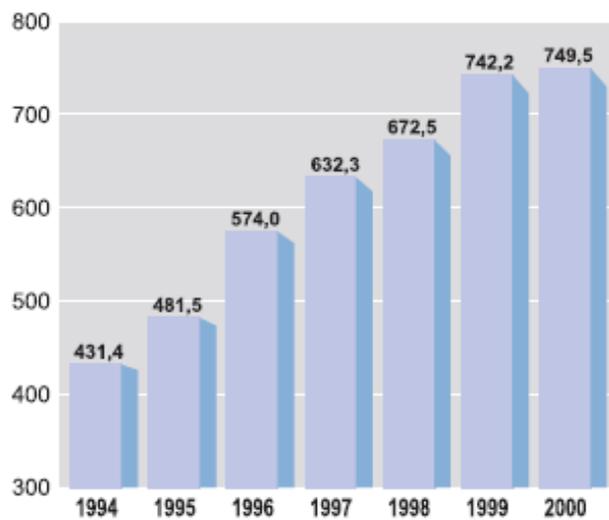
Cantidad de clientes de Internet cada 100 habitantes (Anteldata)



(Fuente: ANTEL: 2002)

Grafico 9

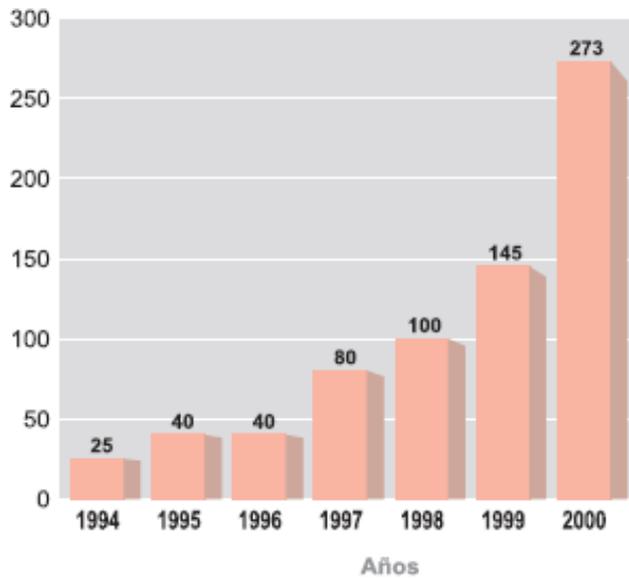
Ingresos operativos (en millones de dólares)



(Fuente: ANTEL: 2002)

Gráfico 10

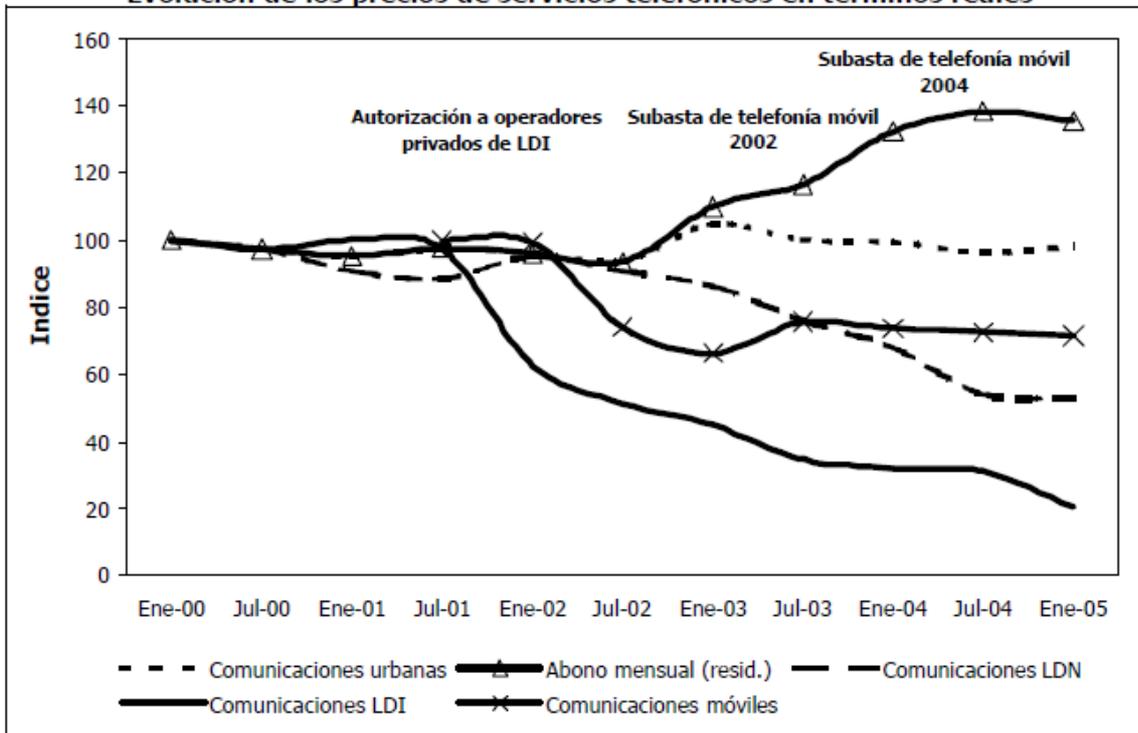
Contribución a rentas generales (en millones de dólares)



(Fuente: ANTEL: 2002)

Gráfico 11

Evolución de los precios de servicios telefónicos en términos reales



(URSEC: 2005)

Grafico 12

Índice de precio de comunicaciones de telefonía fija a telefonía móvil

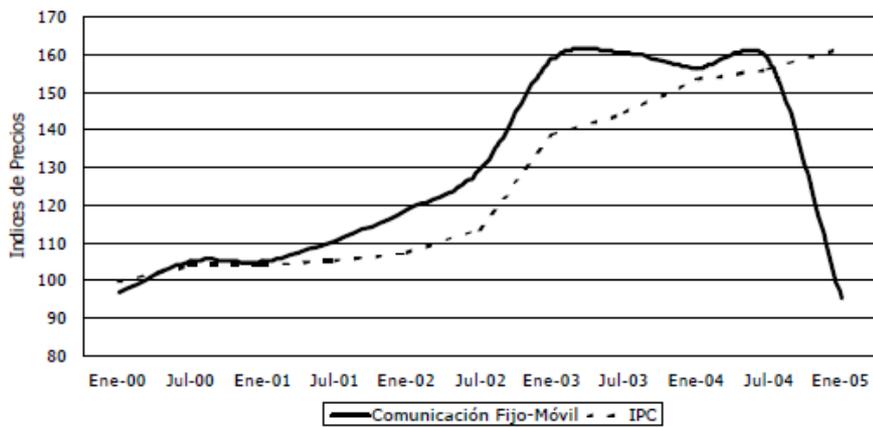


Gráfico 13

Precio de abono mensual residencial en términos reales

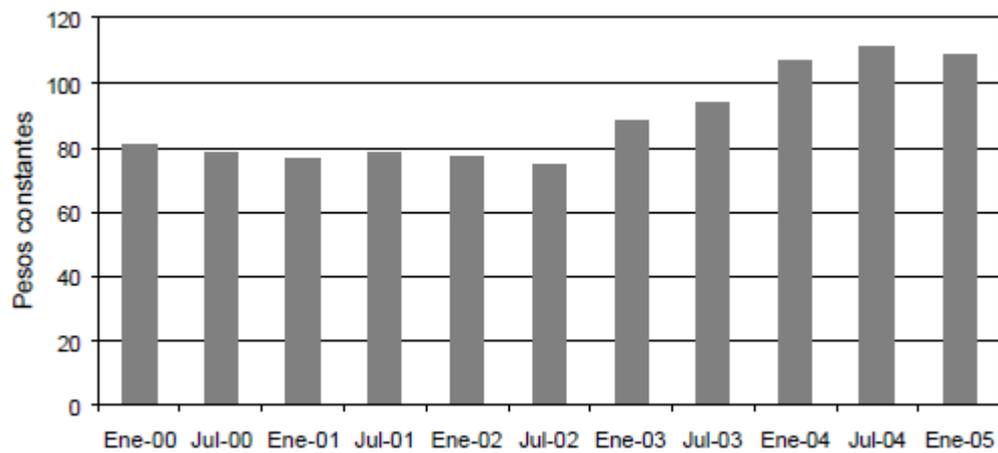
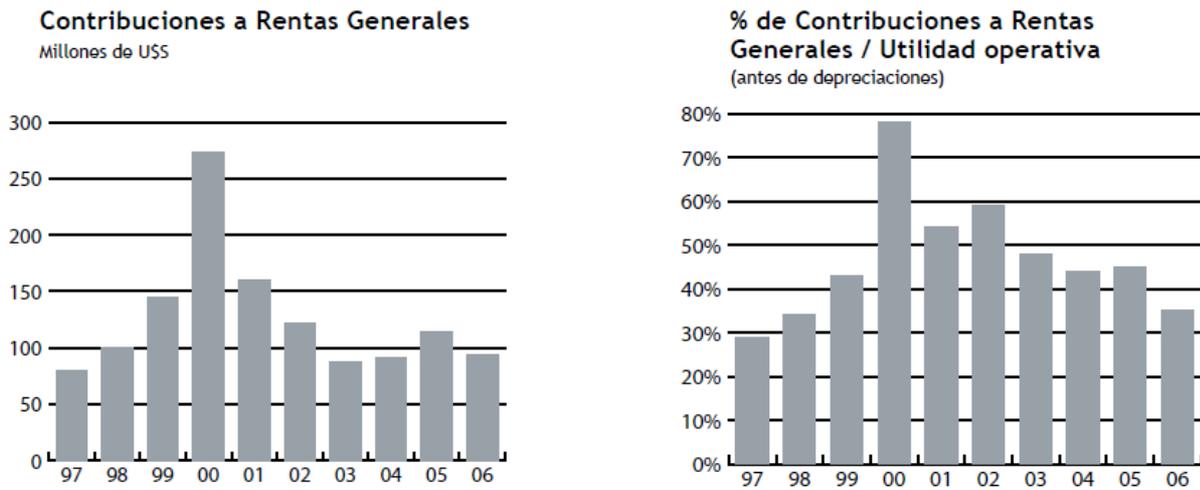


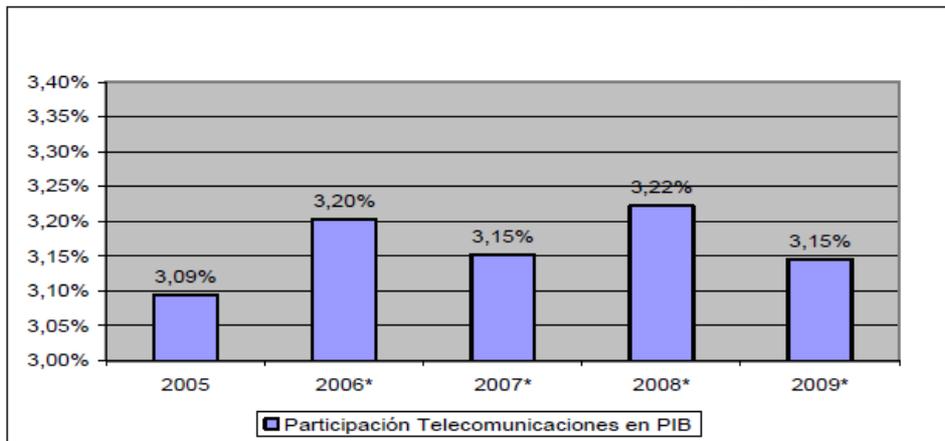
Grafico 14



(ANTEL: 2006)

Gráfico 15

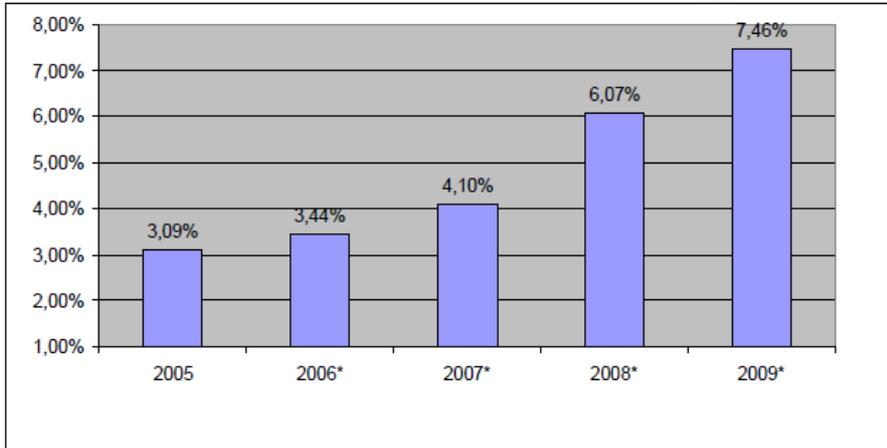
Evolución de la participación del Sector Telecomunicaciones en el Producto Interno Bruto (PIB) a precios corrientes.



(*) Datos preliminares. Fuente BCU, Revisión Integral de las Cuentas Nacionales 1997-2008.

Gráfico 16

Evolución de la participación del Sector Telecomunicaciones en el Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes.

