



**Ciencias Sociales**  
**Universidad de la República**  
URUGUAY

**Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales**

**Maestría en Ciencia Política**

Tesis de maestría:

**A medio camino: políticas públicas sobre  
medios públicos en la era frenteamplista  
(2005-2015)**

**Autor: Facundo Franco**

**Tutor: Dr. José Miguel Busquets**

Montevideo, febrero de 2022

## **Agradecimientos**

A la educación pública y a la Universidad de la República, que con una beca de su Comisión Académica de Posgrado permitió la realización de la maestría.

A Gabriel y Sabrina, queridos compañeros de la Facultad de Información y Comunicación que me alentaron y apoyaron para retomar y realizar esta tesis.

A mi tutor, que con sus comentarios y aportes colaboró para que este trabajo sea de mejor calidad.

A mis compañeros y compañeras de La Diaria y Sala de Redacción Julio Castro por el apoyo y el aguante.

A la familia y especialmente a Mariana, que se bancó las horas y horas de estudio, que implicaron el sacrificio de mucho tiempo compartido. También por sus aportes al texto y su apuntalamiento constante para que este trabajo esté terminado.

**Resumen:** El trabajo busca mostrar el proceso de elaboración de políticas públicas dirigidas a los medios públicos uruguayos de alcance nacional en los dos primeros gobiernos nacionales del Frente Amplio (FA). Dada la orientación ideológica de izquierda del partido, en 2005 podía suponerse que se apostaría por un fortalecimiento del sector público de la radiodifusión y por una mayor regulación del mercado privado, además del reconocimiento del sector comunitario. Más de 15 años después puede afirmarse que las tres cosas ocurrieron, aunque con distinto grado de desarrollo. La mayor parte de las reformas en esta arena de políticas se concentraron en los dos primeros gobiernos frenteamplistas. En el período 2005-2010 las acciones estuvieron dirigidas principalmente al fortalecimiento de los medios públicos, el reconocimiento del sector comunitario y a la aprobación de otras normas para contribuir al ejercicio de la libertad de expresión e información. No obstante, entre 2010 y 2015 las energías -del gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil- estuvieron principalmente dirigidas a la regulación del sector comercial de radiodifusión, que se logró en términos legales, pero casi no se puso en práctica. Este direccionamiento de las energías del gobierno y de los grupos de presión hizo que los otros dos sectores, el público y el comunitario, fueran algo desatendidos en esos cinco años. El distinto grado de desarrollo que muestran los medios públicos estudiados habla de una dificultad para unificar acciones y generar sinergias entre ellos, y -ni que hablar- del Estado uruguayo para contar con un único proyecto para los medios que gestiona. La hipótesis principal de esta tesis es que las políticas dirigidas a los medios públicos entre 2005 y 2015 son el resultado de los arreglos institucionales del campo de la radiodifusión y los medios públicos, de la orientación del partido en el gobierno y de la forma en que se conforman las escenas mediáticas en Uruguay. En el presente trabajo se analizarán los motivos por los que ello ocurrió y los mecanismos causales que operaron.

## Índice

### Capítulo 1

Justificación..... P. 5

Objetivos..... P. 8

### Capítulo 2

Objeto y Antecedentes..... P. 9

Marco Teórico..... P. 10

Metodología..... P. 17

### Capítulo 3

Políticas públicas de medios públicos en la era frenteamplista..... P. 21

*El tiempo es tirano: las políticas dirigidas a Canal 5..... P. 25*

*Apagar incendios..... P. 32*

*El período 2010-2015..... P. 37*

El proyecto de las radios públicas..... P. 43

Un nuevo jugador a la cancha: el surgimiento de Vera TV..... P. 51

### Capítulo 4

Condiciones y mecanismos causales..... P. 62

*(i) El trayecto histórico del sistema de radiodifusión uruguayo..... P. 62*

*(ii) Orientación ideológica del Frente Amplio..... P. 70*

*(iii) Forma en que se generan las escenas mediáticas en Uruguay.. P. 78*

Operacionalización de los mecanismos y evidencia empírica..... P. 84

Conclusiones..... P. 92

Referencias bibliográficas..... P. 96

Anexos..... P. 107

## Capítulo 1

### Justificación

El accionar de los medios de comunicación en una sociedad tiene una particular incidencia en los valores de las personas (Anduiza & Bosch, 2004), máxime en sistemas sociales en los que la construcción de sentidos sobre la realidad está cada vez más mediada. En la actualidad, los mensajes mediáticos son abundantes e incluso se ha llegado a acuñar el término infoxicación (Cornella, 2000) para hablar de los efectos contraproducentes de la sobreabundancia de información. Por su parte, al ser la política una actividad esencialmente comunicacional, el vínculo de los actores políticos con los medios masivos es inevitable. En momentos históricos en que los partidos políticos se transformaron en partidos de masas, encontraron en medios como la radio y la televisión una poderosa herramienta de comunicación. Sin embargo, con el correr de los años y el desarrollo del periodismo, los medios han ido gestando una ideología profesional del periodismo (Loreti y Lozano, 2012) por la que desarrollaron criterios propios para la publicación de información. Ello hace que a los políticos no les sea tan sencillo controlar el contenido de lo que se publica a través de los medios.

En los últimos años, organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos o la Organización de Naciones Unidas se han expedido sobre el vínculo deseable entre medios y democracia. A través de sus respectivas relatorías de la libertad de expresión, estos dos organismos han considerado que los medios de comunicación deben cumplir con ciertas características para contribuir al desarrollo de las democracias. Entre estas características suelen mencionarse la pluralidad, diversidad, diversificación de la propiedad de los medios y el desarrollo de un periodismo de investigación de calidad (Unesco, 2008; Lanza, 2015). Desde una perspectiva crítica, Lamuedra Graván, (2011, p. 31), señala que los contenidos periodísticos hegemónicos actuales cumplen una función trascendente para quienes defienden el modelo de democracia liberal representativa, en la que los medios se presentan como “una ventana al mundo” y se da por sentado que los periodistas pueden ser objetivos e imparciales.

Más allá de la corriente teórica desde la que se mire, el peso de los medios de comunicación masivos en la vida cotidiana y política de las personas ha ido creciendo durante la segunda mitad del Siglo XX. Si bien es cierto que en la

actualidad la radio y la televisión han perdido lugar a raíz de la popularización de medios digitales que tienen a internet como plataforma, en 2012 más de la mitad de los uruguayos nombró a la televisión como su mayor medio de información. Por su parte, en ese momento 20% de la población uruguaya manifestó informarse principalmente a través de la radio y un porcentaje similar dijo hacerlo a través de internet (Polimate, 2013), porcentaje que ha ido en aumento. Para 2018, el porcentaje de respuestas que identificó a la televisión como principal medio de información bajó a 39% entre los uruguayos, la radio cayó a 16%, mientras que internet también llegó a 39%. No obstante, el porcentaje de personas mayores de 60 años que nombró a la televisión como principal medio de información fue de 57,5% en 2018 y de 58,5% entre quienes tienen menor nivel educativo (Alonso, 2019). En suma, en 2016 76% de la población uruguaya dijo informarse de los asuntos políticos a través de la televisión y 42% a través de la radio, mientras que 25% dijo hacerlo a través de internet (Latinobarómetro, 2017). Estos números indican que si bien internet está creciendo como principal medio de información, la televisión y la radio todavía son importantes en la dieta informativa de los uruguayos. Además, debe tenerse en cuenta que buena parte de la información que circula en internet proviene de medios periodísticos que tienen su principal base en medios tradicionales.

El espectro radioeléctrico es un bien público “cuya titularidad, gestión, planificación, administración y control corresponde al Estado” (Hernandez & Carro, 2016, p. 20), que en general lo realiza operando directamente en dicho espectro y otorgando permisos o licencias a privados para la operación de medios de comunicación. En ese sentido, una de las clasificaciones más extendidas respecto a los sistemas de medios pasa por la condición del titular del permiso o la licencia: puede serlo el propio Estado o un actor privado, que puede tener fines de lucro. Como es sabido, en Europa se ha gestado un modelo en el que ha primado la gestión estatal de los medios, para lo que se han establecido distintos mecanismos de gestión en los que se ha garantizado la independencia de los gobiernos de turno y de las pautas publicitarias. No obstante, ese modelo ha entrado en crisis con las tendencias privatizadoras de la economía que ganaron lugar desde la década del 80 del Siglo XX y ello no ha sido ajeno al desarrollo de los medios. En el otro extremo, habitualmente se coloca al modelo que ha impulsado Estados Unidos, en el que hay

una predominancia de los medios comerciales y la participación del Estado se reduce a poner unas pocas reglas de juego (Faraone, 1998; Becerra, 2013).

Uruguay no constituye una excepción a la situación latinoamericana (como, por ejemplo, sí lo fue Chile); en sus inicios la radiodifusión estuvo marcada por un fuerte empuje estatal, pero ello cambió rápidamente. Si bien el Estado uruguayo cumplió un rol fundamental para el desarrollo de la radio en sus orígenes, el sistema televisivo en el país se gestó con un fuerte protagonismo de actores privados. En la década que comenzó en 1950, los medios comerciales llegaron más fuertes que en el momento de las primeras emisiones de radio<sup>1</sup>, y un hito importante se dio en 1933 con la conformación de la Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (Andebu), la gremial que los nuclea. Ya desde esos años, Andebu se constituyó en un fuerte grupo de presión en el campo de las políticas públicas de medios de comunicación. En concreto, la gremial de medios comerciales inclinó la balanza para que el sistema de medios uruguayo siguiera el modelo estadounidense<sup>2</sup>, con un predominio de los permisarios privados.

Históricamente, los medios públicos uruguayos han podido desarrollarse en la medida en que el lobby de los medios comerciales lo permitiera. Resulta pertinente analizar si esa situación cambió a partir de la llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno nacional, ya que en los últimos años no se registran estudios que analicen particularmente el campo de las políticas dirigidas a los medios públicos. Por lo tanto, dicho estudio se vuelve importante, en el entendido de que los medios públicos deberían apuntar a mejorar el debate democrático, ya que el lucro no está entre sus cometidos. Para abordarlo, además de recopilar los principales estudios uruguayos en materia de políticas públicas sobre medios de comunicación, también es necesario tener en cuenta los desarrollos teóricos que se generaron en la región y el mundo en materia de medios públicos.

En suma, es importante concebir a las políticas públicas dirigidas a los medios como una posible moneda de cambio que tienen los gobiernos para estar más cerca de controlar las escenas mediáticas. En ese sentido, se vuelve relevante tener en claro el mapa de actores que opera en las distintas fases del diseño y la implementación de la política pública. Para el caso de los medios públicos uruguayos, resultaría interesante constatar en qué medida las políticas públicas implementadas en los

---

<sup>1</sup> Ver al respecto De Torres (2015), Maronna (2007) y Soria (2016).

<sup>2</sup> Maronna (2007) describe el rol que jugó Andebu para el caso uruguayo.

últimos años han contribuido a su desarrollo, teniendo en cuenta que iniciaron el período estudiado en clara desventaja en relación a los medios comerciales.

## **Objetivos**

**Objetivo general:** determinar cómo fue el proceso de construcción de políticas públicas de fortalecimiento de los medios públicos uruguayos en los dos primeros gobiernos nacionales del FA.

### **Objetivos específicos:**

- Identificar si hubo una inflexión en relación a las políticas que se venían implementando antes de los gobiernos frenteamplistas, y si existió continuidad entre el primer gobierno del FA y el segundo.
- Explicar cuáles son los factores que incidieron en el proceso de políticas.



## Capítulo 2

### Objeto y antecedentes

El objeto de la investigación son las políticas públicas que regularon a los medios de comunicación audiovisuales uruguayos, en particular los medios de gestión estatal, a los que la normativa nacional e internacional reconoce como medios públicos. Para hacer viable la investigación este trabajo estudia a los medios públicos que tengan un alcance nacional: Televisión Nacional de Uruguay (TNU) y las radios nucleadas en Radiodifusión Nacional de Uruguay (RNU). Además, se incluye el caso de Vera TV y Vera+, plataforma y canal digital que surgieron dentro de Antel durante en el período estudiado.

Como una primera distinción conceptual, es importante diferenciar a los medios públicos de los comerciales y los comunitarios. Como ya fue señalado, si bien las ondas y frecuencias a través de las que los medios audiovisuales emiten sus señales son de dominio público y quedan bajo control de los Estados nacionales, existen tres formas de gestionarlas. A grandes rasgos, una de ellas es cediendo su control a privados que buscan el lucro -los llamados medios comerciales-, otra es a través de privados sin fines lucrativos -los medios comunitarios- y también se da la propia gestión estatal -los medios públicos-. Para garantizar mejores niveles de pluralidad y de acceso a la información por parte de la ciudadanía es necesario que los tres tipos de medios existan. Por lo tanto, si bien el centro del análisis está en las políticas públicas dirigidas a los medios públicos, resulta necesario tener en cuenta a las políticas dirigidas a los medios de comunicación audiovisuales de los otros sectores.

El período de tiempo a estudiar, que abarca los dos primeros gobiernos nacionales del FA -de 2005 a 2015- transcurre mientras la digitalización de medios de comunicación avanzó en todo el mundo. En paralelo, los gobiernos del FA impulsaron un paulatino proceso de introducción de cambios normativos al sistema de medios de comunicación audiovisuales uruguayo, que tuvo su corolario con la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) en diciembre de 2014. Si bien el proceso de elaboración de la norma fue extenso y complejo en sí mismo, también puede enmarcarse dentro de un proceso más amplio en el cual comenzaron a introducirse nuevas leyes y reformas a otras ya existentes

que de a poco comenzaron a cambiar las reglas de juego del ecosistema mediático uruguayo, que desde mediados del Siglo XX se rigió con normas más bien dirigidas a aspectos tecnológicos y no sociales. A pesar del peso de la centralidad del Estado en Uruguay (Lanzaro, 2004), la regulación de los medios de comunicación se caracterizó históricamente por tener una débil intervención estatal en beneficio de un mercado con grandes niveles de concentración de la propiedad de los medios.