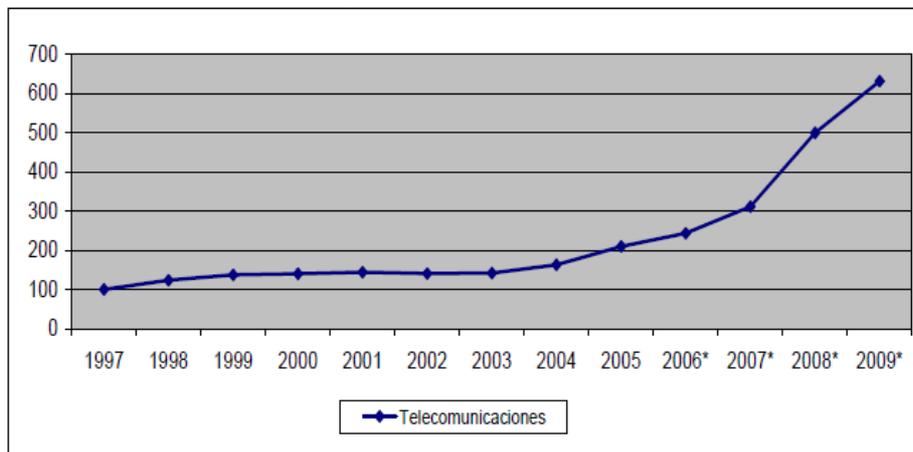


(*) Datos preliminares. Fuente BCU, Revisión Integral de las Cuentas Nacionales 1997-2008. Base 2005.

(Fuente: URSEC)

Gráfico 17

Evolución del Índice de Volumen Físico (IVF) del sector Telecomunicaciones.

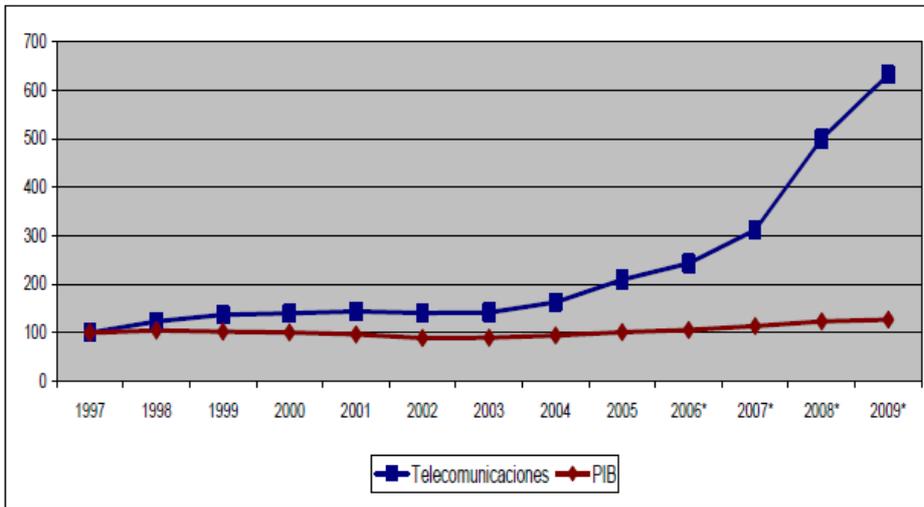


(*) Datos preliminares. Fuente BCU, Revisión Integral de las Cuentas Nacionales 1997-2008. Base 1997.

(Fuente: URSEC)

Gráfico 18

Evolución de los Índices de Volumen Físico (IVF) del sector Telecomunicaciones y del Producto Interno Bruto (PIB).

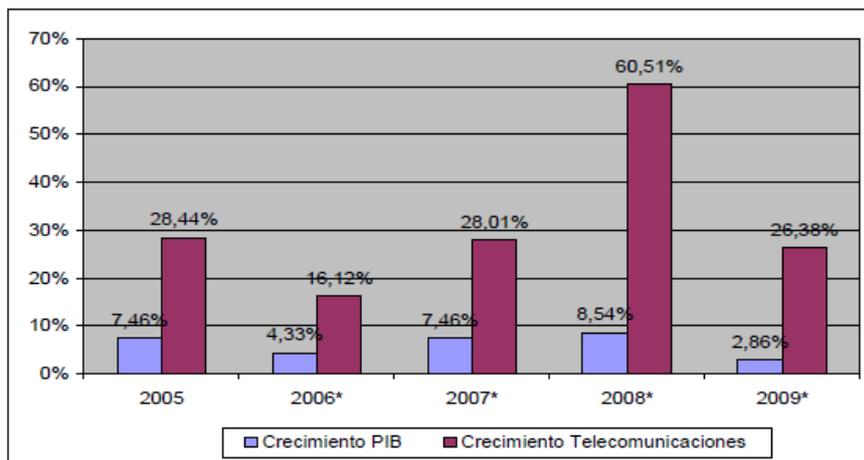


(*) Datos preliminares. Fuente BCU, Revisión Integral de las Cuentas Nacionales 1997-2008. Base 1997.

(Fuente: URSEC)

Gráfico 19

Comparación entre el crecimiento en volumen físico del sector Telecomunicaciones y el Producto Interno Bruto (PIB).

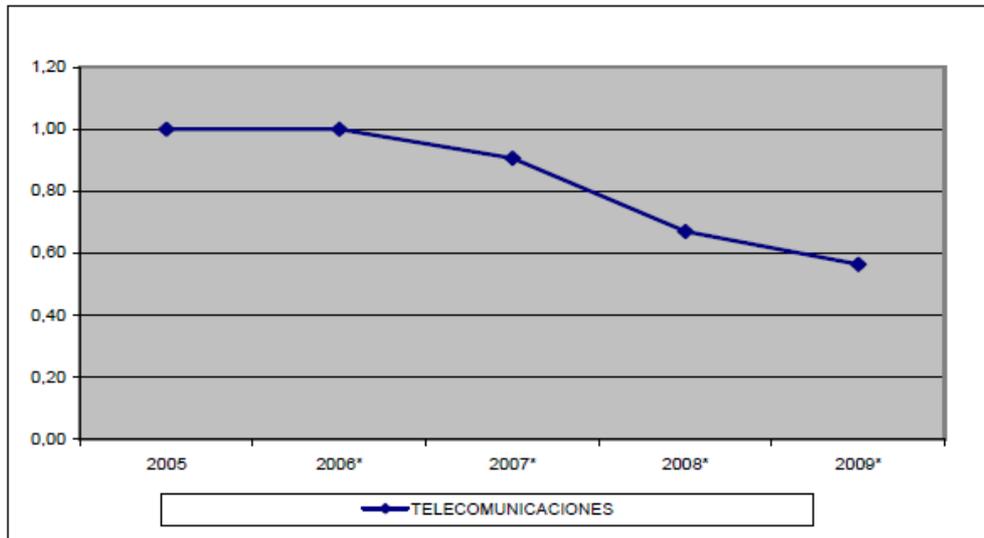


(*) Datos preliminares. Fuente BCU, Revisión Integral de las Cuentas Nacionales 1997-2008. Base 2005.

(Fuente: URSEC)

Gráfico 20

Evolución del Índice de Precios implícito del Sector Telecomunicaciones.

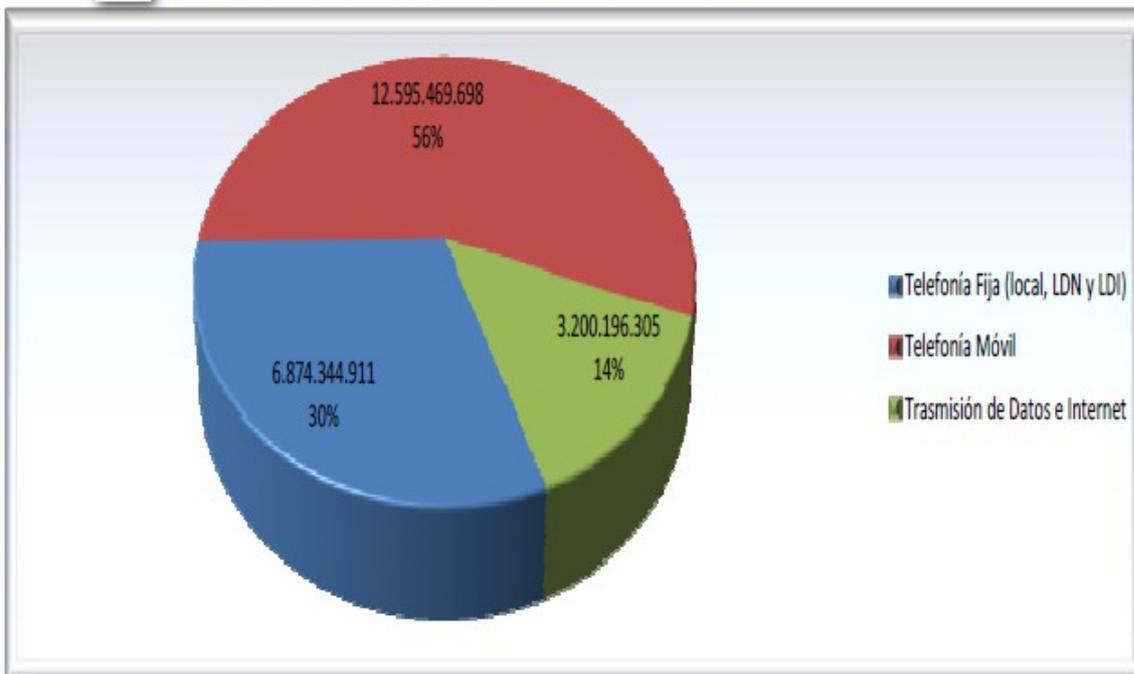


(*) Datos preliminares. Fuente BCU, Revisión Integral de las Cuentas Nacionales 1997-2008. Base 2005.

(Fuente: URSEC)

Gráfico 21

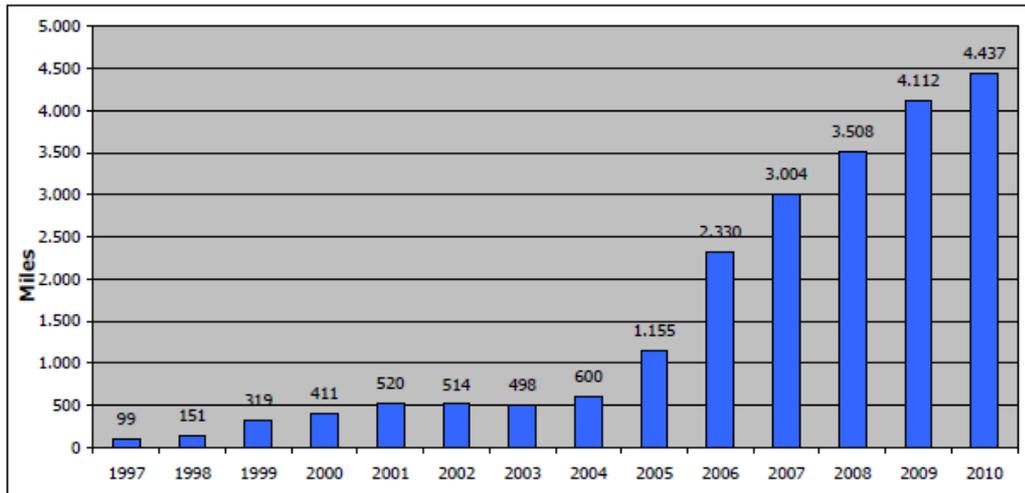
Ingresos operativos por Servicio (2010)



(Fuente URSEC)

Grafico 22

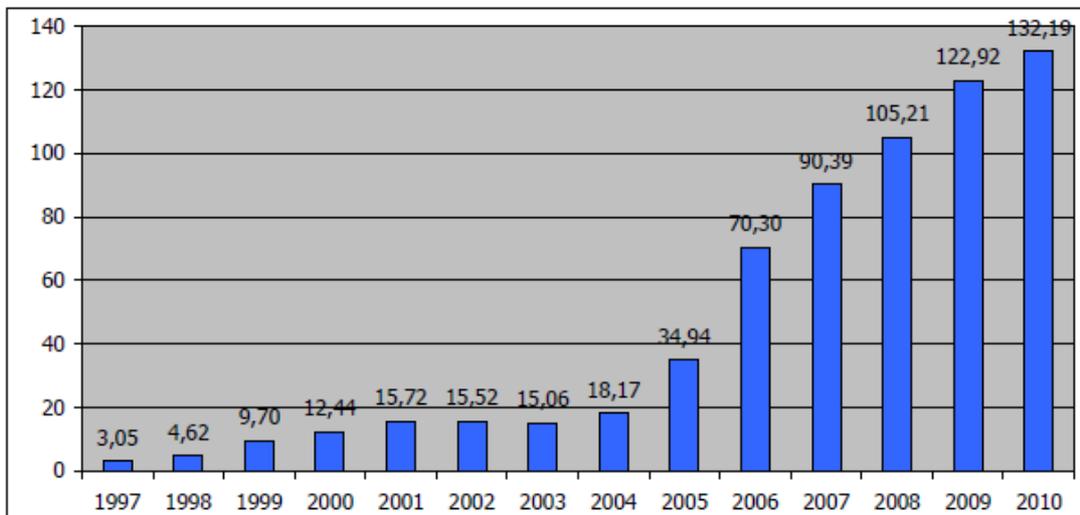
Cantidad de servicios móviles



(Fuente: URSEC)

Grafico 23

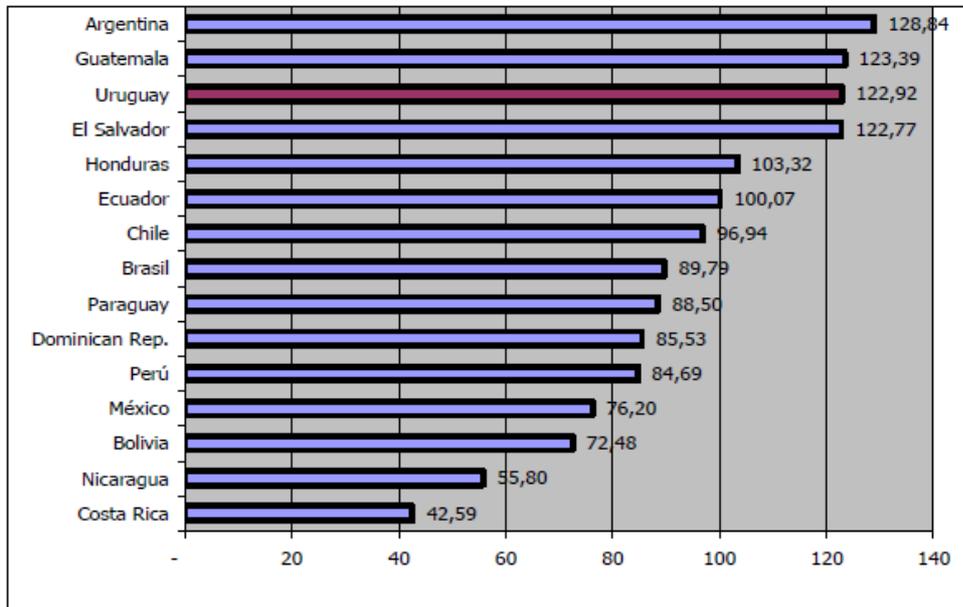
Teledensidad móvil



(Fuente: URSEC)

Grafico 24

Comparativo de teledensidad Móvil para países latinoamericanos a Diciembre de 2009.



(Fuente: URSEC)

Gráfico 25

Porcentaje del mercado de servicios móviles por operador (dic 2010)

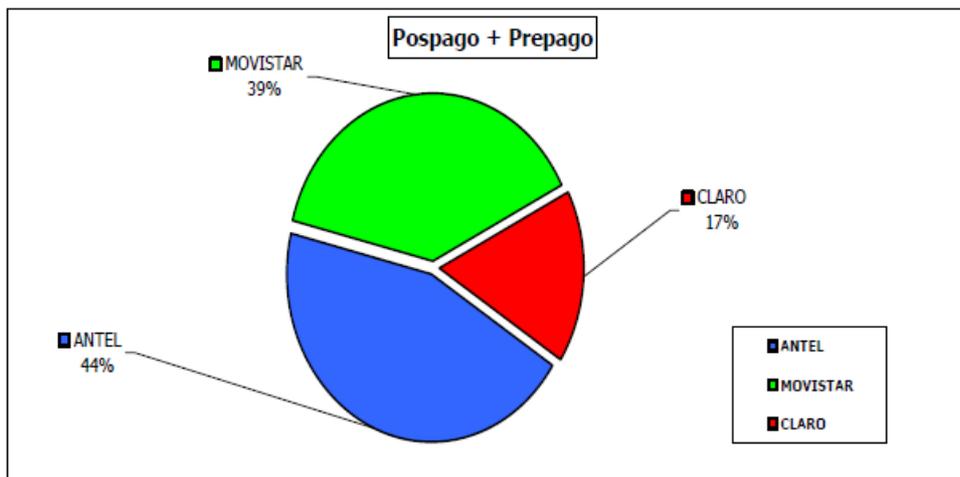


Gráfico 26

Porcentaje del mercado móvil por operador y por modalidad (dic 2010)

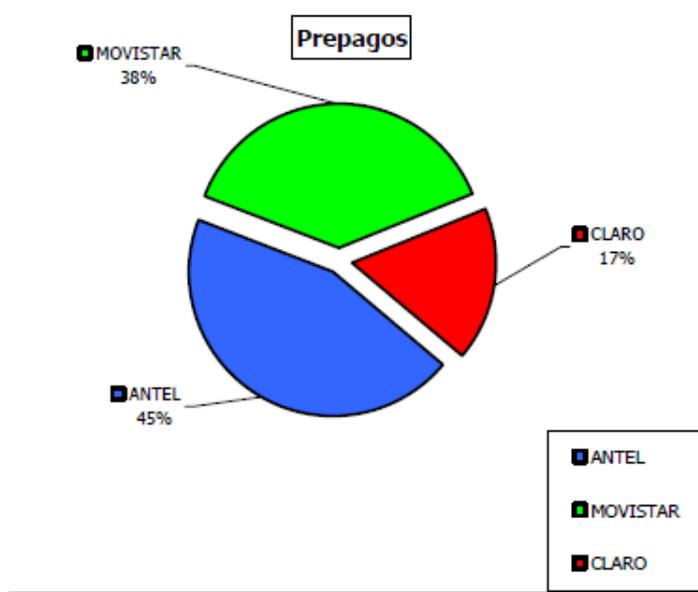


Gráfico 27

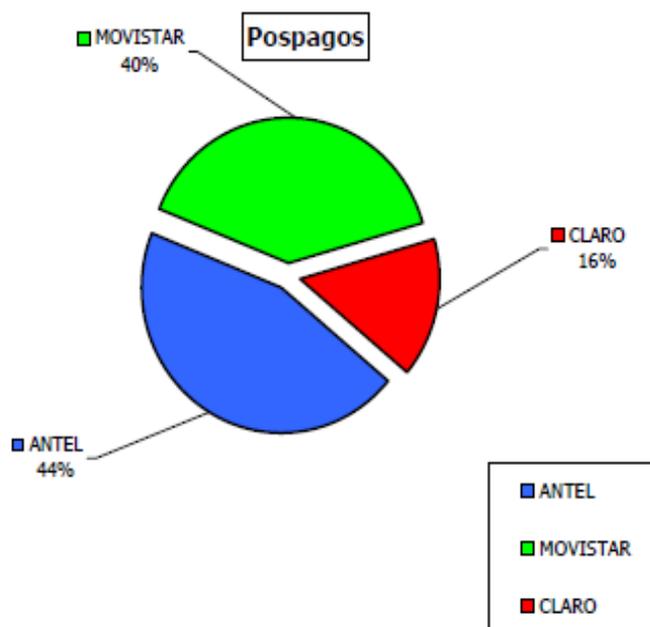


Gráfico 28

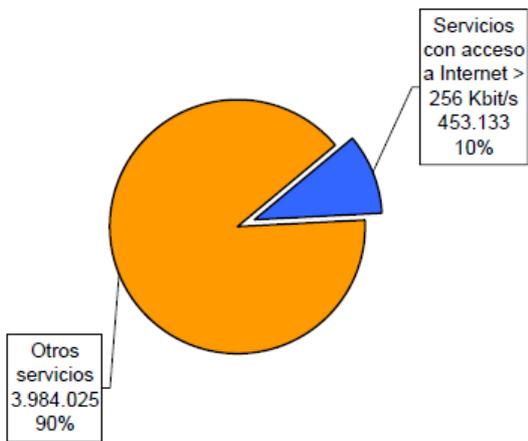


Gráfico 29

Servicios no conmutados de acceso a Internet

31/12/2010

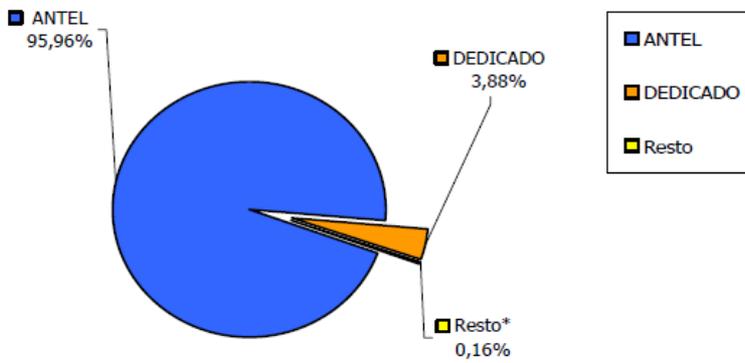


Gráfico 30

Cantidad de servicios no conmutados de acceso a Internet (Banda Ancha Fija)

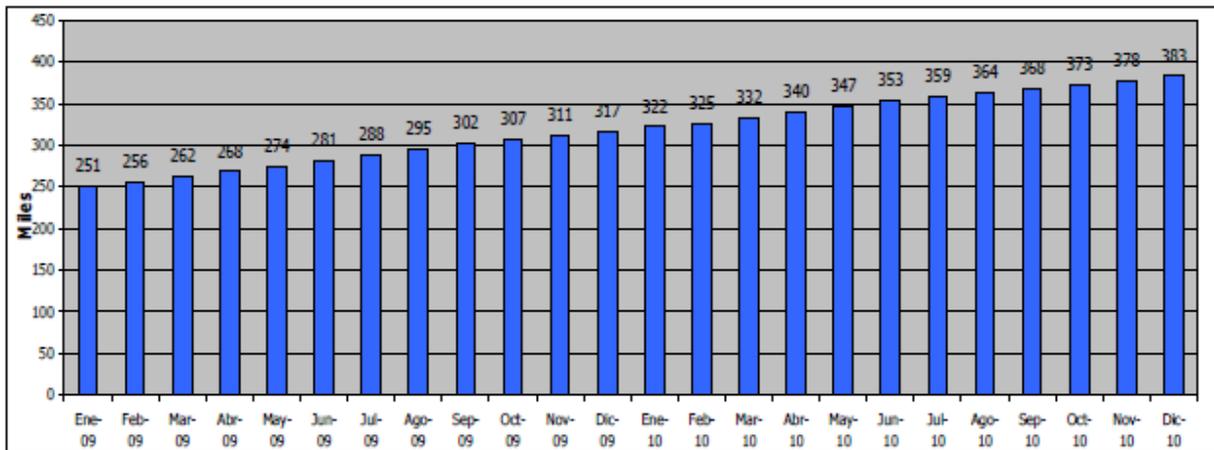
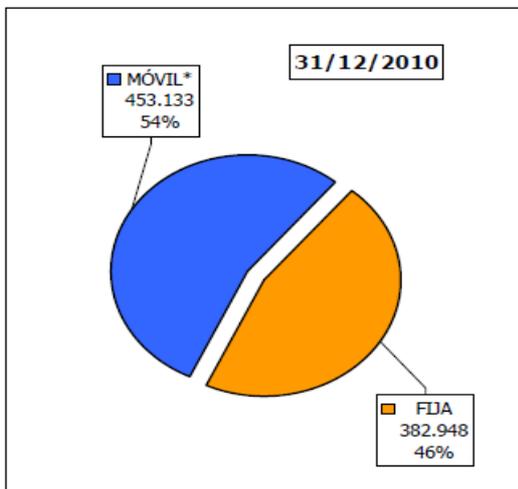


Gráfico 31



* Servicios móviles con acceso a Internet mayor a 256 Kbit/s (Banda Ancha móvil de acuerdo a definición de UIT)

Grafico 32

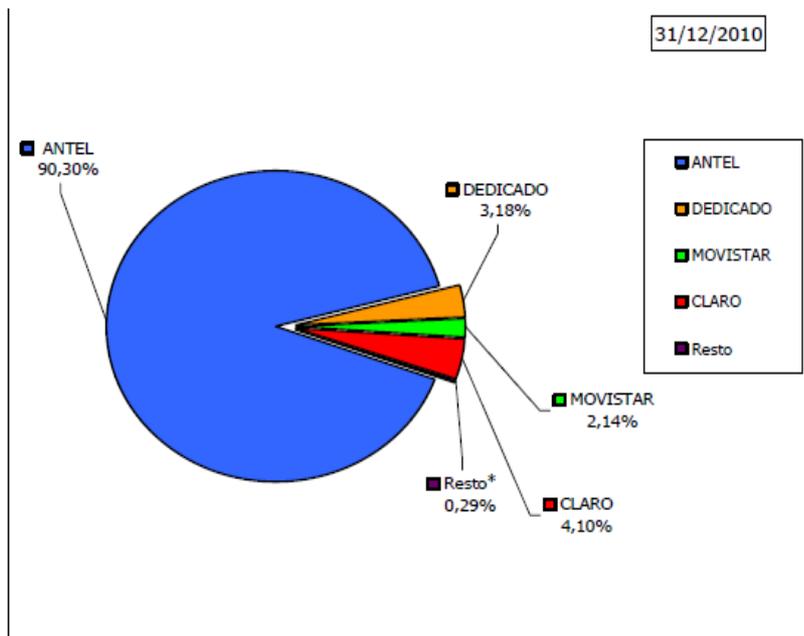


Gráfico 33

Porcentaje del mercado de tráfico de LDI saliente por operador

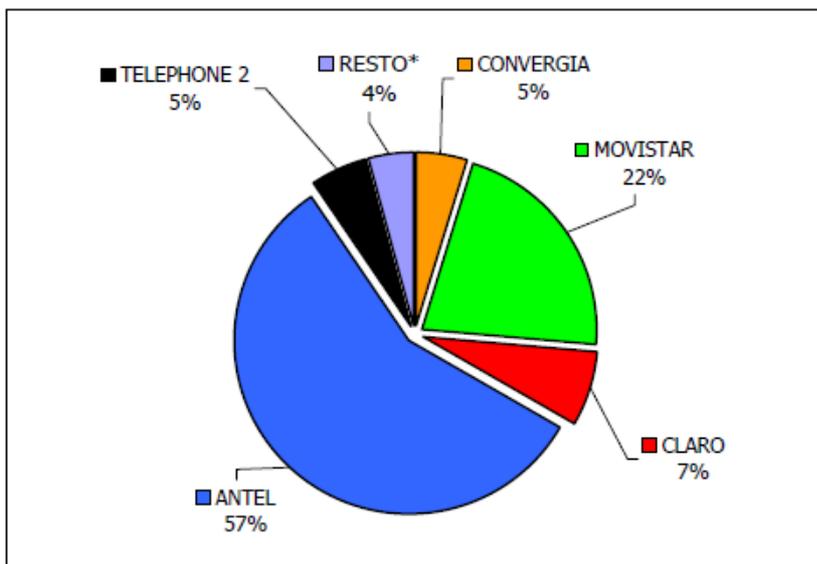
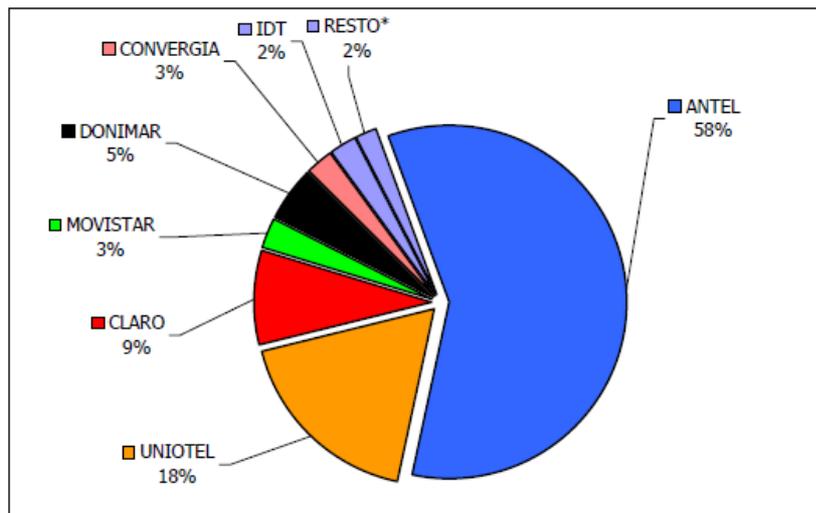