Previo a las reformas implementadas a partir de la llegada del FA al gobierno nacional en 2005, las principales normas que regían al sistema de medios audiovisuales databan de 1977, aprobadas a través del Decreto Ley de Radiodifusión, en plena dictadura. Una vez que Tabaré Vázquez se convirtió en presidente de la República en 2005, las reformas fueron introducidas en forma gradual. En 2005 se creó la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios Audiovisuales (Dinatel) en el Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM), que derogó al antiguo organismo regulador, la Dirección Nacional de Comunicaciones. Dicha dirección había sido creada por los militares antes de dejar el gobierno en 1984 y en los años post-dictadura funcionó dentro del Ministerio de Defensa Nacional. Sin embargo, los cometidos y funciones de la Dinatel fueron reglamentados a través de un decreto recién en 2009. En 2007 se aprobó la Ley de Radiodifusión Comunitaria, reglamentada un día antes del fin de año de 2010; en 2008 se despenalizaron parcialmente los delitos de comunicación a través de la modificación de la Ley de Prensa y el Código Penal; y en 2009 se sancionó la Ley de Acceso a la Información Pública. Estas últimas tres leyes tuvieron en común el activo impulso de organizaciones de la sociedad civil que tomaron la iniciativa para su elaboración (Lanza, 2015).

Si bien la LSCA excluye de su alcance a Internet, no debe asumirse como natural que las políticas de medios audiovisuales tradicionales y de los que se emiten a través de Internet se definan en forma diferenciada. Por el contrario, la definición de excluir a Internet de la regulación de medios audiovisuales fue política y derivada de transacciones a la interna del gobierno. De hecho, en la práctica cotidiana de los medios la distinción entre formatos tradicionales y digitales ya no se aprecia con tanta claridad.

## **Marco teórico**

Se han realizado diferentes análisis sobre la orientación que han tomado las políticas públicas desde la llegada del FA al gobierno nacional. A partir de un estudio detallado de cada arena de políticas, puede apreciarse que hay sectores en los que se ha producido una innovación marcada respecto a las políticas impulsadas antes de 2005, en otros hubo cambios más matizados y en algunas arenas hubo una continuación de las políticas (Bentancur & Busquets, 2016). En el caso de las políticas sobre medios de comunicación, en forma incremental se impulsaron varios cambios al sistema, primero en forma separada, pero luego fueron integradas en la LSCA, que representó un hito importante en materia de regulación. Se puede afirmar que dicha norma puso nuevas reglas de juego para los operadores de radiodifusión, pero también retomó leyes y decretos ya existentes, algunos sancionados antes de la llegada del FA al gobierno. Entre los ejemplos de las novedades normativas puede nombrarse que la LSCA estableció derechos de los usuarios de los medios y creó nueva institucionalidad para llevarlos a la práctica. Por su parte, los artículos de la LSCA que se basan en normativa preexistente fijan límites de propiedad de medios, establecidos originalmente en la última dictadura cívico-militar<sup>3</sup>.

El presente trabajo tendrá especialmente en cuenta la perspectiva del institucionalismo histórico, ya que para analizar cualquier fenómeno político se vuelve imprescindible conocer su trayectoria y la forma en que los distintos actores vinculados han interactuado a lo largo del tiempo (Pierson y Skocpol, 2008). Dicho en otras palabras y aplicado al fenómeno en análisis, para entender el resultado de las políticas dirigidas a medios públicos es necesario conocer cómo se han conformado los arreglos institucionales y las correlaciones de fuerza entre los actores implicados en la historia reciente. En este sentido, a partir de North (citado en Ponce, 2008, Pág. 89), definiré a las instituciones como “un compuesto de reglas, restricciones informales (normas de comportamiento y convenciones), mecanismos de enforcement”, que “son las reglas de juego y, por ende, definen la manera en que se juega”.

Cuando se diseña o estudia cualquier política pública resulta clave la etapa de la entrada en agenda del problema que busca resolverse a través de la política (Subirats, et al., 2008). Desde esta perspectiva, ningún problema existe sin que

---

<sup>3</sup> Decreto Ley N° 14.670 de 1977.

haya una serie de actores que lo consideren como tal. Siguiendo a Garraud (1990, citado en Subirats, et al., 2008), para analizar el proceso de inclusión en agenda se debe tomar en cuenta a la diversidad de actores que intervienen en él, a las disciplinas que abordan la participación política, la entrada en escena de los movimientos sociales, los medios de comunicación y los procesos de toma de decisiones.

Birkland (2007) sostiene que el establecimiento de la agenda es el proceso mediante el que los problemas y las soluciones alternativas ganan o pierden atención pública y de las élites políticas. Para el autor, a la hora de fijar agenda se registra una dura competencia entre los distintos grupos de poder, ya que ninguna sociedad o institución política tiene la capacidad de abordar todas las alternativas posibles a todos los problemas que surgen en un determinado momento (Hilgartner & Bosk, 1988, citado en Birkland, 2007). Por lo tanto, los grupos deben esforzarse para que sus temas de interés ingresen en la agenda, entre todas las otras cuestiones que comparten su espacio limitado, o deben estar preparados para el momento en que una crisis haga que su tema ocupe un lugar más prominente en la agenda.

“Incluso cuando un tema gana atención, los grupos deben luchar para asegurar que su representación del tema permanezca en la vanguardia y que el enfoque que dan al problema sea el que se considere más activamente. Ellos lo hacen por las razones citadas por Schattschneider: el grupo que describe con éxito un problema también será el que define las soluciones a él, y de este modo prevalece en el debate de políticas. Al mismo tiempo, los grupos luchan por mantener las cuestiones fuera del orden del día; de hecho, tal acción de bloqueo es tan importante como el acto afirmativo de intentar obtener atención” (Cobb y Ross, 1997, citado en Birkland, 2007, p. 63).<sup>4</sup>

A la hora de analizar las políticas públicas es fundamental “entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y cómo se relacionan y controlan unos a otros” (Lindblom, 1991). Según plantea Birkland (2007), existen dos formas principales en las que los grupos tradicionalmente desfavorecidos o perdedores en determinada

---

<sup>4</sup> La traducción me pertenece.

arena de políticas amplían el alcance del conflicto. En primer lugar, los grupos hacen público un problema mediante el uso de símbolos e imágenes para inducir a los medios de comunicación con más influencia y la simpatía pública por su causa. En segundo lugar, dichos grupos pueden apelar a un nivel más alto de toma de decisiones, esperando que en el proceso se acerquen otros actores que estén de acuerdo con ellos y su causa. En cambio, los grupos dominantes trabajan para contener el conflicto para asegurarse de que no se vaya fuera de su control.

Apelando a definiciones clásicas sobre la conformación de la agenda de políticas públicas, es preciso analizar en cada caso qué elementos y actores contribuyen a la generación de la “ventana de oportunidad” para la política (Kingdon, 2003). Según el modelo de Kingdon, para que la ventana de oportunidad se abra, tiene que haber una coincidencia entre la conceptualización de determinado problema y las posibilidades a nivel del juego político, lo que puede empujar la consideración de determinadas alternativas de política pública para atender el problema (Kingdon, 2003).

También se vuelve útil tomar un enfoque como el que proponen Baumgartner y Jones (1993, citado en Capella, 2015) y prestar atención a los símbolos, problemas, soluciones y relaciones causales que prevalecen en torno a determinada política, que permiten que se genere una imagen en torno a ella. Ello, a su vez, permite que algunos actores accedan a “monopolios” en torno a las decisiones sobre la arena específica de políticas.

Kingdon (2003) explica la entrada de un tema a la agenda gubernamental a partir de tres elementos: los problemas, el juego político y los actores que intervienen. En cuanto a los primeros, plantea que a la hora de su visualización pueden incidir la generación de indicadores para observar una determinada realidad, la ocurrencia de eventos que hacen que el foco de atención se dirija a una serie de fenómenos -por ejemplo, una crisis, un desastre ambiental o simplemente la experiencia personal- y el intercambio con otros actores, ya sea a través de vías formales o informales. En suma, la identificación del problema se vuelve un factor clave para la definición de la agenda gubernamental, especialmente aquellos que sean considerados como problemas importantes. Respecto al peso del juego político, por ejemplo, un cambio de gobierno resulta una instancia propicia para que se den cambios en la agenda gubernamental, lo mismo que si es necesario generar alianzas con otros partidos para asegurar gobernabilidad. En este sentido, resulta pertinente observar aspectos

como la orientación política del partido de gobierno, el rol que juegan grupos de presión, la conformación del Parlamento o el rol que desempeña la oposición, tanto a nivel general como específicamente en la arena de políticas que se quiere estudiar. Por último, debe analizarse el rol que juegan los actores implicados en las políticas, entre los que distingue a los que están más visibles en la opinión pública y los que no cuentan con tanta visibilidad, intencionadamente o no.

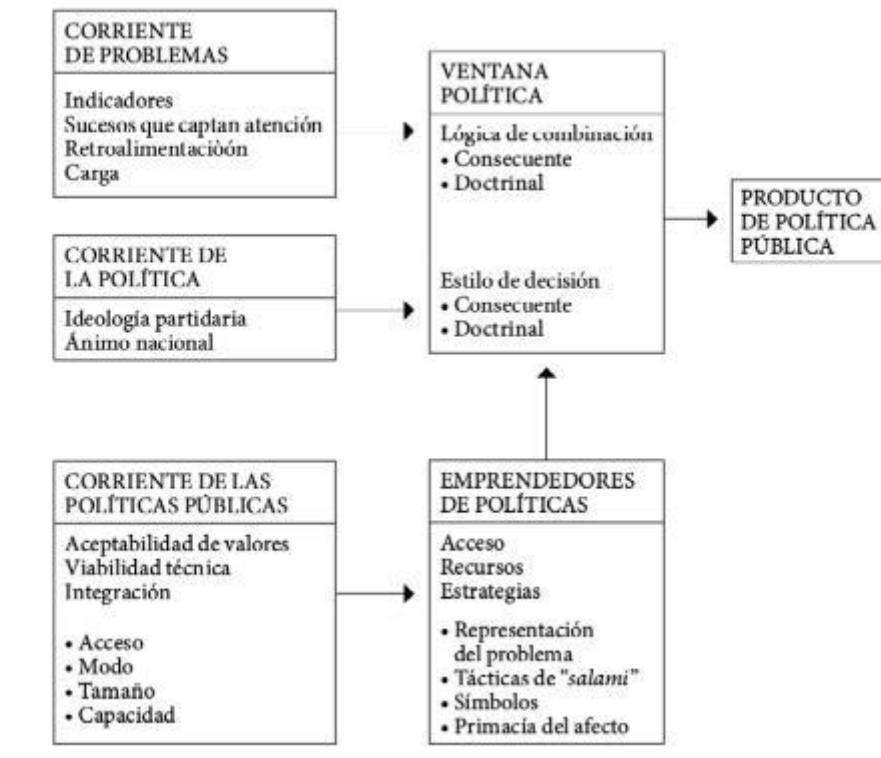
A partir de esta perspectiva teórica, Zahariadis (2010) continuó el desarrollo del enfoque de las corrientes múltiples en la elaboración de políticas públicas. En concreto, se centra en analizar la conformación de agendas y la toma de decisiones en contextos de ambigüedad, es decir, “la existencia de muchas formas de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos” (Feldman 1989, p. 5, citado en Zahariadis, 2010). En suma, el modelo permite analizar un sistema completo de políticas o una decisión particular, y lo hace bajo el supuesto de que una elección colectiva “no es meramente un derivado de los esfuerzos individuales agrupados”; por el contrario, supone que es “el resultado combinado de las fuerzas estructurales y de los procesos cognitivos y afectivos que dependen mucho del contexto” (Zahariadis, 2010, p. 70).

El modelo de las corrientes múltiples se basa en el del cesto de basura, que plantea que quienes toman decisiones “arrojan” problemas y soluciones sin relación entre sí y sin que haya alguien capaz de controlar el proceso de elección. Zahariadis plantea que este modelo está regido por tres principios; por un lado, señala que si bien las personas pueden prestar atención simultánea a pocos temas al mismo tiempo, la división del trabajo en organizaciones complejas como un gobierno permite que puedan atenderse diversos asuntos en forma simultánea. En segundo lugar, tiene en cuenta que quienes formulan políticas lo hacen bajo importantes restricciones de tiempo, lo que hace que no siempre puedan meditarlos o que los decisores no siempre estén abiertos a considerar muchas opciones. Finalmente, el modelo se basa en el supuesto de que las tres corrientes principales -problemas, soluciones y la política- que fluyen en el sistema son independientes, es decir, que pueden transcurrir en el tiempo sin puntos de contacto.

Otro elemento clave es la idea de ambigüedad y la intención de controlarla, que se da a través de la manipulación política y consiste en “una lucha política para crear ganadores y perdedores, proveer significado e identidad y buscar el interés personal” (Zahariadis, 2010, p. 73). Para ello es clave la información que cada uno

de los actores maneje, teniendo en cuenta que no se la considera como un factor neutro, sino que es manipulada estratégicamente para favorecer unos intereses y no otros. Por lo tanto, resulta clave comprender cómo se procesa y presenta la información.

En síntesis y gráficamente, desde esta corriente el producto de política pública se explica de la siguiente forma:



Fuente: Zahariadis (2010)

Por tanto, para el análisis se volverá especialmente importante observar cómo se compone el sistema de medios uruguayo y la forma en que se pararon en todo el proceso de gestación de la LSCA, a la que los medios comerciales se opusieron a través de Andebu.

Como plantea Schuliaquer (2017), si bien los mercados mediáticos concentrados en pocas manos eran una realidad común en varios países latinoamericanos en la primera década del Siglo XXI, momento en que asumieron gobiernos de signo progresista, el rumbo de las políticas de regulación de medios que tomaron los países donde la izquierda llegó al gobierno fue diferente en todos los casos. Por lo tanto, resulta pertinente analizar las particularidades del caso uruguayo por las que, a pesar de que el FA históricamente visualizó a los medios comerciales como

oposición ideológica (Schuliaquer, 2017), los medios audiovisuales comerciales no se erigieron como oposición política de sus gobiernos, ni siquiera a partir de la aprobación de la LSCA, como sí ocurrió en países como Argentina. Para ello será pertinente tener en cuenta la forma en que se construyeron las escenas mediáticas durante los gobiernos del FA y su relación con los medios de comunicación públicos. Las formas de intervención del Estado en un determinado sistema de medios pueden ser variadas, pero la más importante es el establecimiento de servicios públicos de radiodifusión<sup>5</sup> (Hallin & Mancini, 2004). En ese sentido, las lógicas de intervención estatal dependen no solo de la ideología política y la tradición administrativa de cada Estado, sino también de la capacidad de los actores privados del sistema de medios para convertirse en interlocutores frente a las instituciones públicas y poder incidir en su accionar (Labate, 2016). Como plantean Becerra y Waisbord (2015)<sup>6</sup>, las tradiciones sobre medios públicos existentes en América Latina se corresponden con las tradiciones democráticas de cada uno de los países del continente. Por lo tanto, para su estudio también es necesario tener en cuenta prácticas sociales y políticas que conforman el espacio público democrático.

Sin dudas, Europa se vuelve una referencia ineludible al hablar de medios públicos, ya que sus países presentan una larga tradición en ese sentido, sobre la que se construyeron los sistemas de medios de los diferentes países. Su modelo radica en tres características fundamentales: por un lado, está estrechamente ligado a la noción de Estado de derecho, que se centra en la protección pública a la hora de

---

<sup>5</sup> Las otras formas que Hallin y Mancini (2004) nombran son la generación de leyes sobre difamación, derecho de respuesta y discursos de odio; secreto profesional y cláusulas de conciencia de periodistas; acceso a la información pública; de regulación de la propiedad, competencia y concentración mediática; de otorgamiento y renovación de licencias de radiodifusión; regulación de contenido (pluralismo político, lenguaje y fomento de contenidos nacionales); y normas que regulen la comunicación política, especialmente durante campañas electorales.

<sup>6</sup> Los autores realizan una buena síntesis de los principios con los que los medios públicos deben cumplir en el entorno digital. Al igual que Pasquali y Safar (2006), plantean que una de las características es la cobertura universal de los servicios, pero no solo desde el punto de vista geográfico y socioeconómico sino también tecnológico, ya que es necesario comprender la extensión de los medios públicos a diferentes pantallas y dispositivos en un contexto digital. Otro de los principios es una independencia editorial y financiera que no esté sujeta a revisiones frecuentes que condicionen la autonomía de funcionamiento, y que dicha autonomía se dé a nivel político y del mercado. En suma, los medios públicos deberían emitir contenidos plurales, diversos e imparciales, en el sentido de no promover determinadas posiciones por sobre otras en el debate público ni apoyar a un partido político. Los autores también entienden que su mandato de servicio público debe establecerse explícitamente a través de regulación y que la rendición de cuentas debe realizarse a organismos que tengan algún tipo de autonomía respecto del gobierno. En materia de la producción de contenidos, señalan que los medios públicos deben proveer a la población de contenidos ausentes o de poca presencia en los demás operadores de radiodifusión.



garantizar derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la información; en segundo lugar, se parte de la base de que el sector audiovisual y la comunicación social son importantes en términos culturales, lo que requiere de un marco regulador por el que se antepone el interés público al de mercado; finalmente, los sistemas de medios públicos europeos también cuentan con fuertes organismos de regulación (Lamuedra Graván, 2011).

## Metodología

En relación a la metodología y teniendo en cuenta que se propone desarrollar un estudio de caso en profundidad, se apelará al *process tracing*, que constituye una forma de estudiar mecanismos causales en investigaciones de un solo caso, a través de distintas herramientas (Beach & Pedersen, 2013). Además, el *process tracing* busca construir una explicación teórica generalizable a partir de la evidencia empírica, y para ello se realiza la deducción de que a partir del funcionamiento de un caso en particular existe un mecanismo causal más general. Pero esta metodología también permite elaborar una explicación mínimamente suficiente de un resultado en un caso histórico específico, sin que el objetivo sea construir o probar teorías más generales (Beach y Pedersen, 2013).

“La lógica explicativa del trazo de proceso causal se basa en la definición teórica y prueba empírica de los mecanismos causales que median entre la variable dependiente y las independientes. En términos sintéticos:

$$X \text{ ---> } M \text{ ---> } Y$$

donde X es la variable explicativa, Y el resultado a ser explicado y M el mecanismo que nos permite entender el modo en el que determinado cambio en X produce determinado cambio en Y”. (Aguirre, 2017, p. 151)

A *posteriori*, preocupados por la fragmentación de la aplicación de dicho método, Brill-Mascarenhas, Maillet y Mayaux (2017, p. 659) realizan un buen intento de unificación y lo definen como “la reconstitución, desde distintas entradas, de una narrativa plausible y persuasiva para explicar resultados de interés”. Los autores señalan que la aplicación del *process tracing* es posible tanto si se cuenta previamente con una teoría robusta para ser testada o no. A causa de la

inexistencia de estudios previos que sistematicen y teoricen sobre la formulación de políticas públicas dirigidas a los medios públicos, la presente investigación comenzó por un rastreo y una selección de los eventos claves del proceso de políticas, que fueron ensamblados para formar un “relato coherente y articulado mediante un conjunto de mecanismos causales interconectados” (Bril-Mascarenhas, Maillet & Mayaux, 2017, p. 661). De esta forma, se realiza una entrada inductiva al tema para luego pasar a algunos momentos deductivos por los que se buscará llegar a explicaciones, que luego podrán ser testeadas en futuros estudios. Como explican los autores, “la entrada inductiva implica pasar primero por los hechos, construyendo una primera narración no ‘causalizada’, aunque guiada por intuiciones teóricas” (Bril-Mascarenhas, Maillet & Mayaux, 2017, p. 665) para luego pasar a la formulación de hipótesis a ser testeadas a partir del registro empírico disponible.

Para hacerlo, se acude principalmente a dos técnicas de investigación: la revisión documental y las entrevistas a informantes calificados. En el primer caso, será objeto de análisis principalmente la normativa aprobada en la arena de políticas a estudiar, pero también las versiones taquigráficas de las comisiones parlamentarias que estudian estos temas, además de otros documentos elaborados por los medios y organismos estudiados. De esa forma, podrán contrastarse la intencionalidad de los diferentes actores implicados con las políticas que se terminaron ejecutando.

En el caso de las entrevistas a informantes calificados, para el *process tracing* resulta imprescindible recoger la mirada sobre el proceso de los principales actores que estuvieron involucrados en la toma de decisiones. Por lo tanto, se consideró más adecuado el muestreo no probabilístico intencional (Tansey, 2007) y se procuró entrevistar a actores de acuerdo al siguiente listado:

Organismos estatales:

- Ministerio de Educación y Cultura
- Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual del Ministerio de Industria, Energía y Minería
- Antel

Medios de comunicación:

- Directores de Televisión Nacional de Uruguay y Radiodifusión Nacional de Uruguay
- Trabajadores de Televisión Nacional de Uruguay y Radiodifusión Nacional de Uruguay

Sociedad civil:

- Coalición por una comunicación democrática

Partidos políticos:

- Referente de la bancada del Frente Amplio en el tema
- Referente de la bancada de la que fuera oposición en el período estudiado

Se consultaron tanto fuentes primarias como secundarias y se realizaron entrevistas semiestructuradas, en las que se partió de una serie de dimensiones a abordar pero con cierta flexibilidad para abordar nuevos elementos que salieran de la conversación (Hernández Sampieri et al., 2014). En el caso de los jefes y funcionarios directamente ligados al trabajo en los medios públicos, se procuró especialmente cubrir los dos períodos de gobierno estudiados (2005-2010 y 2010-2015), aunque también con miras puestas a observar impactos de las políticas en el período 2015-2020. Las entrevistas fueron realizadas entre diciembre de 2019 y julio de 2020, en persona y en forma virtual<sup>7</sup>. Las dimensiones que se abordarán para el análisis de las políticas públicas son: independencia del gobierno, incidencia en la regulación, presupuesto, proyecto comunicacional, infraestructura y vínculo con otros medios públicos. En este caso, al no haber una teoría preexistente que explique qué aspectos son claves en la gestación de las políticas públicas de medios públicos, será clave el diálogo entre el trabajo de campo y la teoría existente sobre políticas públicas, la regulación de la radiodifusión y el funcionamiento de medios públicos (Bril-Mascarenhas, Maillet & Mayaux, 2017).

Después de una primera entrada al tema se construyó la siguiente hipótesis sobre la elaboración de políticas públicas dirigidas a medios públicos: **las políticas dirigidas a medios públicos entre 2005 y 2015 son el resultado de tres condiciones causales o variables:**

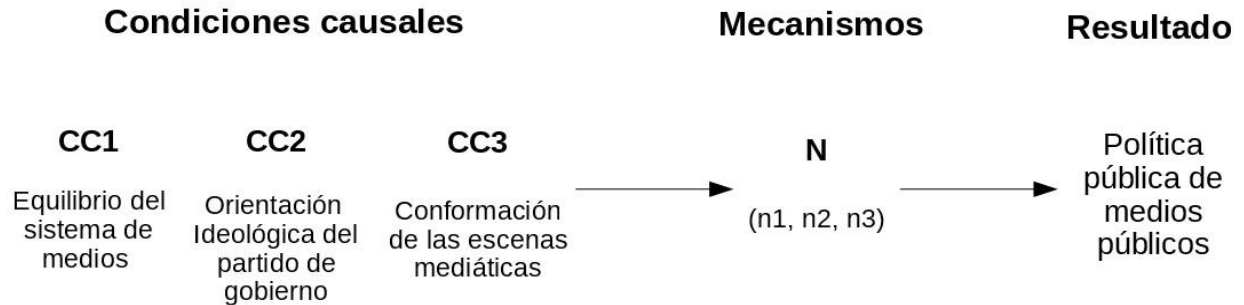
- **El trayecto histórico del sistema de radiodifusión y los medios públicos en Uruguay**
- **La orientación ideológica del FA**

---

<sup>7</sup> El 13 de marzo de 2020 la pandemia de covid-19 llegó oficialmente a Uruguay y desde el gobierno se exhortó a tomar medidas de aislamiento físico. Durante las primeras semanas, dichas exhortaciones fueron acompañadas de la suspensión de actividades académicas, comerciales, sociales y culturales. Esta situación hizo que la realización de entrevistas presenciales fuera contra las exhortaciones del gobierno. Por lo tanto, en ese momento se optó por la realización de entrevistas a través de videollamada para no detener el trabajo de campo. De la misma forma, se entrevistó por esa vía a una fuente que se encontraba en el exterior y a otra que vive en el departamento de Cerro Largo.

- **La forma en que se conforman las escenas mediáticas en el país**

Esta es la hipótesis principal del trabajo, en el que se desglosarán los mecanismos causales, a partir del siguiente esquema.



Fuente: elaboración propia a partir de Pérez Bravo (2020)<sup>8</sup>.

En primera instancia, se desarrollará una narrativa no causalizada con el resultado de la política pública de los años analizados y luego se describirán las condiciones causales propuestas para explicar de qué forma operaron en el resultado.

<sup>8</sup> En su tesis de doctorado en Ciencia Política, el autor analiza las políticas laborales en los gobiernos nacionales del FA.

## Capítulo 3

### Políticas públicas de medios públicos en la era frenteamplista

2005 encontró a las radios públicas sumidas en el abandono y a un Canal 5 que daba sus primeros pasos como unidad ejecutora independiente del Sodre, pero con varios problemas estructurales arrastrados desde su creación. Desde un principio, el gobierno encabezado por Tabaré Vázquez estuvo preocupado por dotar a los medios estatales de recursos económicos, tecnológicos y profesionales para que mejoraran su calidad. Además de haber incrementado el presupuesto para las radios y TNU, en la Ley de Rendición de Cuentas de 2004, votada un año después, durante el primer gobierno nacional del FA, se reinstauró una disposición que obligaba a los organismos públicos a pautar 20% de su publicidad en los medios públicos. Dicha disposición fue aprobada por primera vez en 1964, pero históricamente fue resistida por los medios comerciales (Soria, 2016). Además de que su cumplimiento nunca había sido controlado, la disposición fue derogada durante el gobierno de Jorge Batlle<sup>9</sup>.

En el período estudiado se registraron cambios relevantes en materia de institucionalidad, pero sin que la histórica dependencia de los medios de los gobiernos de turno se viera alterada. En este aspecto, lo que más se destaca es la creación del Servicio de Comunicación Audiovisual Nacional (Secan) como unidad ejecutora dentro del MEC, que implicó la salida de RNU del Sodre. En el período 2005-2010 se discutieron algunos cambios institucionales como la vuelta de Canal 5 al Sodre (Pedro Ramela, comunicación personal, 22 de abril de 2020), pero no se concretaron; de hecho, RNU y TNU estuvieron más abocados a sus respectivos procesos de organización interna. En 2010, con el cambio de gobierno y la llegada de Pablo Álvarez a la dirección general de secretaría del MEC, se dio un nuevo impulso al tema. La creación de una única unidad ejecutora que nucleara a TNU, RNU y el Instituto del Cine y el Audiovisual de Uruguay (ICAU) se discutió entre los organismos y sindicatos directamente implicados mientras la LSCA estaba a consideración del Parlamento. Después de su creación formal a través de una ley, se fijaron sus cometidos y pautas de funcionamiento en el decreto 391/014,

---

<sup>9</sup> La disposición se derogó en el Artículo 288 de la Ley N°17.296.

sancionado una semana después de que el Parlamento le dio sanción definitiva a la LSCA. Curiosamente, esta ley creó una institucionalidad distinta para los medios públicos: el Sistema Pública de Radio y Televisión Nacional (SPRTN). Esta situación se explica porque el MEC preveía que la creación del Secan ocurriera a finales de 2012, pero se terminó dando dos años después. Se trató de un proceso complejo, que además de ajustes normativos y administrativos también implicó negociaciones políticas entre los respectivos directores, del director de RNU con el Sodre y también con los sindicatos. Si bien no existían grandes discrepancias conceptuales con la idea, las mayores dudas de los implicados tuvieron que ver con distintas modalidades de contratación y diferencias salariales entre trabajadores de los diferentes organismos que pasaron a integrar el Secan. Además, desde el ministerio se entendió que la creación de la nueva unidad ejecutora común serviría como un paso intermedio hacia el SPRTN, cuya creación todavía no era segura. Esta actitud previsor del MEC muestra la falta de certeza a la interna del Poder Ejecutivo sobre la aprobación de la LSCA en el Parlamento.