Gráfico 34

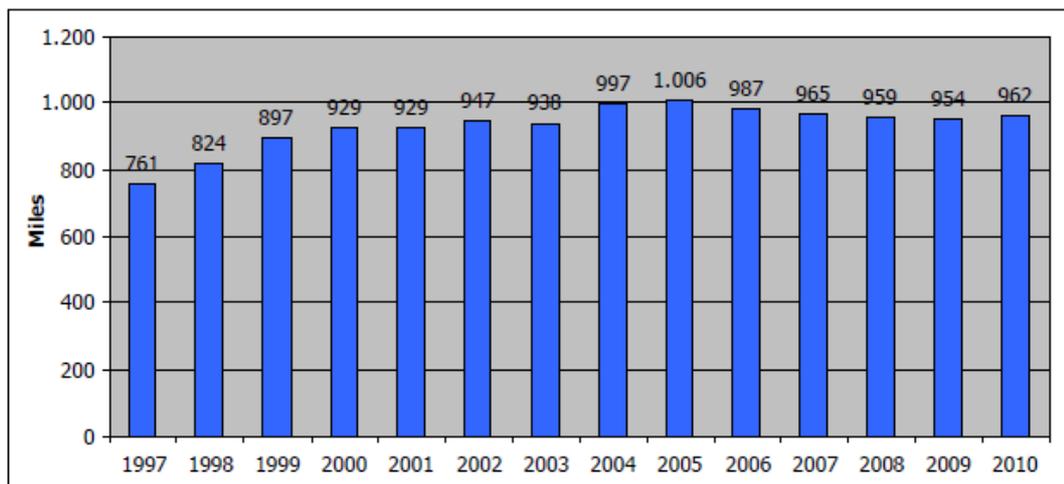
Porcentaje del mercado de tráfico de LDI entrante por operador



*Incluye operadores con una participación de mercado menor al 2%.

Gráfico 35

Líneas de telefonía fija en servicio (Uruguay)

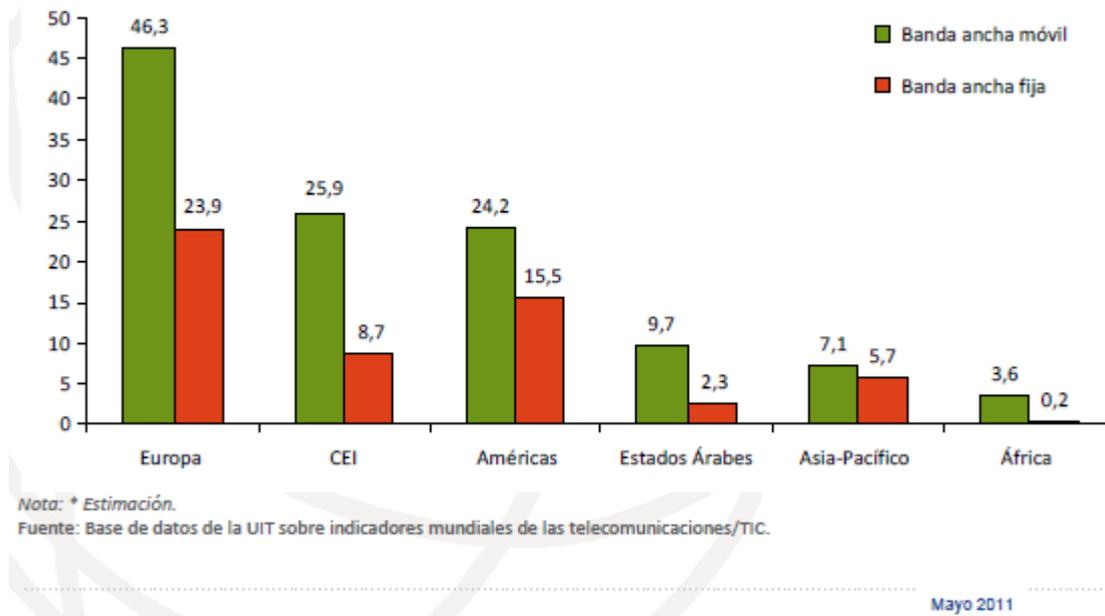


(Fuente: URSEC)

Gráfico 36

Penetración de Banda Ancha

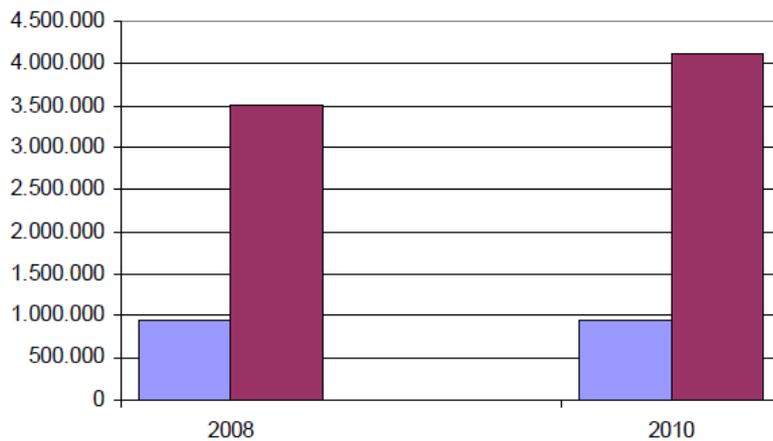
banda ancha cada 100 habitantes, 2010*



(Fuente: presentación de Mario Maniewicz: 2011)

Grafico 37

telefonía fija vs telefonía móvil (cantidad de servicios)



(Fuente: URSEC)

Grafico 38

banda ancha fija vs móvil (cantidad de servicios)

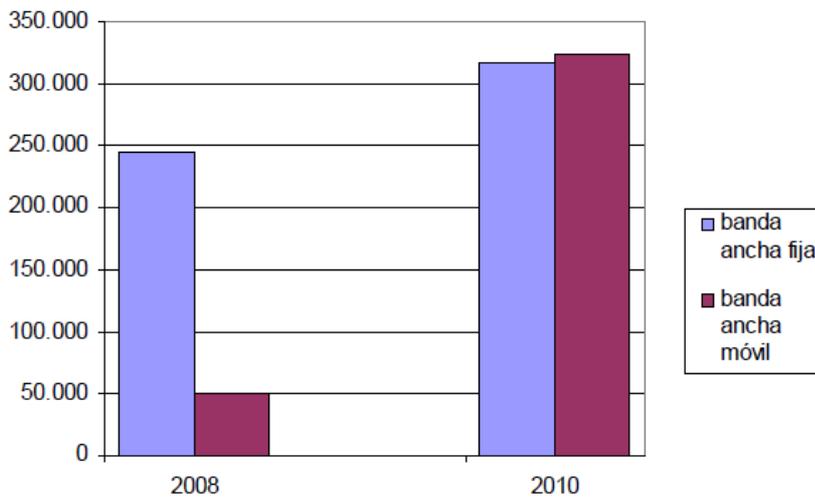


Grafico 39

penetración banda ancha fija vs banda ancha móvil (%)

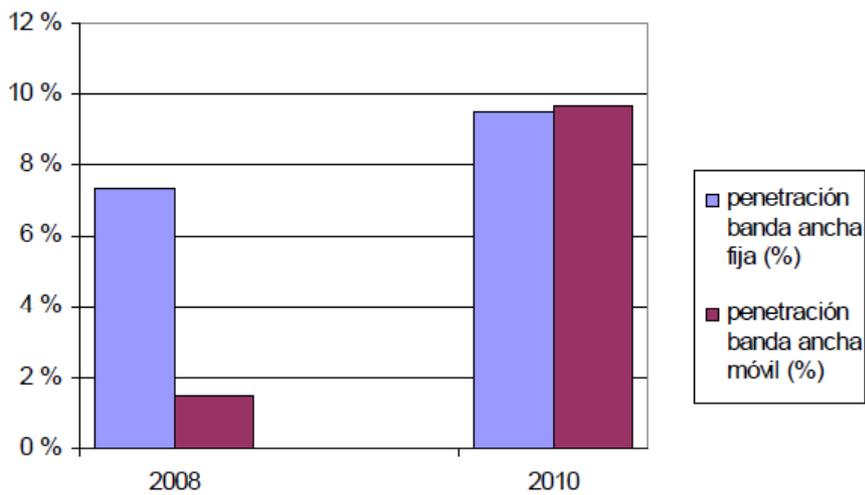
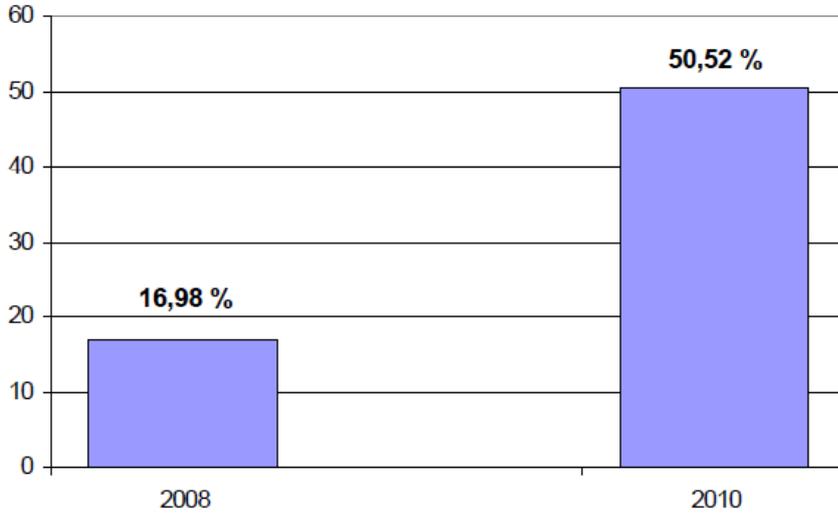


Grafico 40

banda ancha móvil / total banda ancha (%)

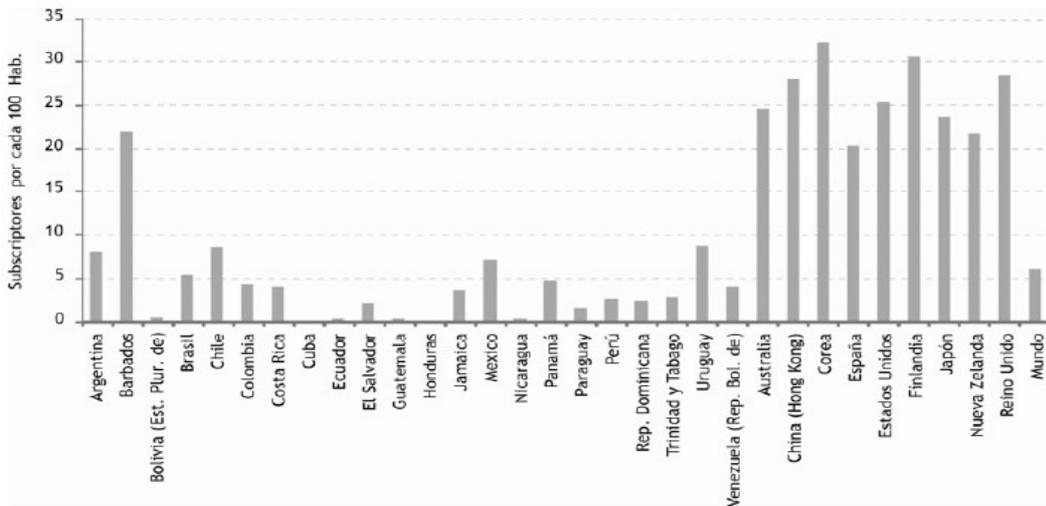


URUGUAY		Dic-08	%	Ene-10	%
Banda Ancha Fija	244.531	83	317.010	49	
Banda Ancha Móvil	<u>50.000</u>	17	<u>323.719</u>	51	
Total Banda Ancha	294.531	100	640.729	100	

(Fuente: URSEC)