La creación del Secan tuvo el objetivo de agrupar distintas instituciones que estaban bajo la órbita del MEC y que tenían tareas y objetivos comunes. Pablo Álvarez lo ilustra de la siguiente forma: “Tenían más en común las radios con el canal, que las radios con el ballet [del Sodre]” (comunicación personal, 6 de febrero de 2020). No obstante, el cambio institucional, que se empezó a implementar en 2015, implicó pocos cambios en el funcionamiento cotidiano del canal y las radios públicas. Quizás el mayor impacto se dio a nivel del manejo de los recursos económicos, que comenzaron a ir a una bolsa común. RNU fue la mayor perjudicada por el cambio, ya que algunos recursos que en el esquema anterior pertenecían a las radios se terminaron volcando al canal, que requiere de un mayor presupuesto mensual para funcionar. De todas formas, ello no fue nuevo para las radios, ya que cuando pertenecían al Sodre también tuvieron que destinar recursos para otras funciones del organismo (Pedro Ramela, comunicación personal, 22 de abril de 2020). La falta de una voluntad política clara al respecto y las dinámicas de funcionamiento que tenían las radios y TNU hicieron que no se avanzara en acciones para generar una mayor articulación del trabajo. Una muestra de ello es que el decreto que reglamenta el funcionamiento del Secan no establece cometidos comunes para el nuevo organismo, sino objetivos por separado a cada una de las dependencias que lo integran.

El decreto de creación del Secan introdujo variantes en los cometidos de los medios públicos, cuya vigencia era anterior a 2005. Por ejemplo, para TNU se establece que “el macrogénero de la información constituirá la marca identitaria y vertebrará la programación de la televisión”, a la que se define como un servicio público<sup>10</sup>. En suma, la norma definió que los productos informativos del canal estarían regidos por la actualidad, las “necesidades de la población” y la pluralidad. De esa forma, se alejó de la idea de televisión oficial que primaba en un decreto sancionado por el gobierno anterior en el que se establecieron los cometidos del canal público. Además, establece que se apunta a generar una “nueva opción de contenidos”, a contribuir a “la dinamización cultural y desarrollo de la industria audiovisual” y se establece específicamente la relevancia de los contenidos de teatro, música, cine, literatura y arte<sup>11</sup>. En el caso de RNU, de forma similar se señala que uno de sus principales objetivos es garantizar a la ciudadanía el acceso a la información sobre acontecimientos nacionales e internacionales y también se menciona la necesidad de “una visión integradora de la diversidad nacional, especialmente en las zonas fronterizas” y también de los uruguayos que viven en el exterior<sup>12</sup>. Por su parte, una de las mayores novedades fue la creación de un Consejo Honorario Asesor del Secan, que, sin embargo, nunca fue nombrado ni designado.

Con la aprobación de la LSCA, por primera vez en décadas una ley definió los cometidos de los medios públicos uruguayos. En este caso, sí se establecieron cometidos comunes a todo el sistema, como la búsqueda de medios públicos generalistas, plurales, independientes, imparciales y diversos, que promuevan el acceso a la información, la cultura y la educación. Además, la ley define que deben regirse por los valores de “la paz, la democracia, la integración y justicia social, la no discriminación y la protección del medio ambiente” y promover la libertad de expresión y la participación<sup>13</sup>.

A través de la creación del SPRNTN como servicio descentralizado, la norma dio el marco jurídico para una mayor autonomía a la gobernanza de los medios gestionados por el Estado. La necesidad de más autonomía para los medios públicos es una de las reivindicaciones históricas de quienes forman parte de ellos. De hecho, autoridades de otras épocas, como Adela Reta cuando fue presidenta del

---

<sup>10</sup> Decreto 391/014.

<sup>11</sup> Decreto 391/014.

<sup>12</sup> Decreto 391/014.

<sup>13</sup> Ley 19.307, Artículo 151.

Sodre, admitió estar trabajando en un proyecto de ley que convertiría al canal en un servicio descentralizado, aunque no lo independizaba del Sodre (García Rubio, 1998). De más está decir que esa idea no prosperó en su momento.

Además, la LSCA estableció una forma novedosa para la designación de sus autoridades. Por un lado, el directorio del SPRTN, compuesto por tres integrantes, debe ser nombrado por el presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores. En suma, la LSCA define que los directores de radio y televisión pública son nombrados por el directorio del SPRTN por unanimidad, que, de no alcanzarse a los 60 días, baja a una mayoría simple de integrantes. Este mecanismo otorga mucha mayor autonomía a quienes dirigen los medios públicos en relación a las disposiciones vigentes hasta ese momento. Si bien el Secan también cuenta con un directorio colegiado para su dirección, los mecanismos de designación de los cargos de dirección de RNU y TNU siguen quedando en manos del Presidente de la República. Otra de las novedades de la LSCA es el establecimiento de incompatibilidades para el ejercicio de los cargos de dirección del SPRTN, entre los que está la vinculación directa o indirecta con “empresas o emprendimientos comerciales vinculados a la radio, televisión, publicidad, comunicación o similar”<sup>14</sup>. Por su parte, al igual que el Secan, el SPRTN también cuenta con una Comisión Honoraria Asesora.

#### **Diferencias entre lo dispuesto por el decreto de reglamentación del Secan y la LSCA**

|   | <b>Secan</b>   | <b>SPRTN</b>  |
|---|--|---|
| <b>Naturaleza jurídica</b>                                      | Unidad ejecutora del MEC.                              | Servicio descentralizado que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del MEC.  |
| <b>Integración del directorio</b>                               | Director de TNU, director de RNU y director del ICAU.  | Tres directores designados por el Poder Ejecutivo previa venia del Senado, más los directores de radio y televisión pública, que tienen voz pero no voto. |
| <b>Forma de designación de directores de radio y televisión</b> | A través de resolución del Presidente de la República. | Por unanimidad del Directorio del SPRTN. Pasados los 60 días, por mayoría simple de integrantes.  |

Fuente: elaboración propia.

<sup>14</sup> Ley 19.307, Artículo 159.



En síntesis, en los gobiernos frenteamplistas se innovó en materia de institucionalidad de los medios públicos. De todas formas, siguieron teniendo una estrecha dependencia de los gobiernos de turno. Si bien la LSCA creó un sistema de medios públicos con mayor autonomía, esa disposición no llegó a ponerse en práctica, pese a que no hubo mayores diferencias políticas al respecto<sup>15</sup>. Más allá de la creación del Secan, entre 2005 y 2015 se apostó por el desarrollo de TNU y RNU por separado, lo que será analizado en los siguientes apartados.

### ***El tiempo es tirano: las políticas dirigidas a Canal 5***

Durante el gobierno del colorado Jorge Batlle el canal tuvo su segundo intento de relanzamiento desde el retorno de la democracia después del proyecto frustrado del escritor Carlos Maggi, que fue boicoteado por las emisoras comerciales (Pereira, 2016). Además de su cambio de nombre -pasó a llamarse Tveo-, entre los años 2000 y 2003 se realizó una reforma institucional, que implicó la salida del canal del Sodre para pasar a ser una unidad ejecutora directamente dependiente del MEC, del que también depende el Sodre. Dicho cambio no tuvo mayor discusión pública y sus motivos no fueron explicitados en ningún documento público y, de hecho, quedó vinculado a discrepancias entre el presidente del Sodre de la época y el director de televisión, Juan Carlos Doyenart, que duró dos años en el cargo y antes de concretar su renuncia ya había amenazado con irse<sup>16</sup>. Por ejemplo, el sindicato de funcionarios del Sodre, que se opuso a la medida, manifestó años después en una comisión parlamentaria que la salida del canal del organismo se debió principalmente a diferencias personales entre ambos jefes<sup>17</sup>. Al momento de renunciar, el entonces director de Tveo denunció que en el Sodre había una “clara connivencia con los canales privados”<sup>18</sup>. En suma, su sucesor, Ramiro Rodríguez Villamil, declaró al asumir que no buscaría competir con la oferta televisiva

---

<sup>15</sup> De hecho, el proyecto de nueva Ley de Medios que a pocos días de asumir presentó el gobierno encabezado por Luis Lacalle Pou, que propone derogar varias disposiciones de la LSCA, mantiene el capítulo del SPRTN y solo hace algunos cambios a su gobernanza.

<sup>16</sup> Al respecto ver

<https://www.lr21.com.uy/politica/59599-doyenart-presento-renuncia-al-canal-y-batlle-no-la-acepto> y un análisis del politólogo Óscar Bottinelli disponible en <https://portal.factum.uy/ediciones-antteriores/estpol/anapol/2001/anp01029.html>.

<sup>17</sup> Ver acta de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores del 29 de noviembre de 2007.

<sup>18</sup> Al respecto ver <https://www.lr21.com.uy/politica/70399-doyenart-presento-ayer-la-renuncia>.

comercial porque jugaban “en canchas diferentes” y también manifestó su postura favorable a que el canal público saliera de la órbita del Sodre<sup>19</sup>.

El mecanismo elegido para la salida del canal de la estructura del Sodre fue una Ley de Rendición de Cuentas, que dedicó al tema tres de sus 169 artículos<sup>20</sup>. En dicha norma, además, se estableció que el Poder Ejecutivo quedaba con la potestad de realizar modificaciones en la estructura organizativa del canal, previo informe favorable del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado.

Precisamente, en 2003 y a través de un decreto, se aprobó una reestructura para el canal, en la que se establecieron como sus “cometidos sustantivos”:

- Difundir a través del Canal 5, las manifestaciones culturales de relevancia que se produzcan en el país y en el mundo.
- Divulgar e informar los acontecimientos oficiales relevantes de carácter nacional e internacional.
- Efectuar y difundir producciones nacionales, en el país y con proyección regional e internacional.
- Estimular la creación artística y promover la actividad de artistas e intérpretes nacionales que demuestren excelencia en su desempeño<sup>21</sup>.

De esta enumeración se desprende que se apuntó a un canal con un perfil oficial antes que público y con una orientación cultural antes que periodística. Más allá de ello, la renovación liderada por Doyenart implicó que los informativos fueran producciones propias del canal por primera vez desde el retorno de la democracia, ya que hasta ese momento los realizaban privados a través del mecanismo de coproducción (Waldemar Lamanna, comunicación personal, 3 de febrero de 2020).

Además del cambio de dirección, la crisis de 2002 puso un freno a cualquier intento de reposicionamiento del canal, ya que todo el Estado uruguayo vio drásticamente amputadas sus posibilidades de crecimiento en términos presupuestales (Rosenblatt, 2006). En este contexto, la gestión de Rodríguez Villamil apeló a la reformulación del vínculo con las coproducciones privadas a través de contratos que fueran más beneficiosos para el canal y a la generación de nuevas bases para la

---

<sup>19</sup> Al respecto ver

<https://www.lr21.com.uy/politica/73080-rodriguez-villamil-quiere-que-tveo-se-independice>

<sup>20</sup> La Ley N° 17.556 de Rendición de Cuentas apeló al mecanismo de “ley omnibus”, en el entendido de que contuvo varias leyes dentro de una ley, que tratan sobre asuntos relacionados pero distintos (Massicotte, 2013). La norma, correspondiente a las cuentas públicas del año 2001, se discutió en 2002, en plena crisis económica y social, cuando las prioridades del sistema político estaban puestas en esa situación.

<sup>21</sup> Decreto N° 555/003.

generación de publicidad, lo que permitió algunas modestas mejoras de infraestructura<sup>22</sup>.

La llegada del FA al gobierno nacional estuvo marcada por la necesidad de continuar y potenciar la recuperación de la economía y por mejorar indicadores sociales, y para ello se apeló a la centralidad del Estado y a la extensión del Estado de bienestar (Narbondó, 2014; Pérez Bravo, 2020). En el caso del canal público, el gobierno puso en la dirección a la periodista Sonia Breccia, quien tenía una extensa trayectoria en radio y desde 1988 era responsable de un programa periodístico en el canal bajo la modalidad de coproducción. Más allá de que se trataba de un cargo de particular confianza y de una designación política, el gobierno de la época buscó a alguien que tuviera un perfil profesional para el ejercicio del cargo<sup>23</sup>, lo que marca una diferencia respecto a sus antecesores. En su discurso de asunción, Breccia marcó la difícil situación social y económica en la que estaba el país y sobre su gestión señaló que apuntaría a hacer del canal “un lugar destacado” y “de referencia”<sup>24</sup>.

El comienzo de la gestión de Breccia no fue sencillo. Después de recibir amenazas de muerte anónimas y en el medio de una polémica por una antigua deuda con el canal<sup>25</sup>, Breccia aprovechó una comparecencia ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes para presentar un diagnóstico de la precaria situación y un plan de acción para comenzar a revertirla. En la sesión de la comisión del 13 de julio de 2005, la recién llegada directora de Canal 5 contó que en ese entonces la recepción de Tveo tenía 10% de alcance e imperfecciones en ese escaso margen de llegada. Según agregó, a través del cambio de una válvula y de la limpieza general del transmisor -que no se realizaba desde hacía 20 años- se logró mejorar la recepción de la señal y la imagen, lo que hizo que la pantalla recuperara 35% de la calidad de potencia. En suma, Breccia explicó que en ese

---

<sup>22</sup> Durante la asunción de Sonia Breccia como directora, Rodríguez Villamil habló concretamente de que durante su gestión, de tres años, el número de computadoras en el canal pasó de tres a 50 y de que se logró transformar un galpón en oficinas “dignas”. Además, destacó que dichas mejoras fueron logradas gracias a ingresos del propio canal y no a recursos presupuestales. El discurso está disponible en <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2005/03/2005033004.htm>.

<sup>23</sup> Así lo explicitó el entonces ministro de Educación y Cultura, Jorge Broveto, ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes el 18 de mayo de 2005, como consta en la respectiva versión taquigráfica.

<sup>24</sup> Ver en <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2005/03/2005033004.htm>.

<sup>25</sup> Respecto al debate político generado sobre si la deuda fue saldada o no, ver versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 18 de mayo de 2005.

momento ya estaba en proceso de licitación una nueva válvula, que permitiría llevar la calidad de la potencia a 90%<sup>26</sup>.

Entre otras carencias de infraestructura, la entonces directora mencionó que el canal no contaba con una cabina para locución, lo que hacía que se tuviera que contratar dicho servicio en forma externa; además, leyó un informe en el que se mencionaba que:

“El estado ruinoso de las instalaciones hace que sea peligroso trabajar en algunas dependencias del Canal, existen oficinas que se llueven, no tienen cielorraso, hay escaleras peligrosas, elementos eléctricos sin protección, equipos de extinción de incendio vencidos, etcétera. En los días de lluvia fuerte además de ingresar agua a los diferentes lugares, se puede escuchar el ruido en las chapas por falta de aislamiento adecuado”<sup>27</sup>.

En el mismo sentido, Breccia narró a los legisladores:

“Cuando yo llegué, fuimos con el periodista Miguel Nogueira y otros funcionarios a recorrer el canal. De pronto, llegamos a una sección previa a la sala de maquillaje -que oficia también como maquillaje- y me mostró una enorme rata que estaba allí. Él me dijo: esto está absolutamente tomado por la mugre y las ratas; también hay gatos. (...) La verdad es que de los gatos, los perros y de su acoplamiento todos quienes han ido al canal -ustedes mismos- tienen noticias, porque cuando uno estaba realizando una entrevista se escuchaban ladridos y maullidos; seguramente el señor diputado [Jorge] Gandini lo recuerda. Uno a veces se preguntaba si los animales se ponían de acuerdo para boicotear el programa, pero no, parecía algo natural. Recuerdo que, al principio (...) el programa era grabado -después fue en vivo- y era todo un lío, porque recibía a aquella especie de monstruos sagrados como Tarigo, Wilson Ferreira, Seregni, Fulano, Mengano, y mientras realizaba la entrevista, aparecían los ‘miau’ y los ‘guau’”<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Al respecto, ver versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

<sup>27</sup> Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

<sup>28</sup> Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

Si esto fuera poco, tampoco se contaba con recepcionistas y telefonistas, servicio para el que la nueva directora comenzó un proceso licitatorio de contratación. Hasta ese momento, quien recibía a la gente que llegaba al canal y atendía el teléfono era el agente policial que hacía el servicio 222. Por su parte, en ese momento Canal 5 contaba únicamente con un vehículo en condiciones, otro que se utilizaba pese a tener problemas en el tren delantero y a no contar con cuentakilómetros, y otros dos que estaban averiados y sin repararse desde hacía años. De hecho, uno de ellos se había convertido en un nido de ratas y cucarachas, según Breccia<sup>29</sup>.

En materia de programación, la dirección entrante diagnosticó una “baja calidad de realización audiovisual en las producciones del canal y en las coproducciones” y una “escasez de recursos e ignorancia del lenguaje audiovisual”<sup>30</sup>. En ese sentido, destacó que el canal no contaba con realizadores audiovisuales y que su grilla no tenía criterio ni eje director, por lo que estaba desbalanceada. Además, la programación del canal no tenía identidad institucional y la hora de cierre de transmisión dependía únicamente de los requerimientos de los coproductores. Un problema que enfrentó la nueva administración durante el primer año de gestión fue que en diciembre de 2004, sabiendo que en marzo del año siguiente llegaría una nueva dirección, se firmaron contratos con productoras hasta diciembre de 2005 y sin cláusula de rescisión. Por lo tanto, durante todo ese año la gestión encabezada por Breccia tuvo que atenerse a esos compromisos para definir los productos que saldrían en pantalla.

Un aspecto central en la gestión de los medios públicos es la forma de contratación de sus funcionarios. En Uruguay, los funcionarios públicos presupuestados cuentan con garantías que hacen difícil su movilidad (Narbondo & Ramos, 1999), lo que no siempre es compatible con el funcionamiento de un medio de comunicación. Una situación similar vivió durante muchos años el Sodre para sus elencos artísticos, por lo que se generaron mecanismos de contratación denominados “cachet”, que se usan para contratar principalmente a profesionales en tareas artísticas, de docencia, periodísticas y técnicas en general, por un período puntual y sin que ello implique la entrada a la función pública<sup>31</sup>. Al llegar a la dirección, Breccia señaló que se

---

<sup>29</sup> Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

<sup>30</sup> Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

<sup>31</sup> Dicha modalidad de contratación fue regulada por el decreto 123/003 del año 2003.

encontró a funcionarios contratados bajo esta modalidad que no firmaban tarjeta, otros que proveían al canal de equipos para el desarrollo de las tareas y por ello se les compensaba con horas, días libres o con una retribución más elevada, mientras que en algunos casos podían negociar publicidad del canal. Respecto a las retribuciones de estos contratos, la entonces directora mencionó que algunas eran muy elevadas y había una gran variedad de salarios. Cuando asumió, Breccia rescindió tres vínculos laborales que representaban 10% del total de salarios que se pagaban a contratos cachet, ya que, según fundamentó, la situación generaba que “los funcionarios que realizaban la misma tarea se vieran desmotivados ante tal situación, siendo más notoria la diferencia con los funcionarios públicos”<sup>32</sup>.

El proyecto de canal que intentó desarrollar durante su gestión se apoyó en tres pilares: la información, la coproducción y el intercambio. Según la entonces directora, la información iría en línea con “la actualidad y las necesidades de la población” y se buscaría la pluralidad. En ese sentido, contó que una de las primeras medidas fue el aumento de la cantidad de horas de información en vivo, que pasaron de dos y media a ocho. La jerarca también apuntó que en sus primeros tres meses de gestión se hicieron nueve transmisiones especiales, cuando antes “no existía una práctica habitual de realizar coberturas en vivo desde exteriores”. En segundo lugar, indicó que el énfasis en la coproducción se debía a que no se disponía “de presupuesto para producción propia más que el destinado al servicio informativo”. En particular, se apostaría a nuevas coproducciones que cumplieran “las funciones de la televisión pública, educativa, social, democrática, cultural, identitaria, de calidad, de equilibrio territorial, económica, dinamizadora de la industria, de divulgación, que sirva de guía ejemplarizante y moral y para el desarrollo de otras”. En tercer lugar, señaló que el intercambio se daría a nivel local, regional y mundial, “con diversas instituciones de la industria, universidades, escuelas de cine, televisiones públicas, regionales, europeas”<sup>33</sup>. En este sentido, se adquirieron contenidos de la BBC y se generaron transmisiones en dúplex a diario entre el informativo matutino de TNU y el de la televisión pública argentina.

Otra línea de trabajo de las nuevas autoridades fue la recuperación y la obtención de pantallas en el interior. En concreto, se recuperó una repetidora de Colonia, el

---

<sup>32</sup> Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

<sup>33</sup> Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

Canal 6, y otra de Maldonado -el Canal 2-, que había sido cedida a los dueños de Canal 12 de Montevideo en 1970, con posteriores renovaciones que ya se encontraban vencidas. En suma, por primera vez Canal 5 realizó una transmisión en línea a través de su página web “en construcción”, en ocasión de la cobertura especial de las elecciones departamentales.

Además, el canal rediseñó la identidad gráfica y fue rebautizado como TNU para lograr el reconocimiento internacional como “el canal del Estado uruguayo, como sucede normalmente en la mayoría de los países”<sup>34</sup>. Como suele ser habitual cuando asume una nueva dirección, Breccia armó su equipo periodístico con un nuevo jefe de informativos, figura que, si bien tiene un perfil profesional, es designada directamente por la dirección y su continuidad en el cargo suele ir atada a la del director. También armó un equipo para tareas de gestión mediante modalidades de contratación directa, lo que generó un primer entredicho público con uno de los sindicatos del canal, que reclamó que esos puestos fueran ocupados por funcionarios públicos a través de concursos internos. Precisamente, las modalidades de contratación han sido una tensión permanente en el canal e incluso dan lugar a la existencia de dos sindicatos de trabajadores: uno de funcionarios públicos, la Asociación de Trabajadores de Televisión Nacional (ATTN), principalmente conformado por técnicos, y otro de funcionarios con contratos a término, la Asociación de Productores y Periodistas de Televisión Nacional (APPTN), integrado principalmente por estos profesionales<sup>35</sup>.

Entre 2005 y 2015, los contratos a término pasaron por varias modalidades. A comienzos del período se optó por la modalidad cachet, por la que los trabajadores tenían que facturar a través de una unipersonal, lo que en los hechos hacía que gozaran de muy pocos derechos laborales; sobre el final del primer gobierno del FA comenzó a usarse el contrato de función pública, por el que gozaban de todos los derechos de un funcionario público, salvo el de la inamovilidad. Formalmente, este tipo de contrato da la posibilidad de la presupuestación de los trabajadores, algo que no ocurrió en ningún caso. Finalmente, desde principios del segundo gobierno nacional del FA, se optó principalmente por contratos laborales bajo el derecho

---

<sup>34</sup> Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

<sup>35</sup> La ATTN integra la Confederación de Funcionarios del Estado (COFE), mientras que la APPTN es parte de la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU).

privado<sup>36</sup>, lo que implica que los trabajadores cuentan con todos los derechos del sector privado a excepción del despido, pero trabajan para el Estado (Fabián Cardozo, comunicación personal, 9 de julio de 2020). A lo largo de los 15 años de gobiernos frenteamplistas, la duración de estos contratos ha variado desde seis meses hasta dos años. Precisamente, la posibilidad de contar con una mayor estabilidad laboral ha sido el principal reclamo de periodistas y productores, mientras que los funcionarios públicos se quejan de que, por la vía de los hechos, muchas veces terminan percibiendo un salario mucho menor por realizar la misma tarea que los trabajadores contratados.

Estas modalidades de contratación a término se realizaron en forma directa y también a través de llamados abiertos. Más allá de que en teoría son más ágiles, también tuvieron sus dificultades, principalmente por la complejidad burocrática de cada trámite, que siempre debía pasar por el MEC. En un principio, eso generó que muchos trabajadores cobraran su salario varios meses después de haber comenzado a trabajar en el canal y, a su vez, que fuera una limitante importante a la hora de tentar a productores y periodistas. En palabras del director de informativos de aquel momento: “No podés traer a trabajar a alguien y decirle que con suerte va a cobrar dentro de seis meses” (José Correa, comunicación personal, 13 de julio de 2020). Esta situación estructural planteó dificultades para la implementación de los nuevos planes para el canal, ya que para ser el canal con más horas de información en vivo y de producción propia era imprescindible la contratación de más periodistas y productores.

En 2005, las autoridades entrantes también visualizaron que, además de un equipo periodístico “dejado de lado”, se encontraron con un “funcionariado público muy burocratizado”, lo que formaba parte de una compleja cultura organizacional que hacía que fuera difícil impulsar cambios de un día para el otro. Ello generó que durante los dos primeros años de gestión las autoridades se dedicaran principalmente a sentar las bases para comenzar a implementar el proyecto de canal que impulsaban (José Correa, comunicación personal, 13 de julio de 2020).

### ***Apagar incendios***

---

<sup>36</sup> Para más detalles, ver tabla 2 del anexo.



Por si esto fuera poco, en noviembre de 2005 se registró un importante incendio en el canal, que destruyó buena parte de las instalaciones e hizo que la salida al aire debiera ser interrumpida durante varios días. Más allá de lo complejo de la situación, se aprovechó para adelantar una etapa de obras que estaba prevista para más adelante, ya que fue necesario reconstruir buena parte de la planta emisora. Si bien las obras se extendieron más allá de la gestión de Breccia y el proyecto sufrió algunas mínimas reorientaciones por parte de Claudio Invernizzi, quien la sucedió en el cargo en 2009<sup>37</sup>, una vez culminadas hubo importantes mejoras para el trabajo cotidiano. En materia de infraestructura, durante la gestión de Breccia también se apostó por la renovación de equipos, materia en la que el canal se encontraba muy rezagado (Waldemar Lamanna, comunicación personal, 3 de febrero de 2020). Si bien las mejoras en materia edilicia y de equipos no permitieron solucionar todos los problemas, posibilitaron acortar la distancia con los canales comerciales, que, de todas formas, siguieron manteniendo una ventaja considerable sobre el medio público.

Además del accidente que adelantó la necesidad de realizar obras en Canal 5, varios entrevistados destacan la capacidad de la entonces directora a la hora de solicitar recursos presupuestales ante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Dicho organismo fue el encargado de elaborar los presupuestos nacionales durante los gobiernos del FA y, si bien en el caso de los medios públicos las solicitudes presupuestales se canalizaban a través del MEC, el hecho de que los directores de los medios contaran con diálogo directo y capacidad de incidencia con jefes del MEF o con el presidente de la República favorecía la asignación de recursos<sup>38</sup>.

Al mismo tiempo, los principales ingresos extrapresupuestales con los que contó el canal fueron principalmente generados por la restitución de la disposición que hizo que 20% de la publicidad oficial debiera dirigirse a los medios públicos. Dichos recursos fueron “una bocanada de aire” que se destinaba a gastos que no podían cubrirse con recursos presupuestales, principalmente por el poco margen de flexibilidad para gastos imprevistos como, por ejemplo, la cobertura de una gira presidencial en el exterior (José Correa, comunicación personal, 13 de julio de 2020). De todas formas, durante todo el período estudiado los recursos

---

<sup>37</sup> Por ejemplo, la que en el proyecto inicial iba a ser la oficina de la dirección pasó a ser un estudio, lo que implicó una novedosa apuesta, ya que contaba con vista a la calle.

<sup>38</sup> Para apreciar más claramente el aumento presupuestal, ver tabla 1 del Anexo.

extrapresupuestales significaron una pequeña parte del presupuesto del canal, al igual que los espacios pagos por las coproducciones y la publicidad privada que el canal consiguió (Virginia Martínez, comunicación personal, 26 de diciembre de 2019).