Gráfico 41

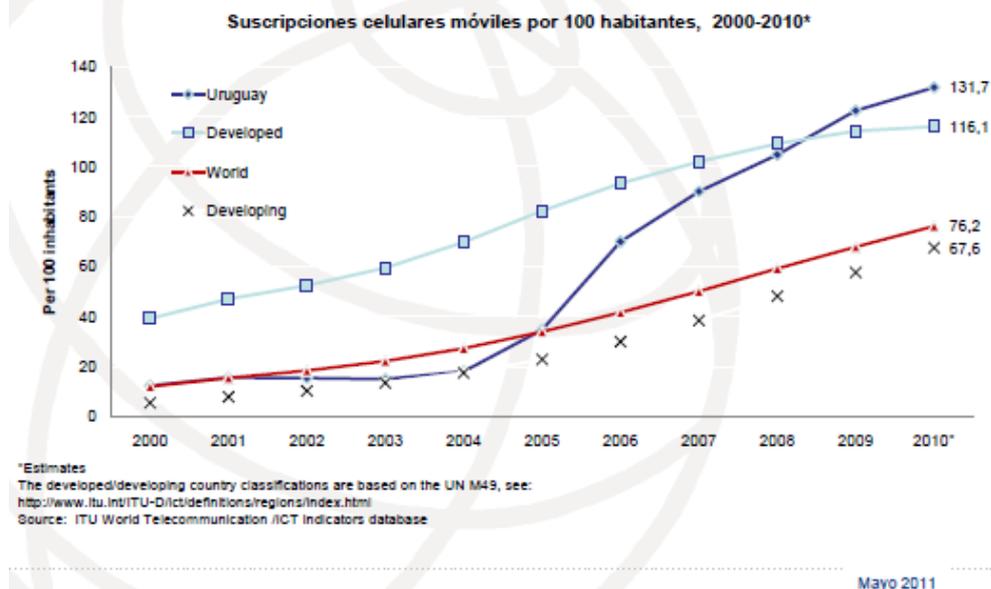
TELEDENSIDAD DE SUSCRIPTORES DE BANDA ANCHA



(De Leon: 2010)

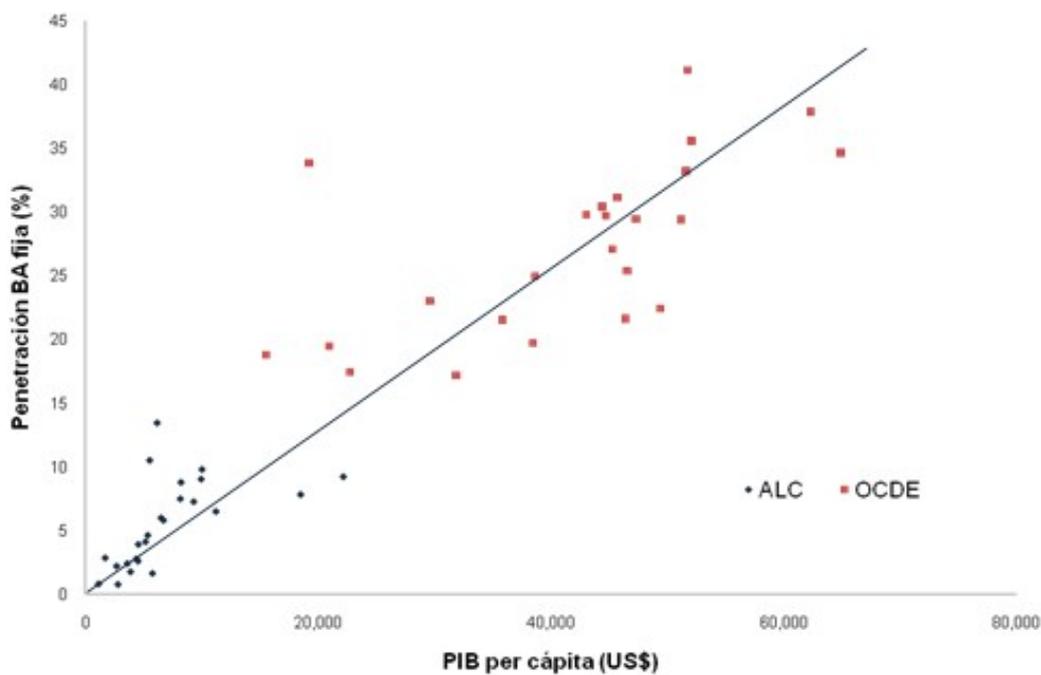
Gráfico 42

Principales indicadores TIC de Uruguay: Telefonía Móvil



(Fuente: presentación de Mario Maniewicz: 2011)

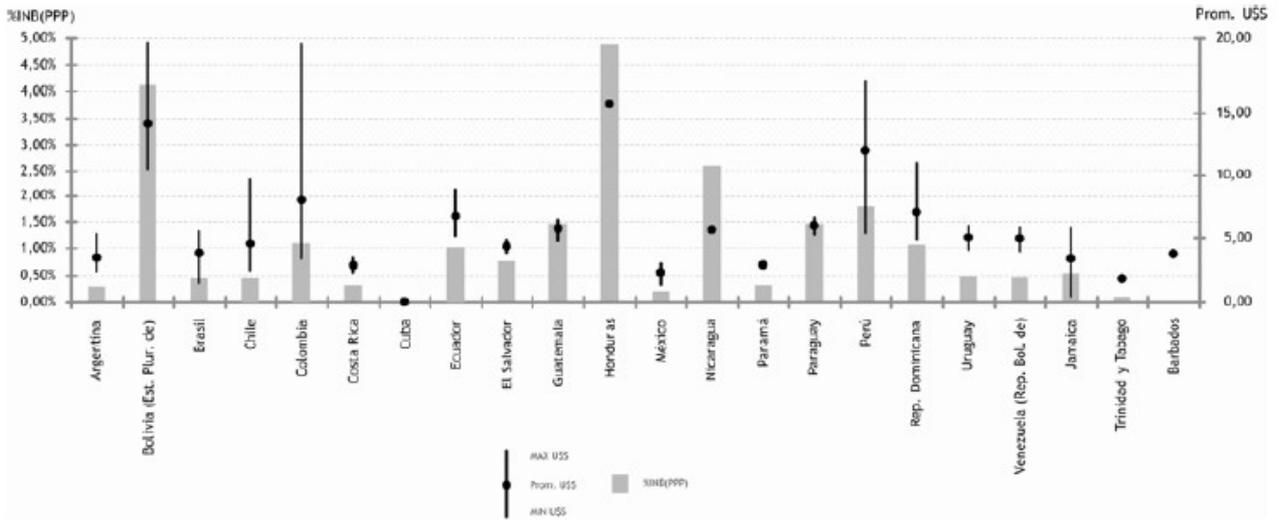
Gráfico 43



(Fuente: Hernán Galperin y Christian Ruzzier: 2010)

Gráfico 44

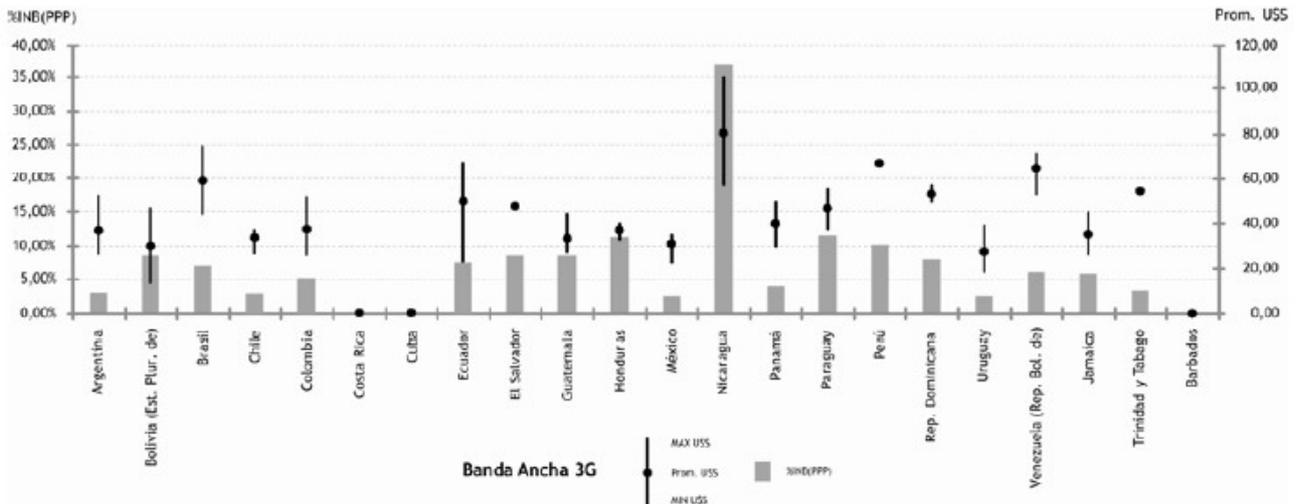
PRECIOS DE LA BANDA ANCHA POR ADSL Y POR CABLE MÓDEM



(De Leon: 2010)

Gráfico 45

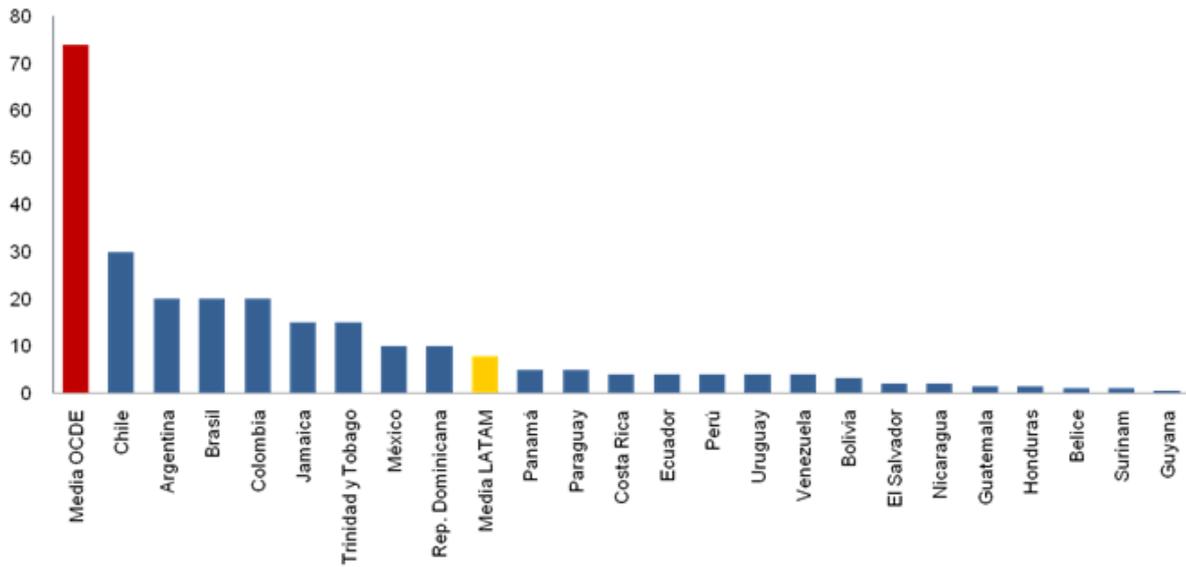
PRECIOS DE LAS DISTINTAS VARIETADES DE ACCESO DE BANDA ANCHA POR REDES MÓVILES 3G Y SUPERIORES



(De Leon: 2010)

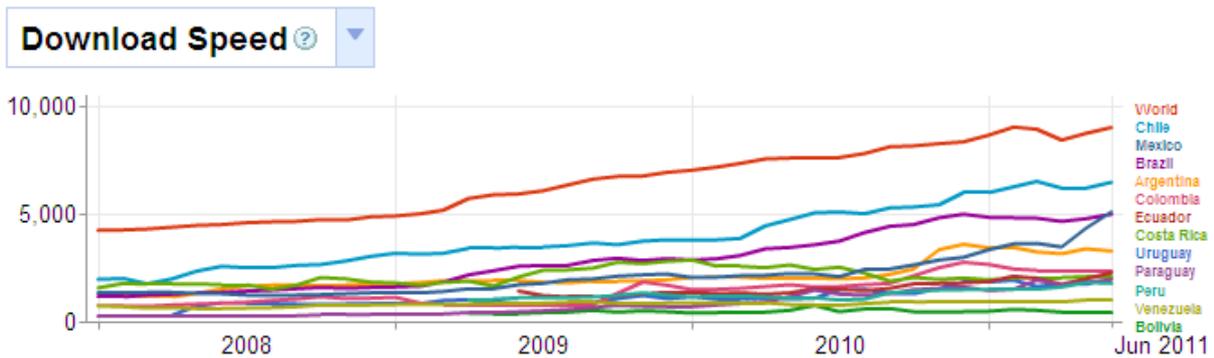
Grafico 46

**Máxima velocidad descarga ofrecida en Mbps
(2Q 2010)**



(Hernán Galperin y Christian Ruzzier: 2010)