Un punto de inflexión en la administración de Breccia fue una reestructura que buscó darle una mayor relevancia al área de prensa en el organigrama del canal, ya que se entendía que hasta 2005 había estado “abandonada”: “Había un departamento de prensa, había un noticiero, pero en realidad no tenía ninguna producción ni tenía medios para hacerla. Era un personal que estaba en el canal, pero totalmente ocioso” (José Correa, comunicación personal, 13 de julio de 2020). Desde la perspectiva de la dirección, ello generó que los funcionarios públicos del canal entendieran que se estaba dando un privilegio a dicha sección. La reestructura se implementó a través de un decreto, que también fijó los objetivos de TNU, que luego fueron tomados textualmente por el decreto de creación del Secan. En cuanto a la reestructura interna, determinó que el departamento de Prensa se convirtiera en una división, lo que implicaba una mayor jerarquía<sup>39</sup>. Más allá del contenido, con el que la ATTN no estaba de acuerdo, la forma deterioró todavía más el relacionamiento entre el sindicato y la dirección. Desde el gremio se denunció que en una negociación tripartita con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se había acordado que Prensa sería un departamento, pero en el decreto firmado horas después por el presidente de la República se la convertía en división. Esa situación desató una fuerte conflictividad que implicó que la ATTN realizara varios paros sorpresa, que implicaban que el canal dejara de transmitir. La respuesta de la dirección fue colocar placas que decían que “el acceso a la libertad de información se ve impedido por responsabilidad de los trabajadores de la ATTN” y también pasó a descontar un día de sueldo cada una hora y media de paro a los funcionarios<sup>40</sup>.

Una vez que vencieron los contratos firmados con la dirección anterior, Breccia levantó del aire varias coproducciones privadas, de forma de tener más capacidad de decisión sobre la pantalla. Eso implicó la apertura de otro frente de conflicto, ya que, después de muchos años al aire, algunos coproductores no se lo tomaron de buena forma. Este conjunto de conflictos, sumados al arduo trabajo para impulsar

---

<sup>39</sup> Decreto 432/008.

<sup>40</sup> Ver más al respecto en [https://www.180.com.uy/articulo/1395\\_El-conflicto-en-Canal-5-se-radicaliza](https://www.180.com.uy/articulo/1395_El-conflicto-en-Canal-5-se-radicaliza).

los cambios planteados<sup>41</sup> y a un cambio de ministro en el MEC, desembocaron en la renuncia de Breccia. Según explica María Simon, la ministra de Educación y Cultura que asumió en 2008 y relevó a Jorge Brovetto:

“Hubo una intencionalidad de un cambio de dirección política, pero además Sonia Breccia renunció por su voluntad. Se buscó un cambio más que político, un cambio en el sentido de darle más peso al contenido, entendiendo que la etapa anterior estaba muy bien”. (María Simon, comunicación personal, 4 de febrero de 2020)

La nueva dirección asumió el 1 de enero de 2009 y fue encabezada por el publicista Claudio Invernizzi, quien considera que cuando llegó encontró “un canal internamente destrozado” a nivel de recursos humanos, tanto a nivel de los funcionarios públicos, los contratados y las personas vinculadas a las coproducciones (Claudio Invernizzi, comunicación personal, 8 de julio de 2020). Según valoró, durante su gestión, que duró un año y tres meses, tuvo que dedicar 70% del tiempo a “intentar zurcir y reconstruir los vínculos” dentro del canal.

A nivel de pantalla, era evidente que TNU tenía un perfil principalmente informativo, algo que el nuevo director intentó cambiar. Si bien no negaba la necesidad de que el canal público contara con contenidos periodísticos, consideró que implicaban “una zona de riesgo y de conflicto” con el sistema político, en un momento en el que “el canal necesitaba paz” para poder seguir adelante. Al mismo tiempo, Invernizzi tenía la convicción de que un canal público también debía “reportar otros intereses” de la ciudadanía y apostar por contenidos culturales y de entretenimiento<sup>42</sup>, por ejemplo, a través de la promoción del cine nacional (Claudio Invernizzi, comunicación personal, 8 de julio de 2020). Ello también quedó plasmado en el nuevo decreto sancionado para reconsiderar la reestructura aprobada el año anterior, ya que también se cambió la redacción del primer objetivo para TNU. El decreto 432/008 planteaba que “el macrogénero de la información constituirá la marca identitaria y vertebrará la programación de la televisión como servicio público”. En cambio, en el decreto

---

<sup>41</sup> El director de informativos del momento habló de que vivía jornadas de trabajo que a veces llegaban a 16 horas de corrido. En esa primera etapa se apuntó a la generación de equipos y de la construcción de un objetivo que fuera compartido por los funcionarios del canal (José Correa, comunicación personal, 13 de julio de 2020).

<sup>42</sup> En la versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de mayo de 2009 puede profundizarse sobre el proyecto de pantalla de Invernizzi para el canal.

193/009, del año siguiente, el primer objetivo plantea que el canal apuntará a “constituir la marca identitaria y vertebrar la programación e información de la televisión como servicio público”. No obstante, dos meses después se sancionó un tercer decreto sobre el tema en el que para describir los cometidos del canal se vuelve a la redacción del decreto 432/008.

Más allá de las ideas y vueltas, el Poder Ejecutivo reconoció el error de la anterior dirección del canal al haber aprobado un organigrama distinto al que se había acordado en la negociación colectiva y mantuvo el que había sido acordado con los trabajadores en 2008 -que implicaba que Prensa fuera un departamento y no una sección-. De esa forma, se solucionó el conflicto con ATTN, lo que representó un cambio importante de relacionamiento con la nueva dirección. Precisamente, la gestión del publicista estuvo marcada por la cooperación con los funcionarios y una muestra de ello es que se trató del único director al que los trabajadores le realizaron una despedida cuando se confirmó que no seguiría en el cargo (Fabián Cardozo, comunicación personal, 9 de julio de 2020).

Quizás influido por su trayectoria profesional en el campo de la publicidad, Invernizzi se preocupó especialmente por la forma en que el medio era percibido por la ciudadanía. En ese sentido, lamentó que el canal sólo captara la atención pública cuando surgía algún problema en relación a su gestión y analizó que ello se deba a que “la gente no lo siente como propio”. Para Invernizzi, esos aspectos, que tienen que ver con la identidad, también deben tenerse en cuenta cuando se piensa el rumbo de un canal público, que debería ser el lugar donde los ciudadanos “puedan verse bellamente” (comunicación personal, 9 de julio de 2020).

Si bien duró poco más de un año, la gestión de Invernizzi sirvió para que TNU pasara de un perfil informativo a uno generalista, algo en lo que coinciden varios de los entrevistados para el presente trabajo. Más allá de que no puede hablarse de una ruptura o una refundación respecto a la dirección anterior, tampoco existió una continuidad marcada. Existió voluntad de mantener el apoyo a una apuesta de fortalecimiento del canal público, pero el proyecto comunicacional cambió bastante entre una dirección y otra, pese a que transcurrieron dentro de un mismo período de gobierno nacional. El director de informativos durante la gestión de Breccia no duda en afirmar que no existió continuidad entre una dirección y otra:

“Yo me voy del canal como encargado de prensa y nunca se me convocó para hacer un relato de lo que había ocurrido. (...) Entonces, si tú no generas una narrativa de lo que ocurrió, es imposible una administración que pueda continuar, o que pueda continuar aportando lo nuevo”. (José Correa, comunicación personal, 13 de julio de 2020)

### ***El período 2010-2015***

Después de que el FA ganara las elecciones nacionales y obtuviera mayoría parlamentaria por segunda vez consecutiva, desde el gobierno de José Mujica se intentó dar continuidad a la gestión en los medios públicos. Pese al cambio en el MEC con el nombramiento de Ricardo Ehrlich como ministro, Sergio Sacomani fue ratificado al frente de RNU y se le ofreció a Invernizzi continuar como director de TNU. Como el publicista declinó la oferta y volvió a trabajar al campo profesional en el que se había desempeñado durante años, debió buscarse un recambio, que fue Virginia Martínez, realizadora audiovisual que ya tenía experiencia en la gestión de canales públicos. Martínez fue asesora de Doyenart en Canal 5 y también se desempeñó como directora de TV Ciudad entre 2005 y 2009. Si bien el cargo de director siguió siendo de confianza del Poder Ejecutivo, de nuevo se optó por una persona que tenía una trayectoria profesional y, además, experiencia en gestión. Más allá de los avances registrados en el período anterior, muchos de los problemas estructurales de TNU siguieron sin resolverse. Una prueba de ello es que Martínez recuerda que cuando llegó al canal la situación era la siguiente:

“Problemas edilicios, un rezago técnico importantísimo, un personal mal remunerado, mal preparado y un canal dominado en última instancia por coproductores privados, que alquilan espacio de pantalla. Un canal al servicio de ese esquema, que era un esquema muy asentado, que tuvo sus razones de ser por el lugar que ocupó en el panorama audiovisual. Por último, un canal en el que uno sentía, intuía y comprobaba que cualquier intento de cambio iba a significar conflicto y que frente a ese conflicto no era evidente tener un respaldo político”. (Comunicación personal, 26 de diciembre de 2019)

La gestión de Martínez implicó varios puntos de continuidad con la dirección anterior, como la apuesta por contenidos nacionales y por diversificar la pantalla. Algunos diferenciales fueron el fortalecimiento del vínculo con productoras independientes para lograr una mejor calidad de los contenidos y el abordaje de temas que no estaban siendo abordados por el canal público. Al mismo tiempo, a nivel informativo se apostó por establecer manuales de estilo y pautas escritas de funcionamiento en temas sensibles como el tratamiento de la violencia de género y otros, como el uso de las redes sociales de los periodistas (Virginia Martínez, comunicación personal, 26 de diciembre de 2019). Esta línea de acción estuvo acompañada de las incorporaciones de figuras reconocidas de los informativos de los canales comerciales, que se integraron al equipo de TNU. La más significativa fue el nombramiento de la periodista Iliana Da Silva como jefa de informativos. Ello fue el resultado de una búsqueda por romper con una lógica de muchos años que iba en sentido contrario, ya que Canal 5 tradicionalmente funcionaba como una escuela de la televisión uruguaya, de la que luego los canales privados se servían para incorporar a quienes más se destacaban (Pablo Álvarez, comunicación personal, 6 de febrero de 2020).

Una de las políticas más importantes en el período 2010-2015 fue ganar más margen de decisión sobre la pantalla, a través del establecimiento de requisitos a las coproducciones privadas que se emitían en el canal desde hacía muchos años.

“Los productores privados pagan un ficto, tienen derecho a tener publicidad y tienen autonomía en la generación de los contenidos, lo cual es un problema práctico cuando como canal querés tener una política potente de información y de periodismo. De repente, en un día hay tres [programas] periodísticos y está invitada la misma persona. Por otro lado, hay una tensión en el sentido de que estos productores, por debilidad del canal, por ausencia del Estado, por amiguismo, por lo que sea, han sostenido históricamente la programación ante un canal pobre, sin presupuesto, sin vocación de servicio público. Fue un factor de tensión muy importante algo tan sencillo como cambiar un programa de horario o exigir una cierta calidad en los contenidos: no repetición de los programas porque el productor simplemente no llegara con su programa; duración homogénea y no que una semana durara media hora y a la otra semana 40 minutos; plazos para entrega de los programas, porque

a veces los productores llevaban directamente los programas a emisión”.  
(Virginia Martínez, comunicación personal, 26 de diciembre de 2019)

Esta compleja relación con los coproductores también traía complicaciones en términos periodísticos. Por ejemplo, un acuerdo establecía que los temas rurales no eran abordados en los informativos producidos por TNU, ya que existían dos informativos privados en el canal dedicados a esa temática. Además, algunos de los productores tenían participación en publicidades que se emitían en el informativo del canal, con acuerdos comerciales que comprometían la producción de noticias y, a su vez, hacían que el horario del noticiero fuera más extenso. Martínez terminó con la publicidad en el informativo del canal y, al mismo tiempo, redujo su duración (comunicación personal, 26 de diciembre de 2019). Una de las líneas de trabajo más fuertes de su gestión fue la búsqueda de que las coproducciones se adaptaran a los requerimientos de programación del canal y no a la inversa, como ocurría en muchos casos. Ello hizo que las tensiones fueran constantes y que, por ejemplo, muchos programas que estaban sin contrato desde hace años fueran convocados a firmar, pero no se presentaban a hacerlo (Virginia Martínez, comunicación personal, 26 de diciembre de 2019).

Una de las acciones más importantes para ganar más capacidad de decisión sobre la pantalla se dio a finales de 2012, cuando se abrió un llamado público para coproducciones sobre distintas temáticas, en el que debieron participar los programas que ya se emitían en el canal bajo esa modalidad. Ello generó un enfrentamiento público entre la dirección y algunos de los programas, principalmente los que estaban al aire desde hace muchos años. Precisamente, esa situación debilitaba a la directora, que estaba en TNU desde hacía menos años que la mayoría de los coproductores, sumado a que muchos de ellos apelaron a vínculos con el gobierno en busca de evitar la etapa de llamado<sup>43</sup>. Además, la convocatoria tuvo un cupo menor a la cantidad de programas que ya estaban en pantalla, lo que implicaba que algunos se quedarían fuera.

Entre 2012 y 2013 se realizaron llamados y asignaciones de canales para la Televisión Digital Terrestre (TDT), proceso que para TNU implicó varios desafíos. El más importante fue el tecnológico, ya que se trataba de un canal que, si bien había

---

<sup>43</sup> El caso que tuvo más repercusión mediática fue el del histórico Estadio Uno, a cargo de Julio César Sánchez Padilla. Desde esa producción presionaron a nivel del MEC para intentar revertir la decisión de la dirección del canal (Pablo Álvarez, comunicación personal, 6 de febrero de 2020).

mejorado en los años anteriores, todavía estaba lejos de sus competidores del sector comercial<sup>44</sup>. Por lo tanto, si no se transitaba en forma adecuada, el cambio de tecnología podía aumentar la brecha entre la televisión pública y la privada. Con la tecnología analógica, TNU no cumplía con una de las características básicas de cualquier televisión pública: llegar en forma abierta y gratuita a todo el territorio nacional (Becerra & Waisbord, 2015; Pasquali & Safar, 2006). Martínez señala que por aire “el canal no llega a ningún lado” y en las grillas de cable “si algún día había fútbol, te sacaba la programación y ponía un partido de fútbol”. La ex directora explica esta situación por “falta de renovación de equipos” o por “servidores que quedaron sin uso” y hacen que el equipamiento no pueda aprovecharse. En suma, lamenta que dentro del canal “no había personal bien preparado” para la instalación de nuevos equipos y “si había un funcionario de afuera no puede dar órdenes porque no es funcionario público” (comunicación personal, 26 de diciembre de 2019).

Entre otras cuestiones, la TDT permite a los canales emitir en alta definición, para lo que el canal público debía realizar una “importante inversión” en equipos, contenidos y recursos humanos, tanto para las funciones que se venían realizando como para otras nuevas (TNU, 2013, p. 13). Según se calculó en el momento, se necesitaban aproximadamente nueve millones y medio de dólares -210 millones de pesos de aquel momento- en transmisores y otros equipos para que el pasaje a la digitalización en el canal fuera óptimo, además de cinco millones y medio de dólares -119 millones de pesos del momento- que debían sumarse al presupuesto anual del canal por incremento de la producción y de gastos de funcionamiento (TNU, 2013). Si bien se intentó que los gastos que se harían por única vez se cubrieran a través de partidas extrapresupuestales, no se pudo convencer al MEF de esa asignación (Pablo Álvarez, comunicación personal, 6 de febrero de 2020).

Más allá de las dificultades para aprovechar las ventajas tecnológicas que supuso la TDT, también fue una oportunidad para plasmar un proyecto por escrito, que coincidió con los festejos de los 50 años del canal. Dicho proyecto implicaba muchas novedades, como la incorporación de una nueva señal<sup>45</sup> con contenidos

---

<sup>44</sup> La ex directora de TNU, Virginia Martínez, lo definió como “el canal que peor se ve y peor se oye” (comunicación personal, 26 de diciembre de 2019).

<sup>45</sup> La tecnología de la TDT permite que cada canal cuente con más de una señal. En el caso uruguayo, el decreto 153/012 definió que cada canal tuviera una señal en alta definición (HD, según la sigla en inglés), otra en definición estándar (SD, según la sigla en inglés) y que también pudiera generar la transmisión de sus contenidos para dispositivos móviles a través de la tecnología *one seg*.



culturales y educativos, en la que la Universidad de la República (Udelar) tendría una franja diaria de programación. Con la asignación del nuevo canal digital, TNU se proyectó también renovar su equipamiento, mejorar la calidad de emisión, ampliar la cobertura en el interior y pasar de 23 a 38 repetidoras. A nivel de programación, además de la alianza con la Udelar, el canal público se propuso aumentar la cuota de contenidos nacionales, tanto propios como de productoras independientes, e incorporar contenidos locales para difundirlos en forma regional y departamental. Hasta ese momento, en promedio el canal contaba con 58% de programas nacionales -mayormente periodísticos e informativos- y se proponía incrementarlo (TNU, 2013).

En el proyecto también se estableció la misión y visión de TNU, que si bien no difirió drásticamente con los objetivos expresados en los decretos de reestructura de 2008 y 2009, apeló a un perfil generalista y no meramente informativo. Por ejemplo, se estableció que el canal aspira a “promover una programación de calidad”, a la que se define como “contenidos que se rigen por estándares profesionales de producción, que informan y/o entretienen sin manipular al espectador, que practican el pluralismo informativo y tienen una particular preocupación por la innovación en el tratamiento de los temas y en la realización audiovisual” (TNU, 2013, p. 8). No obstante, la entonces directora considera que el proyecto terminó siendo “una hoja al viento” y que no fue un proyecto de Estado, ya que no solo no fue considerado por las máximas jerarquías del Poder Ejecutivo, sino tampoco por quienes continuaron con la gestión en el canal (Virginia Martínez, comunicación personal, 26 de diciembre de 2019).

Si se pasa raya, puede afirmarse que entre la gestión de Martínez y la de Invernizzi existieron muchos más signos de continuidad que con la de este último y Breccia. En el período 2010-2015 se apostó por diversificar la programación del canal para lograr un perfil más generalista, sin que los contenidos informativos fueran su marca identitaria. Como una particularidad, la gestión de Martínez generó un mayor vínculo con productores independientes, que permitieron abordar temáticas e incursionar en formatos que no estaban siendo contemplados por el canal. Además, se apostó a las alianzas con otros organismos públicos para generar contenidos culturales, gastronómicos y agropecuarios, entre otros (TNU, 2013). Como ya fue señalado, a partir de 2010 también se innovó en la modalidad de contratación de los periodistas y productores del canal, que pasaron a trabajar a través de un contrato laboral de

derecho privado, una solución que el gobierno había encontrado para contrataciones a corto plazo en el ballet del Sodre, encabezado por Julio Bocca, y trasladó a los medios públicos (Fabián Cardozo, comunicación personal, 9 de julio de 2020).

Martínez fue la única directora del canal en completar cinco años de gestión, no solo del período estudiado, sino desde el retorno de la democracia. “Tuve mis momentos en que estaba a punto de que me echaran”, recordó, pero considera que permaneció en el cargo gracias al respaldo del MEC hacia su trabajo y su trayectoria. En suma, afirmó que influyó positivamente que, a través de una ley presupuestal, al comienzo de su gestión “el sueldo de director pasó a ser digno, ya que nunca lo había sido”, lo que hacía que muchas veces tuvieran que acudir al multiempleo (Virginia Martínez, comunicación personal, 26 de diciembre de 2019). Al respecto, el entonces director general de secretaría del MEC, Pablo Álvarez, plantea motivos similares. Por un lado, señala que la permanencia se debió a lo hecho por la propia dirección y “al estilo de conducción de Ricardo Ehrlich de no quemarse ante los micro incendios” y “no usar a la gente como un fusible”, ya que ello no resuelve los problemas. Además, mencionó que ninguno de los sindicatos del canal planteó la necesidad de su remoción como salida a los diferentes conflictos y negociaciones, algo que muchas veces ocurre (comunicación personal, 6 de febrero de 2020).

A nivel presupuestal, los recursos asignados por Rentas Generales fueron en aumento durante todo el quinquenio, lo que hizo que el presupuesto proveniente de esa vía de financiamiento se duplicara en pesos y en términos brutos. De todas formas, los gastos de funcionamiento y de inversiones se mantuvieron constantes a lo largo de todo el período<sup>46</sup>.

A los ingresos que el canal recibió por la vía presupuestal deben sumarse los que se obtuvieron por otras vías, como el arrendamiento de espacios a coproductores y la venta de publicidad. En el primer caso, los ingresos siguieron representando una porción ínfima del presupuesto total del canal (Virginia Martínez, comunicación personal, 26 de diciembre de 2019), mientras que la entrada de recursos por publicidad representó 19% de los ingresos de TNU, con \$41.500.000 anuales en promedio. De ese monto, 85% provino de publicidad de organismos públicos (TNU,

---

<sup>46</sup> Para observar el detalle, ver tabla 1 del anexo.

2013), lo que refleja la importancia de la disposición de que 20% de la publicidad oficial se destine a los medios públicos, más allá de que ese porcentaje no se cumplió por parte de todos los entes y organismos del Estado (Virginia Martínez, comunicación personal, 26 de diciembre de 2019).

### **El proyecto de las radios públicas**

En 2005, las radios públicas estaban en un estado de abandono más pronunciado que el de Canal 5. Cuando el FA asumió por primera vez el gobierno nacional, el Sodre tenía bajo su órbita cuatro radios. CX6 Radio Clásica fue la primera emisora pública y la que contaba con un mayor alcance, e históricamente se dedicó a transmitir música del género que le da nombre. CX26, convertida en Radio Uruguay en el período estudiado, había pertenecido al Ministerio de Ganadería y en la década del 50 pasó al Sodre; antes de 2005 se dedicaba principalmente a emitir música nacional. La otra emisora en AM era CX38 -posteriormente Emisora del Sur-, que era “como una colcha de retazos” porque se emitían programas muy diversos y sin una línea clara de programación (Pedro Ramela, comunicación personal, 22 de abril de 2020). El Sodre también contaba con la 97.1 FM, que pasó al organismo durante la última dictadura y, después de una primera etapa con muy pocas horas de programación, se dedicaba a emitir música clásica más liviana. Sobre la situación de CX26, que era la que contaba con programación que iba más allá de la música, el periodista y coordinador periodístico de la emisora en el inicio de la gestión de Sacomani, Luis Custodio, señaló que antes de 2005 las radios públicas no estaban pensadas para emitir contenidos periodísticos y solo contaban con un pequeño equipo para los informativos. Además, afirmó que:

“La radio se componía de retazos de programación, de programas de una hora o de media hora de distintos temas, puestos como caían. Te podías encontrar con un programa de tango o con uno de ciclismo pegado a uno de comerciantes y a otro de la Antártida. No había una estrategia de comunicación. Generalmente, (...) la cuestión era ir a hablar con la dirección y si traían una tarjeta de recomendación de algún político, mejor. Si lo consideraban te cedían media hora en algún lugar, muchas veces sin cobrarla”. (Luis Custodio, comunicación personal, 27 de mayo de 2020)

A nivel de las condiciones de infraestructura, el periodista recuerda que “estaba todo sin mantenimiento”, se trabajaba “sin computadoras” y “con carretes de cinta acomodados con el dedo”. También señala que los espacios físicos eran inadecuados, tanto para el trabajo de periodistas como de operadores. “Donde hoy está parte de la producción de programas e informativos era un viejo archivo, donde daba pavor ver que parte del acervo cultural, llámese cintas y demás, estaba bajo las goteras que lo hacían pedazos” (Luis Custodio, comunicación personal, 27 de mayo de 2020).

En ese contexto, el presidente Vázquez le planteó personalmente a Sacomani su deseo de que asumiera como director de las radios públicas, quien aceptó el desafío. Si bien RNU estaba dentro del Sodre, su director era nombrado por el Presidente de la República a propuesta del titular del MEC. Al igual que Breccia, Sacomani tenía una extensa trayectoria como periodista radial y en los inicios de su gestión armó un equipo para la conformación de un proyecto de radios públicas con personas a las que consideraba cercanas. Dicho proyecto se plasmó por escrito y fue la hoja de ruta durante los 15 años en los que gobernó el FA. Además de la necesidad de apostar por el pluralismo, la independencia periodística y la búsqueda de la verdad, el proyecto incluyó la necesidad de llegar a todo el país y que cada una de las cuatro emisoras contara con perfiles bien diferenciados.

Inicialmente se pensó que CX6 fuera la emisora de perfil periodístico, pero a los nuevos jefes les quedó claro que Radio Clásica era la emisora “que no se puede tocar” y siguió con su programación tradicional. Ello ocurrió pese a que la dirección entrante entendía que “no tiene sentido transmitir música en AM” porque es algo “de otro tiempo” y que la música clásica debía ser emitida “en otros formatos” (Pedro Ramela, comunicación personal, 22 de abril de 2020). Según la perspectiva de la ex ministra de Educación y Cultura, María Simon, Radio Clásica “es muy importante”; “capaz no es una expresión de muchos, pero no hay que creerse que la música clásica es de los pequeños burgueses, hay todo tipo de gente que la escucha”. De hecho, la ex ministra también tenía la idea de que se televisaran funciones del ballet, la ópera y la orquesta del Sodre, pero no se concretó por los elevados costos que implicaba una producción profesional para ello. (comunicación personal, 4 de febrero de 2020).

Finalmente, la emisora periodística fue CX 26, que pasó a llamarse Radio Uruguay, y para su desarrollo se partió casi desde cero porque, como ya se señaló, había

muy pocos periodistas contratados en RNU. Otra radio que tuvo algunos contenidos periodísticos, aunque más orientados a la cultura, como todo el perfil de la radio, fue CX38, bautizada como Emisora del Sur. La apuesta en dicha frecuencia fue generar una radio “de los músicos y de la música nacional” (Pedro Ramela, comunicación personal, 22 de abril de 2020) y por ello muchos de sus programas fueron conducidos por artistas uruguayos (Santos, 2015). La emisora de FM se bautizó como Babel y tuvo una programación cien por ciento musical, con un perfil de música ligera. Desde una mirada crítica, al analizar la programación y el perfil de las radios públicas orientadas hacia la música y la cultura, Santos (2015) afirma:

“La radio que se dedica mayoritariamente a la emisión de música popular uruguaya y latinoamericana tiene un formato de programas del tipo comercial. En cambio, las radios que se definen como exclusivamente musicales centran la programación en la emisión de piezas musicales a las que en su gran mayoría no se les agrega más que datos informativos básicos. Los programas se definen por tipo de obra seleccionada pero no con un presentador o con un tema por programa. Si bien la Emisora del Sur tiene como objetivo la difusión de la música nacional, la programación evidencia una subselección dentro de ese conjunto. Ésta se limita a determinados estilos musicales a los que se define como ‘nacionales’ y ‘populares’. Sin embargo, se debe subrayar que esa definición demuestra un error conceptual a causa de su imprecisión. La definición de la música popular nacional que se maneja excluye a manifestaciones musicales de gran raigambre en el Uruguay como lo es el conjunto de músicas a las que se cataloga como música tropical. (...) Por otra parte la radio Clásica tiene una emisión pobre de autores nacionales o de interpretaciones realizadas en contextos nacionales”. (P. 71)

Entre quienes trabajan en las radios públicas hay un claro consenso en que a partir de 2006, cuando se comenzó a plasmar el proyecto encabezado por Sacomani, hay “un antes y un después”. Además de las emisoras musicales con perfiles claros y diferenciados, Radio Uruguay y Emisora del Sur pasaron a tener una programación con la que, “se podrá estar de acuerdo o no”, pero tiene coherencia y fue previamente pensada (Luis Custodio, comunicación personal, 27 de mayo de 2020). En síntesis, el proyecto periodístico de las radios públicas incluyó la apuesta por la diversidad de temas -políticos, sociales, económicos, culturales, deportivos,

científicos- y por la pluralidad de fuentes de información. Además, buscó competir en el horario de la mañana, cuando hay más propuestas periodísticas en radio, y también recuperar el periodismo radial en la noche, que se estaba perdiendo (Luis Custodio, comunicación personal, 27 de mayo de 2020). Otra apuesta importante fue la generación de contenidos en el interior como apuesta a la descentralización. En esta línea de trabajo se logró concretar una red de corresponsales en varios puntos del país, que fueron contratados por RNU. Si bien se generaron contenidos locales en Salto, Artigas y Melo, que fueron emitidos en las repetidoras de los respectivos departamentos, por motivos presupuestales no se logró hacerlo en más ciudades, como estaba pensado (Pedro Ramela, comunicación personal, 22 de abril de 2020).