Gráfico 47



Data from: Net Index by Ookla
Last updated: Jul 4, 2011

Gráfico 48

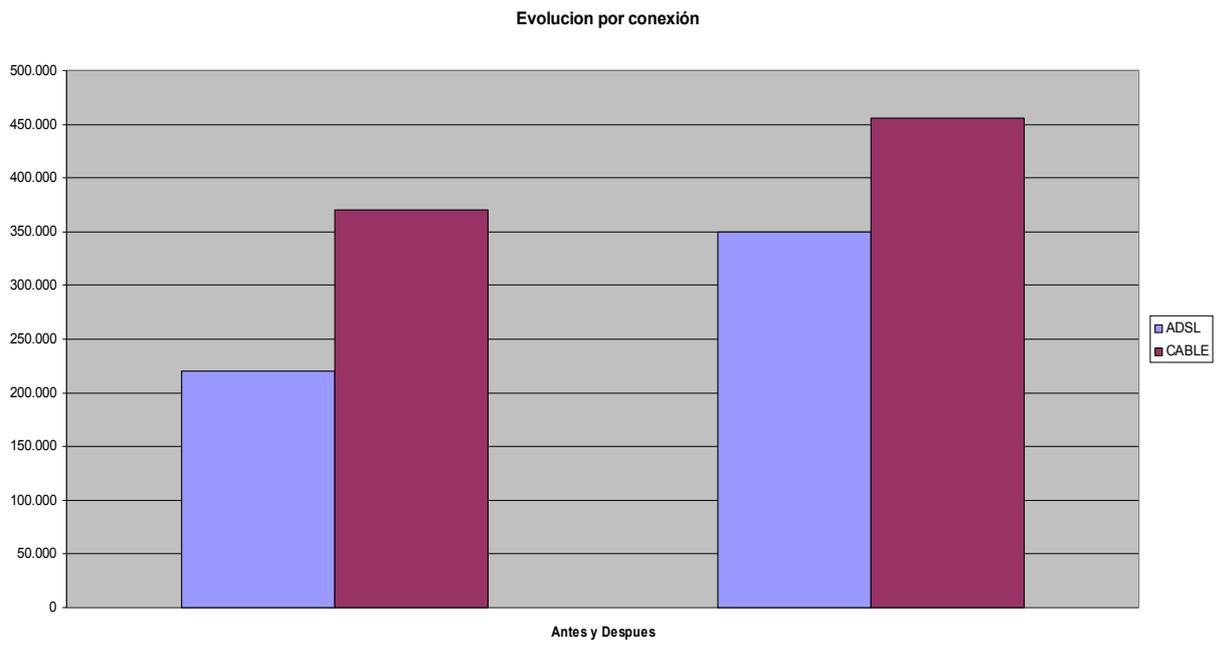


Gráfico 49

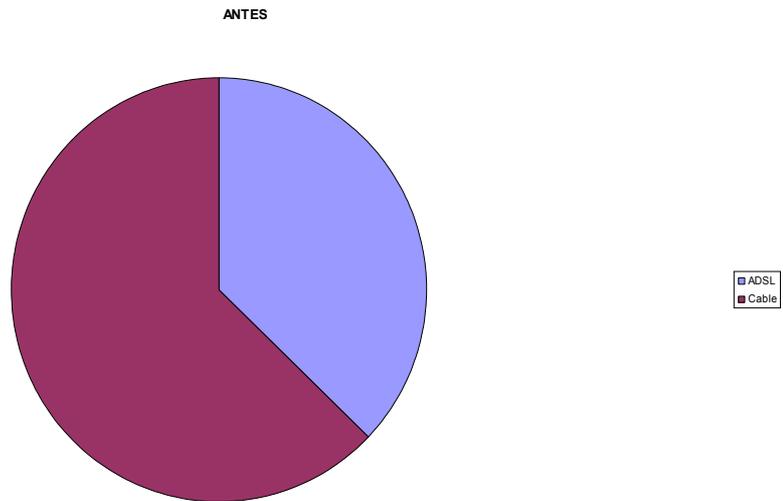


Gráfico 50

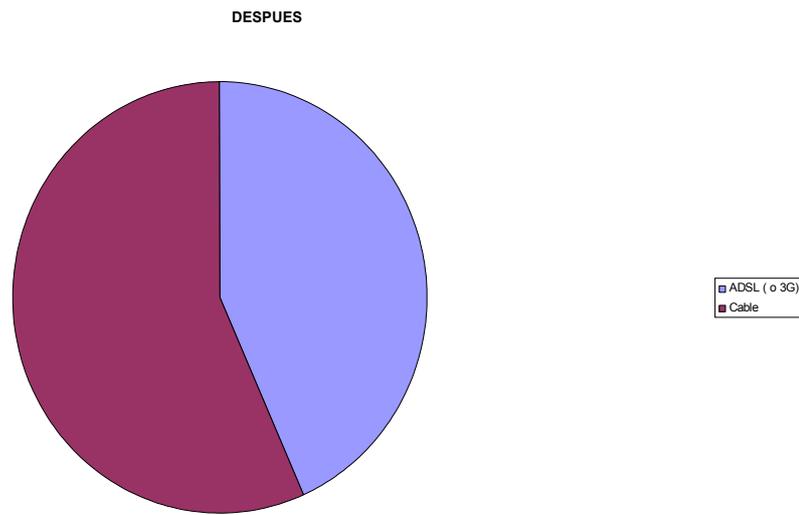
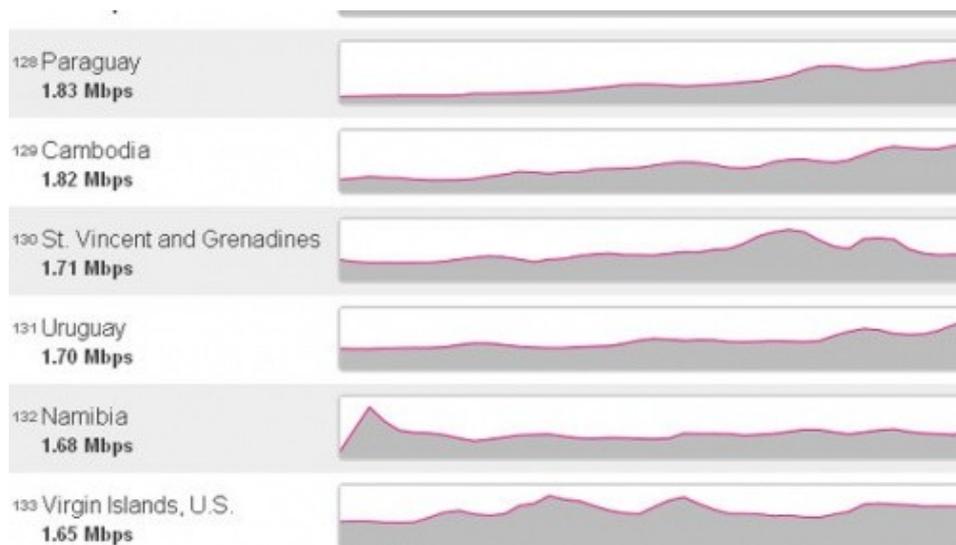


Gráfico 51



(Fuente: <http://www.sublimesolutions.com>)⁵⁵

⁵⁵ http://www.sublimesolutions.com/articulos/articulos_masinfo.php?id=1367&secc=articulos&cr=&path=0.495.528

Bibliografía

- ⌚ Adda, Jacques, (1999) “La globalización de la economía” Sequitur, Madrid.
- ⌚ AGESIC. (2011) “Encuesta de Usos de TIC”
- ⌚ Aguilar Villanueva, Luis F. (2006): “Gobernanza y gestión pública”, FCE, México.
- ⌚ Aguilar, Luis F. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007 “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”.
- ⌚ Alonso, Guillermo (2008). “Capacidades estatales, instituciones y política social” Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- ⌚ Alonso, Guillermo V. (2007) “Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico” Ponencia ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública: *Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad*. 22 al 25 de agosto. Buenos Aires.
- Añez, Carmen. (2004) “EL ESTADO DEL BIENESTAR SOCIAL Y EL NEOLIBERALISMO ANTE LOS DERECHOS LABORALES” *Revista de Ciencias Sociales*, enero-abril, año/vol. X, número 001 Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela.
- ⌚ Atienza, M. (2001) “El sentido del Derecho” Ariel, Barcelona.
- ⌚ Atkinson, R., Castro, D., Ezell, S.J. (2009). “The Digital Road to Recovery: A Stimulus Plan to Create Jobs, Boost Productivity and Revitalize America.” The Information technology and Innovation Foundation. Washington, DC.
- ⌚ Atrostic, Nguyen (2006). “How businesses use information technology: insights for measuring technology and productivity” Bureau of Census. US.
- ⌚ BARZELAY, M. (2001). “The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue”. University of California. Berkeley.
- ⌚ Becerra, M. Mastrini, G. (2009). “Los dueños de la palabra”. Prometeo. Bs.As.
- ⌚ Beck U., (1997) “¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización”. Paidós, Buenos Aires.
- ⌚ Bell, D., (1980) “El advenimiento de la sociedad post-industrial” Espasa Calpe, Madrid.
- Benedicto, J.; Moran, J.L. (1995) “Estado de Bienestar y capitalismo avanzado”, en *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Alianza Universidad Textos. Madrid.
- ⌚ Bergara, M. (2003). “Las Reglas de Juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos” Trilce. Montevideo.
- ⌚ Berzosa Alonso-Martínez, C. (2002) “Los efectos negativos de la globalización y propuestas alternativas”, En *La globalización económica. Incidencia en las relaciones sociales y económicas*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid.
- ⌚ Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996). “De la administración pública burocrática a la gerencial”, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2007) “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 210, julio-agosto, Caracas.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009) “El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica” En revista Nueva Sociedad N°221. Disponible en: www.nuso.org
- Cabeza, Marta Graciela (2006) “ESTADOS DEL BIENESTAR Y GLOBALIZACIÓN” HAOL, Núm. 9. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- ⌚ Caetano, Gerardo y Perina, Ruben. (2003). “Informática_ Internet & Política”. CLAEH. Montevideo.
- CALDERÓN, C. y SERVÉN, L. (2004): “The effects of infrastructure development on growth and income distribution”, World Bank Policy Research Working Paper, N° 270.
- Calviño Santamaría, Nadia. (2006) “REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN TELECOMUNICACIONES: LOS RETOS DERIVADOS DEL NUEVO MARCO NORMATIVO”. En TELECOMUNICACIONES Y AUDIOVISUAL: REGULACIÓN,

COMPETENCIA Y TECNOLOGÍA Septiembre-Octubre 2006. N.º 832 ICE.

- Ⓟ Cambini, C. y Jiang, Y. (2009). Broadband investment and regulation: A literature review. *Telecommunications Policy* N° 33.
- Camelo, Juan José (2002). Conferencia “Los Organismos Reguladores”. Convergencia MERCOSUR 2002.
- Ⓟ Capella, J. R. (1997) “Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teórica al estudio del derecho y del estado” Trotta, Madrid.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto: (1979) “Dependency and Development in Latin America” University of California Press, Berkeley.
- Castells, M. y R. Laserna: (1994) “The New Dependency: Technological Change and Socioeconomic Restructuring in Latin America” en A.D. Kincaid y A. Portes (eds.): *Comparative National Development: Society and Economy in the New Global Order*, University of North Carolina Press, Berkeley.
- Ⓟ Castells, Manuel. (2009) “Comunicación y poder”. Alianza. Madrid.
- Ⓟ CELI, Rafael; GUACHAMÍN, Ana Lucía, “Análisis de las incidencias, tendencias y perspectivas tecnológicas y de mercado que inducen a la convergencia fijo-móvil y sus implicaciones en el ámbito regulador de las telecomunicaciones”. Disponible en: <http://bieec.epn.edu.ec:8180/dspace/handle/123456789/545>
- Ⓟ Cerisola, Andrés M. (2002). “Desafíos para una política uruguaya de telecomunicaciones:” Trilce. Montevideo.
- Colclough C., (1990). “Estructuralismo y Neoliberalismo” Estados o Mercados ?, F.C.E. México.
- Ⓟ Costa, Leonardo. (2002). “Las políticas sobre telecomunicaciones del gobierno” En *Telecomunicaciones: aportes hacia una política de Estado*. Trilce, Montevideo.
- Ⓟ Costa, Pablo, Ghiorso, Claudia, Ruiz, María Soledad. (2002). “Regulación de Telecomunicaciones en Uruguay”. Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República. Montevideo.
- Ⓟ Cotarelo, R. G., (1990) “Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar” Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Ⓟ Cox, Gary; McCubbins, Mathew (2001). “The Institutional Determinants of Economy Policy Outcomes”. En: Haggard, Stephan; McCubbins, Mathew (ed). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge University Press.
- Ⓟ Crandall, R.W., Jackson, C.L., Singer, H.J. (2003). “The effect of ubiquitous broadband adoption on Investments, Jobs and the U.S. Economy”. Criterion Economics. Washington, D.C.
- Ⓟ Cunill Grau, N. (1995): “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, en *Reforma y Democracia-* Revista del CLAD N°4, Caracas.
- Ⓟ Cunill Grau, N. (1999). “Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública Retos de las reformas de segunda generación” Revista Nueva Sociedad, N°160. http://www.nuso.org/upload/articulos/2755_1.pdf
- Cunill Grau, Nuria (2009) “El mercado en el Estado” En revista Nueva Sociedad N°221. Disponible en: www.nuso.org
- Ⓟ De León, Omar (2010) “Panorama de la banda ancha en América Latina, 2010” Naciones Unidas. Este documento puede descargarse en línea en <http://www.cepal.org/Socinfo>
- Deloitte. (2011) Predicciones de Deloitte para el sector de tecnología, medios de comunicación y Telecomunicaciones. En: www.deloitte.com
- Ⓟ Delpiazzo, Carlos E. (1994) “Régimen jurídico de la TV para abonados en Uruguay”. En: *Prismas*. UCUDAL. N° 2. Montevideo.
- Ⓟ Delpiazzo, Carlos E. (2003) “El Derecho ante las telecomunicaciones, la informática e Internet”. En: *Anuario Derecho Informático*. Tomo III.. F. C. U. Montevideo.
- Ⓟ Delpiazzo, Carlos E. (2005) “Derecho de las telecomunicaciones”. Universidad de

- Montevideo. Montevideo.
- ⊙ Delpiazzo, Carlos E. (2010) “Derecho Administrativo Especial”. Volumen 2. Editorial Amalio M. Fernández S.R.L. Montevideo.
 - ⊙ Delpiazzo, Carlos E. 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.. F. C. U. Montevideo.
 - ⊙ Díaz, E. (2002) “Estado de derecho y legitimidad democrática” en E. Díaz y J. L. Colomer *Estado, justicia y derechos*, Alianza Editorial, Madrid.
 - ⊙ Díaz, E., (1984) “De la maldad estatal y la soberanía popular” Debate. Madrid.
 - ⊙ Esping-Andersen, Gosta (1993): “Los tres mundos del Estado del bienestar”, Edicions Alfons el Magnànim-IVEI, Valencia.
 - ⊙ Esping-Andersen, Gosta (1996): “Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado Benefactor en el Nuevo Orden Mundial”, en *Desarrollo Económico*, vol.36, N°142, Buenos Aires, julio-setiembre.
 - ⊙ Esping-Andersen, Gosta (2000): “Fundamentos sociales de las economías postindustriales”, Ariel, Barcelona.
 - Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D.; Meyer-Stamer, J. (1994): “Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas”.
 - Evans, P. (1995), “Embedded autonomy. Satates and Industrial Transformation”, Princeton University Press, Princeton NJ.
 - ⊙ Evans, P. (1998) "Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia Oriental" en Nueva Sociedad N° 155.
 - ⊙ Evans, Peter (1985). “Transnational Linkages and the Economic Role of the State: an Analysis of Developing and Industrialized Nations in the Post- World War II Period”. En: Skocpol, Theda; Evans, Peter (ed). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - ⊙ EVANS, Peter (1996).”El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, No 140, Buenos Aires, enero-marzo
 - Fajnzylber, F. (1990) “Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina” en *Pensamiento Iberoamericano* N° 16.
 - ⊙ Faraone, Roque. (1998). “Televisión y Estado”. Cal y Canto. Montevideo.
 - ⊙ Faraone, Roque. (2001). “Relaciones entre poder político y medios de Comunicación”. FHCE. Montevideo.
 - ⊙ Fernández, Alberto, J. (2001) “Globalización y Estado de bienestar”, En: *Revista Internacional de Sociología*, N° 30.
 - ⊙ Ferrajoli, L. (1999) “Derechos y garantías. La ley del más débil”. Trotta, Madrid.
 - ⊙ Ferrajoli, L. (2004) “¿Es posible una democracia sin Estado?”, en Razones jurídicas del pacifismo, Edición de G. Pisarello, Trotta, Madrid.
 - Ferrajoli, L. (2008) “LAS LIBERTADES EN EL TIEMPO DEL NEOLIBERALISMO” Revista ISONOMÍA No. 29, Octubre.
 - Filgueira, Fernando, C. G. Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar. (2005). “Universalismo Básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina” disponible en <http://www.ciesu.edu.uy>
 - ⊙ Filgueira, Fernando. (2009) “El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas.” CLACSO. Buenos Aires.
 - ⊙ Fornefeld, M., Delaunay, G., Elixmann, D. (2008). “The impact of broadband on growth and productivity.” A study on behalf of the European Commission (DG Information Society and media). MICUS.
 - Furtado, Celso (1969) “Teoría y política del desarrollo económico”. Siglo Veintiuno Editores, México, D.F.
 - ⊙ Furtado, Celso (1971) “Dependencia externa y teoría económica”. El Trimestre Económico,

Vol. XXXVIII, Núm. 150, Abril-Junio, Fondo de Cultura Económica.

- Ⓟ Furtado, Celso (1982): “El subdesarrollo latinoamericano”. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Ⓟ Galperin, Hernan (2009) “Tarifas y brecha de asequibilidad de los servicios de telefonía móvil en América Latina y el Caribe” Universidad de San Andrés, Argentina.
- Ⓟ **Galperin, Hernan y Christian Ruzzier. (2010). “Tarifas y asequibilidad de los servicios de telefonía móvil en América Latina y el Caribe”. DIRSI. Buenos Aires.**
- Ⓟ Ganuza, J.J., Perca, K. y Vicens, M.F. (2010), Las Redes de Nueva Generación en España. Situación actual y retos para el futuro, FEDEA Estudios Económicos, Febrero.
- Ⓟ García Cotarelo, R., (1986) “Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar”. CEC, Madrid.
- Ⓟ García Pelayo, M., (1982) “Las transformaciones del Estado contemporáneo”. Alianza, Madrid.
- Ⓟ García Rubio, Carlos. (1994). “Lo que el cable nos dejó. Televisión para abonados, comunicación y democracia en el Uruguay”. Ediciones de la Pluma. Montevideo.
- Ⓟ García Rubio, Carlos. (1998). “Televisión Estatal: ¿Qué hacer con ella?” Universidad Católica. Montevideo.
- GARCÍA-LEGAZ PONCE, J. (2001) “Liberalización, competencia y regulación de las telecomunicaciones en España”. Economía Industrial, N° 337.
- GENTILI, PABLO; SADER, EMIR. (2005) “La trama del Neoliberalismo Mercado, crisis y exclusión social” Edición Digital: Libronauta, Argentina.
- Gereffi, G. y M. Korzeniewicz: 1994. “Commodity Chains and Global Capitalism”, Praeger, Westport.
- Ⓟ Getino, Octavio. (2006). “Las industrias culturales del MERCOSUR”. Observatorio de Industrias Culturales (OIC) de la Subsecretaria de Gestión e Industrias Culturales de la Secretaria de Cultura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Argentina: OIC.
- Ⓟ Glantz, Margo (1991) “Las nuevas corrientes niegan al hombre como tal al hacer de la economía y la tecnología los únicos motores del mundo” Gaceta UNAM, México.
- Gómez Germano, Gustavo (2003). “Políticas públicas de comunicación: el ausente imprescindible”. Serie Análisis y Propuestas. Fundación Friedrich Ebert (FESUR). Montevideo.
- Ⓟ Gómez Germano, Gustavo. (2007). “La radio y la TV en la era Digital”. Friederich Ebert Stiftung. Montevideo.
- Gómez Germano, Gustavo; Rivoir, Ana Laura. (2008) “Regulación e Inversión en Telecomunicaciones: Estudio de Caso para Uruguay”. Montevideo – Uruguay.
- Ⓟ Gómez-Barroso, J. L. y Feijoo, C. (2010), A conceptual framework for publi-private interplay in the telecommunications sector. Telecommunications Policy N° 34.
- Ⓟ Grupo Radar. (2011) “El perfil del internauta uruguayo” Presentación 3 de mayo de 2011. Complejo Torre de las Telecomunicaciones.
- Ⓟ Günther, K. (2003) “Pluralismo jurídico y Código Universal de la Legalidad: la globalización como problema de Teoría del Derecho”, Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época.
- Ⓟ Günther, K. (2003) “Pluralismo jurídico y Código Universal de la Legalidad: la globalización como problema de Teoría del Derecho” Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época.
- Habermas J., (1988) “La Crisis del Estado de Bienestar y el Agotamiento de las Energías Utópicas” Ensayos Políticos. Península, Barcelona.
- Ⓟ Hall, Meter; Taylor, Rosemary; (1996) “Political Science and the Three New Institutionalisms”; Political Studies; XLIV; Oxford.
- Ⓟ Harvey, D. (2005) “Breve historia del neoliberalismo” Akal. Madrid.
- Hayek, F. A. (2007) “Camino de Servidumbre”. Alianza Editorial. Madrid.

- ⌚ Hayek, F. A., (1978) “Los fundamentos de la libertad” Unión Editorial. Madrid.
- ⌚ Hayek, F. A., (1978) “Derecho, Legislación y Libertad: una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política” Unión Editorial, Madrid.
- ⌚ Held, D. (1997), “La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita”. Paidós, Barcelona.
- ⌚ Held, D. y McGrew, A. (2003), “Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial” Paidós, Barcelona.
- ⌚ Held, D. y McGrew, A. (2002) “Globalización: tendencias y opciones”, En *La globalización económica. Incidencia en las relaciones sociales y económicas*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid.
- ⌚ HERRERA, Enrique; “Introducción a las Telecomunicaciones modernas”; Limusa, México, 2003.
- ⌚ HOLGUÍN, Cristhian; “Estudio de las redes de telecomunicaciones de nueva generación, análisis de su convergencia y aspectos regulatorios”. Disponible en: <http://bieec.epn.edu.ec:8180/dspace/handle/123456789/1215>
- ⌚ Hood C. (1991) “A Public management for all seasons”, Public Administration, Spring, volume 69.
- Hout, W. (1993) “Capitalism and the Third World: Development, Dependency and the World System” Edward Elgar, Aldershot.
- ⌚ ITU-UNESCO (2010) “Un imperativo directriz en 2010: avanzar hacia un futuro construido en banda ancha”. Documento de la Comisión de Banda Ancha.
- Jessop, R. (2008) “El futuro del Estado capitalista” Catarata, Madrid.
- ⌚ Jiménez Asensio, R. (2001) “La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho” Marcial Pons, Madrid.
- Jordán, Valeria; Galperin, Hernán; Peres, Wilson. (2010) “Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe” Naciones Unidas. Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/Socinfo>
- ⌚ JORDANA, J. (1995). “El análisis de los policy networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”. Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Madrid.
- ⌚ Katz, Raúl (2009) “El impacto de la banda ancha en el empleo: un análisis del programa de estímulo de la Administración Obama”, Nota Enter-120. 24 de Febrero.
- ⌚ Katz, Raúl (2009). “La Contribución de las tecnologías de la información y las comunicaciones al desarrollo económico: propuestas de América Latina a los retos económicos actuales” Ariel. Madrid, España.
- ⌚ Katz, Raúl. (2009). “Estimating the economic impact of the broadband stimulus plan” Columbia Institute for Tele-Information Working paper.
- Kay, Cristóbal. (1998) “Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal: Una perspectiva latinoamericana.” Nueva Sociedad Nro. 158 Noviembre-Diciembre.
- ⌚ Klijn, E. (1998) “Policy Networks: An Overview” in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. *Managing Complex Networks*. Sage, London.
- ⌚ Laclau, Ernesto (1978) “Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo.” Siglo XXI. México.
- ⌚ Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (1987) “Hegemonía y estrategia socialista: Hacia una radicalización de la democracia”. Siglo XXI Editores. Madrid.
- ⌚ Laporta F. (2004) “Teoría y realidad de la legislación: una introducción general”, en A. Menéndez Menéndez (Dtor.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Thomson-Civitas, Madrid.
- ⌚ Lugones, Gustavo; Tutti, Eduardo; Patricia. Le Clech, Néstor (2007) “Indicadores de capacidades tecnológicas en América Latina”. Unidad de Comercio Internacional e Industria. Serie estudios y perspectivas. México, D. F.

- Mahan, Amy y Gómez Germano, Gustavo (2007). “Una Evaluación Institucional y Práctica de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) y su relación con los ciudadanos”. LIRNE.NET / DIRSI.
- MAJONE y LA SPINA (1993) “El Estado regulador”. En Gestión y Política Pública. Vol. II N° 2, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, julio-diciembre, México.
- ⌚ Majone, Giandomenico. (1997). “From the Positive to the Regulatory State: Causes and consequences of Changes in the Mode of Governance.” Working Paper 93. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones Sociales. Madrid.
- ⌚ Maniewicz, Mario (2011) “Banda Ancha para Todos: Creando un Ambiente Propicio” Presentación Mayo 2011 Torre Ejecutiva, Montevideo.
- ⌚ Marcilla, G (2005) “DESREGULACIÓN, ESTADO SOCIAL Y PROCESO DE GLOBALIZACIÓN” Revista DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 28.
- ⌚ Marcilla, G. (2005) “Racionalidad legislativa. Crisis de la ley y nueva ciencia de la legislación”, CEPC, Madrid.
- ⌚ MARSHALL, T.H.; BOTTOMORE, Tom (1998): “Ciudadanía y clase social”, Alianza Editorial, Madrid.
- ⌚ Martínez de Pisón , José (1994) “LA CRÍTICA NEOLIBERAL AL ESTADO SOCIAL. UN RESUMEN Y UNA VALORACIÓN” En Cuadernos de Filosofía del Derecho, DOXA 15-16.
- ⌚ Martínez, Laura. (2008). “Antel impide cambios tecnológicos a nivel nacional. El impulso y su freno”. http://www.uruguayinforme.com/news/26092008/26092008_laura_martinez.php
- ⌚ Mayntz, Renate (2000): “Los nuevos desafíos de la teoría de la “Governance”, Instituciones y Desarrollo N° 7, noviembre. Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org>
- ⌚ MESA LAGO, Carmelo (1986): “Seguridad social y desarrollo en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* N° 28, Santiago de Chile.
- Messner, D.; Meyer-Stamer, J. (1994): “Competitividad sistémica. Pautas de gobierno y de desarrollo”. Revista Nueva Sociedad N° 133 Octubre-Septiembre. Disponible en www.nuevasoc.org.ve/upload/articulos/2363.
- Miliband R., (1981) “El Estado en la sociedad capitalista”, Siglo XXI, México.
- ⌚ Mir Puigpelat, O. (2004) “Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo”, Civitas, Madrid.
- ⌚ Mises, Ludwig von (1981) “Socialism” Liberty Classics, Indiannapolis.
- Mishra, R. (1989) “El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá” en *Crisis y futuro del Estado de Bienestar* Alianza, Madrid.
- Mishra, R. (1992): “Society and Social Policy”. MacMillan Press. London.
- ⌚ Misrha, R., (1984) “The Welfare State in crisis. Social thought and social change” Hervaster Press, Brighton.
- MITNICK, BARRY (1989) “La economía política de la regulación”. Fondo de Cultura Económica, México.
- Monedero, J.C. (2009) “Disfraces del Leviatán. El papel del Estado en la globalización neoliberal”, Akal. Madrid.
- Moreno, L. (2001): “La Vía media española del modelo de bienestar mediterráneo”. En *Revista Papers* N° 63 64.
- Moreno, L. (2003): “Ciudadanía desigualdad social y estado del bienestar”. Documento electrónico disponible en www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0308.pdf -
- Muñoz del Bustillo, R. (2000) “Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio del Siglo” en Muñoz del Bustillo, R. *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Alianza, Madrid.
- Muñoz del Bustillo, R. (2000) “El Estado de Bienestar en el cambio de siglo” Alianza, Madrid.

- Ⓟ Muñoz Machado, S. (2000) “La regulación de la red. Poder y Derecho en internet”, Taurus, Madrid.
- Ⓟ Muñoz Machado, S. (2004) “Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General” Civitas, Madrid.
- Ⓟ Naciones Unidas (2005) “Indicadores clave de las tecnologías de la información y de las comunicaciones Partnership para la medición de las TIC para el desarrollo 2005.” Publicación de las Naciones Unidas, Chile.
- Ⓟ Narbondo, P. (1999) “La reforma de la Administración Central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999)”. Revista Uruguaya de Ciencia Política, v. 11. Montevideo.
- Ⓟ Narbondo, P. (2001) “La cuestión de la governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción”. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD ; Buenos Aires.
- Ⓟ Narbondo, P. (2003) “Nuevo Paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado” en C. Ramos Edición *La reconstrucción gerencial. del Estado. Enfoques políticos sobre la Nueva Gestión Pública*, Banda Oriental, Montevideo,
- Ⓟ Narbondo, P. (2006) “Reflexiones críticas sobre el universalismo básico. Revista Uruguaya de Ciencia Política” v. 15. Montevideo.
- Ⓟ Narbondo, P., (2003) “La política de reforma del Estado Central”. En: Entre la cooperación y la competencia. Trilce, Montevideo.
- Ⓟ Narbondo, P., (2003) “Opciones Políticas y reforma gerencialista del Estado”. ASUCYP. Montevideo.
- Ⓟ Narbondo, P., (2008) “Actualización de las infraestructuras en la perspectiva del desarrollo”. En: Ejes para el desarrollo del Uruguay 2015. Cámara de representantes- Udelar-UTU. Montevideo.
- Ⓟ Narbondo, P., (2008) “Marco conceptual para el estudio de las capacidades estatales”. En: Labadie G. y Ramos C (Org.). Construcción de capacidades estatales y modelos de gobernanza en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. BID-ICP-ORT, Montevideo.
- Ⓟ Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado (2001): “Reforma administrativa y capacidad de conducción estatal” En *Con el estado en el corazón*. Trilce. Montevideo.
- Ⓟ Navarro, V. (1998) “*Neoliberalismo y Estado del Bienestar*” Ariel, Barcelona.
- Ⓟ Navarro, V. (2000) “Globalización económica, poder político y estado de bienestar” Ariel, Barcelona.
- Ⓟ Neffa, J.C. (1999) “Crisis y emergencia de Nuevos Modelos Productivos” en De la Garza (comp.) Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI. Clacso-Asdi, Buenos Aires.
- Ⓟ North Douglass (1993). “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”. FCE México.
- Ⓟ North, Douglass C. (1990). “Institutions, Institutional Change, and Economic Performance”. Cambridge University Press. New Cork.
- Ⓟ O’Donnell, Guillermo (1997): “¿Democracia delegativa?”, en O’Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.
- Ⓟ OCDE (2009) The role of communication infrastructure investment in economic recovery.
- Ⓟ OCDE, (1997) “La ética en el servicio público”. Ministerio de Administraciones públicas. Colección Estudios, Serie Administración General. Madrid.
- OCHANDO C, C. (1999) “El Estado de Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas”. Ariel. Barcelona.
- Ⓟ Offe, Claus (1992): “La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro”, Alianza Editorial, Madrid.
- Ⓟ Osborne D., Gaebler T, (1992) “Un Nuevo modelo de gobierno: Como transforma el espíritu

- empresarial al sector público”. Gernika, México.
- ⌚ OSZLAK, O (2003). “Tensiones permanentes del sistema capitalista: gobernabilidad, desarrollo y equidad equidad” <http://www.top.org.ar/gobernabilidad.htm>
 - ⌚ OSZLAK, O. (1992) “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”, Mimeo, Buenos Aires.
 - ⌚ OSZLAK, O. (2001). “El Estado Transversal”, Encrucijadas, Año 1, No. 6, Abril, Revista de la Universidad de Buenos Aires. Argentina.
 - ⌚ Pereira Laporta (2001). “Telecomunicaciones y nuevas tecnologías: Regulaciones y participación del sector privado.”: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
 - ⌚ Perera, Gonzalo. Documentos inéditos, Publicaciones de prensa.
 - ⌚ Pereyra, A. (2002) “Subasta de telefonía móvil: ¿una experiencia inconclusa en Uruguay?” Documento de trabajo del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
 - ⌚ Peters, Guy (2003). “El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política” Gedisa, Barcelona.
 - ⌚ Pico, J., (1987) “Teorías sobre el Estado de Bienestar” Siglo XXI, Madrid.
 - ⌚ PIERRE, J. y PETERS, G. B. (2000). “Governance, Politics and the State”. Pallgrave MacMillan. Londres.
 - ⌚ PIERRE, Jon. (2000). “Debating Governance” Oxford University Press. New York.
 - Polanyi, K. (1957): “La gran transformación. Crítica del liberalismo económico”. La Piqueta. Madrid.
 - ⌚ POLANYI, Karl (1997): “La gran transformación. Crítica del liberalismo económico”, La Piqueta, Madrid.
 - Prebisch, Raúl (1963) “Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano”. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
 - Przeworski A., (1992) “¿Podemos Alimentar a Todos?” Capitalismo, Democracia y Reformas, FLACSO, Chile.
 - Przeworski A., (1993) “La Falacia Neoliberal”, La Ciudad Futura, Buenos Aires.
 - ⌚ RAMOS, Conrado (Editor) (2003). “La reconstrucción Gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la “Nueva Gestión Pública” Ediciones de la Banda Oriental. Uruguay.
 - Razo, Carlos y Rojas Mejía, Fernando (2007). “Del monopolio de Estado a la convergencia tecnológica: evolución y retos de la regulación de telecomunicaciones en América Latina”. LC/L.2849-P, Serie Desarrollo Productivo, N° 185.
 - ⌚ REPETTO, Fabián (2003). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, Octubre, 28-31.
 - ⌚ Robinson W.I. (2004) “La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado” en <http://www.aporrea.org/actualidad/a7879.html>
 - RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1990) “Entre la protección social y el bienestar social”. En: ALBARRACÍN, J *et al.*, *Reflexiones sobre política económica*, Popular, Madrid.
 - Rodríguez, Octavio (1980) “La teoría del subdesarrollo de la CEPAL”. Siglo Veintiuno Editores, México, D.F.
 - ⌚ Rojas, Fernando. (2011) “Banda ancha y dividiendo digital en América Latina”. AHCIET XII. FORO DE REGULACION. CEPAL Santiago de Chile.
 - Rozas Balbontín, Patricio (2002) “Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina” Serie Gestión Pública. CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES Santiago de Chile.
 - ⌚ Sanchez, Laura, (2006) “Stiglitz denuncia que la globalización aumenta la brecha entre ricos y pobres”, En, *Diario ABC*, Madrid.
 - ⌚ Schumpeter J. (1984) “Capitalismo socialismo y democracia” Folio, Barcelona,

- Ⓜ Scokpol T.: (1989) "El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación social" en Zona Abierta N° 50 Enero-Mayo.
- Seers, Dudley (1987) "La teoría de la dependencia. Una reevaluación crítica". Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Ⓜ Serafinoff, Valeria. (S/A) "La regulación estatal en la prestación de servicios públicos privatizados". Texto inédito.
- Ⓜ SHEPARD, Steven; (2002) "Convergencia de las telecomunicaciones"; McGraw-Hill, España,.
- Sierra, Lucas (2007) "EL PRINCIPIO DE ACCESO UNIVERSAL Y LA REGULACIÓN DE BANDA ANCHA" Estudios Públicos, N° 107. Chile.
- Ⓜ Skocpol, Theda (2008). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". En: Acuña, Carlos (comp.). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Buenos Aires.
- Ⓜ Skocpol, Theda; Evans, Peter (1985). "Bringing the State Back In.": Cambridge University Press. Cambridge.
- Ⓜ Soriano García, J. E. (1993) "Desregulación, privatización y Derecho Administrativo" Real Colegio de España, Bolonia.
- Ⓜ Steimo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (1992). "Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis", Cambridge University Press, Cambridge.
- Stiglitz, J.E (2003) "Rumbo de las reformas: hacia una nueva agenda para América Latina", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Ⓜ Stiglitz, J.E (2007) "El malestar en la globalización". Taurus, Bogotá.
- Ⓜ Stiglitz, J.E., (2002) "El malestar en la globalización", Alfaguara, Buenos Aires.
- Ⓜ Stolovich, Luis. y otros. (2002). "La cultura es capital". Fin de Siglo. Montevideo.
- Titmuss, R. (1969): "Essays on the welfare state". Ed. Allen & Unwin. London.
- Titmuss, R. (1981): "Política Social". Ariel. Madrid.
- Ⓜ UIT (2001) "Aspectos económicos de la gestión del espectro". Informe UIT-R. Disponible en: <http://ursec.gub.uy>
- Ⓜ UIT (2005) "LIBRO AZUL POLÍTICAS DE TELECOMUNICACIONES PARA LAS AMÉRICAS". Comisión Interamericana de Telecomunicaciones. Organización de los Estados Americanos Unión Internacional de Telecomunicaciones.
- Ⓜ UIT. (2010) "TENDENCIAS EN LAS REFORMAS DE TELECOMUNICACIONES 2009 ¿INTERVENCIÓN O NO INTERVENCIÓN? UNA REGLAMENTACIÓN EFECTIVA DE LAS TIC PARA ESTIMULAR EL CRECIMIENTO".
- Ⓜ UNESCO (2008) "Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social". Quito.
- Vila, Mario (2001). Conferencia "El fenómeno de la convergencia y la regulación del sector comunicaciones". Seminario IEE1815.
- Vila, Mario (2006). Conferencia "ANTEL en el nuevo escenario del mercado y la regulación uruguayos". Congreso ASIER.
- Ⓜ Vila, Mario. (2001). "El fenómeno de la convergencia y la regulación del sector comunicaciones." En: Servicios Públicos: aportes hacia una política de Estado. Proyecto Agenda Uruguay. Trilce. Uruguay.
- Ⓜ Vila, Mario. (2002). "Apuntes para el futuro de la política de servicio universal en telecomunicaciones" En: Servicios Públicos: aportes hacia una política de Estado. Proyecto Agenda Uruguay. Trilce. Uruguay.
- Walton, Michael (2004). "Neoliberalism in Latin America: God, Bad or complete", Latin American Research Review, Vol. 39, No. 3.
- Ⓜ Zurbriggen Cristina, (2006) "El institucionalismo centrado en los actores. Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, N° 1, 2006, 67-83, Chile. Disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n1/art04.pdf>

- Ⓜ Zurbriggen, Cristina (2005) “Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales“. Alemania. Tesis doctoral, <http://w210.ub.uni-tuebingen.de/dbt/volltexte/2005/2025>
- Ⓜ Zurbriggen, Cristina, (2003) - "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica", En *Colección Documentos Sistema Político y Gobernabilidad Democrática*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña, España.
- Ⓜ Zurbriggen, Cristina. Darscht, Pablo. □ (2004) “MÁS ALLÁ DEL ESTADO Y EL MERCADO: INNOVACIÓN Y REDES” En Massera, E.J. (Coord.), *Trabajo e innovación en Uruguay*. Trilce. Montevideo.

PAGINAS WEB

- ANTEL <http://www.antel.com.uy/antel/>
- Cinve <http://www.cinve.org.uy/>
- Consulta Pública. <http://www.consultapublica.org.uy/>
- CUTI. <http://www.cuti.org.uy/>
- Deutsche Welle. <http://www.dw-world.de>
- Diario el País <http://www.elpais.com.uy/>
- Diario La República (Notas de Gonzalo Perera) <http://www.lr21.com.uy/>
- Dinatel. <http://www.miem.gub.uy/>
- El observador. <http://www.elobservador.com.uy/portada/>
- FMI. <http://www.imf.org/external/spanish/index.htm>
- Grupo Radar. <http://www.gruporadar.com.uy/>
- IAB Uruguay. <http://www.iab.com.uy/>
- Ibope. <http://www.ibope.com.uy/>
- INE <http://www.ine.gub.uy/>
- Internet World Stats. <http://www.internetworldstats.com/>
- PNUD. <http://www.beta.undp.org/undp/es/home.html>
- Poder Legislativo, Uruguay: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/>
- Políticas de Información y Comunicación en Uruguay: <http://politicas.infoycom.org.uy/>
- Presidencia. <http://www.presidencia.gub.uy/>
- Regulatel <http://www.regulatel.org>
- Royal Pingdom. <http://royal.pingdom.com/>
- Semanario Búsqueda <http://www.busqueda.com.uy/>
- Semanario El popular (notas de Gonzalo Perera) <http://www.facebook.com/#!/gonzalo.perera?sk=notes>
- UIT. <http://www.itu.int/es/Pages/default.aspx>
- UNESCO. <http://www.unesco.org/new/es/unesco/>
- URSEC: <http://www.ursec.gub.uy/>
- Wikipedia. <http://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Portada>