El proyecto de comunicación elaborado en los primeros meses de gestión de Sacomani fue clave a la hora de solicitar y obtener recursos económicos para implementarlo, y también fue la hoja de ruta para formar los equipos profesionales que lo llevaron a la práctica. Como ya fue indicado, el hecho de que estos equipos se hayan formado casi desde cero facilitó la gestión de las radios, a lo que se suma la composición del equipo de dirección. Además del liderazgo de Sacomani, en su entorno más próximo estuvieron periodistas con trayectoria como Custodio y alguien que conocía muy bien a las radios y al Sodre como Pedro Ramela, quien en los años anteriores había sido dirigente del sindicato de funcionarios del organismo. Todos estos factores hicieron que RNU obtenga desde el principio el presupuesto necesario para ejecutar el proyecto, lo que marca una diferencia significativa con lo que ocurrió en TNU, que requería un monto de inversión significativamente mayor que el de las radios. No obstante, si bien los recursos económicos de RNU crecieron notoriamente a partir de la Ley de Presupuesto sancionada en 2005, a lo largo de todo el período estudiado se mantuvieron constantes, sin mayores incrementos<sup>47</sup> (Pedro Ramela, comunicación personal, 22 de abril de 2020).

Al igual que ocurrió en TNU, en las radios públicas convivieron funcionarios públicos con otros contratados temporalmente. En RNU, periodistas y productores de programas también fueron contratados bajo esta segunda modalidad, mientras que los operadores, algunos jefes de sección y otros cargos técnicos y administrativos

---

<sup>47</sup> Si bien se intentó acompañar esta información con cifras a través de distintos pedidos de acceso a la información pública realizados en 2021, las respuestas recibidas del Sodre y el MEC señalan que no es posible discriminar los recursos que fueron dirigidos específicamente a RNU.

fueron funcionarios públicos. De todas formas, algunas vacantes de estos últimos se llenaron con contratos laborales<sup>48</sup>. Desde la dirección de la radio fueron firmes defensores de que los conductores y productores de los diferentes programas se contrataran bajo este régimen, porque se entendió que permite realizar ajustes en la programación con mayor facilidad. En 2019, las radios contaron con 39 funcionarios públicos y 157 contratados a término bajo normas del sector privado<sup>49</sup>. Desde el sindicato de funcionarios de las radios públicas han reclamado por una mayor estabilidad de las contrataciones y entienden que eso no ha sido posible porque desde el gobierno se quiso reducir el número de funcionarios públicos en todo el Estado, aunque ello muchas veces implicó que se realizara un contrato laboral para cubrir esas mismas tareas. Más allá de algunos atrasos en los expedientes que generan retrasos en el pago a quienes ingresan bajo esa modalidad, no se notaron inequidades en el salario ni en las tareas realizadas respecto a los funcionarios públicos, por lo que -a diferencia de lo que ocurre en TNU- la convivencia de ambas modalidades no fue motivo de grandes tensiones ni de mayores conflictos (Alejandra Casablanca, comunicación personal, 18 de mayo de 2020).

En el período estudiado, hubo dos formas de selección para quienes contaron con contratos laborales. Una de ellas fue la contratación directa, definida en última instancia por la dirección, pero muchas veces a propuesta de los equipos periodísticos de los diferentes programas o de jefaturas técnicas, cuando se trataba de cargos de locutores u operadores. La otra modalidad fueron las convocatorias abiertas, con las que, por ejemplo, se terminó de completar el equipo periodístico en la etapa inicial de la radio. En esa convocatoria, los profesionales interesados debían presentar su currículum y eran evaluados por integrantes de RNU. En particular, Custodio destaca que en cualquiera de los dos casos se valoraron las cualidades profesionales de los postulantes y la forma en que podrían encajar en el proyecto de radios públicas previamente definido. De la misma forma, se buscó lugar en el proyecto a los trabajadores que ya eran parte de la plantilla de las radios antes de 2005 (comunicación personal, 27 de mayo de 2020). En el comienzo de la gestión, en las radios se consideró necesario captar a profesionales que tuvieran experiencia en el medio privado, lo que constituyó uno de los principales desafíos

---

<sup>48</sup> Al respecto, ver tabla 3 del anexo.

<sup>49</sup> Datos que surgen de un pedido de acceso a la información pública realizado al MEC, que fue respondido en enero de 2021.

para Sacomani y su equipo. Ello implicaba que debieran pagarse salarios acordes, en un momento en el que el país se estaba recuperando de una fuerte crisis económica. En esa primera etapa los programas de producción propia de Radio Uruguay iban hasta la hora 13.00 y el resto de la grilla se fue completando en la medida en que había posibilidad de contratar a más personal.

La dirección de RNU también apuntó a que las radios públicas se escucharan en todo el país, algo que antes de 2005 no ocurría. Entre 2005 y 2018 se fueron colocando repetidoras de las emisoras en distintos puntos del interior (Pedro Ramela, comunicación personal, 22 de abril de 2020): Artigas, Bella Unión, Chuy, Colonia, Durazno, Florida, Fray Bentos, Maldonado, Melo, Mercedes, Minas, Paso de los Toros, Paysandú, Rivera, Rocha, Salto, San José, Tacuarembó y Treinta y Tres<sup>50</sup>. En todas esas ciudades RNU emite a través de una única frecuencia en la que se confecciona una grilla con programación de las cuatro radios que tienen su sede en Montevideo, pero en Artigas, Melo y Salto se incorporaron contenidos producidos localmente. Ello fue posible porque las radios públicas instalaron estudios e infraestructura en esos departamentos, en articulación con usinas culturales locales del programa Centros MEC. Como ya fue señalado, la generación de contenidos propios en otras ciudades no pudo realizarse por motivos presupuestales. Además, RNU compró y equipó un estudio móvil, que le permitió a las radios realizar coberturas desde diversos puntos del país, muchas veces en espectáculos públicos. En materia de infraestructura, las radios del Estado realizaron una importante inversión que les permitió contar con equipos e instalaciones profesionales, que hicieron que no tuvieran nada que envidiar de las emisoras comerciales. Por su parte, en articulación con Antel se instalaron antenas y transmisores en las ciudades en las que las radios comenzaron a transmitir, además de realizar su mantenimiento.

Uno de los hitos importantes en el período estudiado fue la asignación de una nueva frecuencia para las radios públicas en Montevideo. Tras constatarse infracciones tributarias por parte de la empresa Parasel S.A., cuyos titulares eran Aram y Berch Rupenian y María Bichakdjian, el gobierno procedió a revocar los cuatro permisos de radiodifusión que tenía el grupo empresarial<sup>51</sup>. Una de ellas fue 94.7 FM en Montevideo y varios actores presionaron para obtener el permiso, pero finalmente el

---

<sup>50</sup> El listado completo fue extraído de <http://rnu.com.uy/radio/>. Consultado el 15/11/2020.

<sup>51</sup> Ver Resolución número 169/007.



gobierno se lo otorgó a RNU a finales de 2008<sup>52</sup>. Si bien integrantes del gobierno entendían que la frecuencia debía tener otro destino, Ramela destaca el rol que jugó Daniel Martínez, entonces titular del MIEM, para la determinación final del gobierno (comunicación personal, 22 de abril de 2020). La nueva frecuencia se utilizó como repetidora de la programación de Emisora del Sur, que hasta ese momento emitía exclusivamente en AM<sup>53</sup>.

Otro de los acontecimientos importantes para las radios públicas en el período estudiado fue el cambio de dirección, generado por una afección de salud de Sacomani, que desembocó en su fallecimiento. Sacomani era quien había liderado el proyecto de radios durante todo el primer gobierno del FA y, dada su confianza con el presidente de la República, fue muy importante para conseguir los recursos necesarios para implementarlo. Además, tuvo un vínculo muy fluido con Nelly Goitiño, quien fuera presidenta del Sodre hasta 2007, cuando falleció. Ello permitió que el director de las radios participara en el consejo directivo del organismo -con voz y sin voto- y fue clave para que los primeros pasos de la nueva gestión se agilizaran (Pedro Ramela, comunicación personal, 22 de abril de 2020). Por unanimidad, en RNU consideran a Sacomani el gran conductor del proyecto de radios públicas y una muestra de ello es que el estudio principal del edificio de las radios en Ciudad Vieja lleva su nombre.

Los problemas de salud del director comenzaron a mediados del segundo período de gobierno frenteamplista y por ello debió ausentarse del cargo durante algunos períodos de tiempo. En ese momento, quien asumió sus responsabilidades fue Ramela, que en 2014, cuando Sacomani falleció, quedó como “encargado de despacho” hasta el final de ese período de gobierno. En los hechos, implicó una suerte de “dirección interina”, pero como se trataba de un cargo político esa denominación no existía. En 2015, con la asunción de un nuevo gobierno, la titular del MEC, María Julia Muñoz, confirmó a Ramela como director de RNU. El ex jerarca define su gestión de la siguiente manera: “Me considero parte del equipo de Sacomani, no hice una dirección particular sino que seguí con el proyecto que habíamos discutido y había implementado Sergio” (Pedro Ramela, comunicación personal, 22 de abril de 2020).

---

<sup>52</sup> Ver Resolución número 884/008.

<sup>53</sup> El gobierno encabezado por Luis Lacalle Pou que asumió el 1 de marzo de 2020 determinó que en la frecuencia de FM 94.7 pase a emitirse la programación de Radio Uruguay.

Las líneas de continuidad en la gestión de las radios públicas son evidentes y marcan una diferencia con lo que ocurrió en el mismo período en TNU. De todas formas, los entrevistados coinciden en que el proyecto de RNU no siempre transitó con la misma velocidad, principalmente porque hubo distintos grados de apoyo de parte de los gobiernos nacionales. En particular, observan que en el período 2005-2010 las más altas jerarquías del gobierno consideraron a las radios públicas como un proyecto importante, pero no ocurrió lo mismo a partir de 2010, cuando no se le volvió a dar un nuevo impulso. El periodista de TNU y dirigente de la APU Fabián Cardozo entiende que después de los primeros cinco años de gobierno del FA simplemente se apeló a “administrar lo hecho” en los medios públicos. De todas formas, con más o menos apoyos externos, en RNU el proyecto de referencia fue siempre el mismo durante los 15 años de gobiernos frenteamplistas. Algunas condiciones que lo posibilitaron fueron, por un lado, la continuidad del mismo director durante nueve años y la posterior designación de alguien de su entorno más cercano. En suma, debido a la situación de abandono y deterioro en la que estaban las radios en 2005, la dirección de RNU tuvo la oportunidad de contratar a la mayoría de los trabajadores que llevaron a la práctica el proyecto, que debieron acoplarse a él y no a la inversa. Por su parte, no se abrieron grandes frentes de conflictividad ni a la interna del Sodre ni de las radios. Otro aspecto importante fue que desde el principio las radios públicas contaron con el presupuesto apropiado para su desarrollo, a diferencia de lo que ocurrió con TNU. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el presupuesto que se necesita para poner en marcha una radio es sensiblemente menor que el que se requiere para un canal de televisión. Finalmente, es necesario analizar las implicancias de la creación del Secan para las radios del Estado. Como ya fue señalado, este hito tuvo un impacto casi nulo en la práctica profesional cotidiana para el canal y las radios, pero sí implicó cambios a nivel de gestión. Por ejemplo, el presupuesto para los medios públicos pasó a estar en una bolsa común, lo que generó el redireccionamiento de algunos recursos de las radios al canal. Además, después de la renuncia de Ramela a RNU no se designó a un nuevo director para las radios, por lo que su dirección quedó a cargo de quien estaba dirigiendo el Secan y TNU, Ernesto Kreimerman, que también asumió directamente la dirección de informativos del canal (Fabián Cardozo, comunicación personal, 9 de julio de 2020). Además de comprometer la independencia periodística, esta determinación fue en contra de uno de los aspectos

positivos de la nueva regulación, que fue generar una conducción colectiva de los organismos que quedaron dentro del Secan. En concreto, para las radios implicó perder contacto con la dirección, que pasaba mucho más tiempo en el canal porque ahí contaba con más asuntos por resolver (Luis Custodio, comunicación personal, 27 de mayo de 2020), como la emisión en HD, que recién se concretó en 2020, ya bajo la dirección de Gerardo Sotelo<sup>54</sup>.

Para las radios públicas, el proceso de creación del Secan también implicó su salida del Sodre, organismo con el que RNU tuvo que negociar los recursos que se llevaba consigo. No fue un proceso sencillo, ya que el Consejo Directivo del Sodre se paró “como el dueño de la pelota” y las radios no pudieron quedarse con todo el personal que pretendían, contra la propia voluntad de muchos funcionarios (Pedro Ramela, comunicación personal, 22 de abril de 2020). Según Ramela, la negociación estuvo desbalanceada, producto de que en ella prácticamente no intervino el MEC, sino que quedó en manos de los dos organismos implicados. A esa complejidad se sumó que, a diferencia de TNU, las radios públicas no contaban con una estructura administrativa propia, por lo que se quedaron con los funcionarios que el Sodre cedió.

En síntesis, las radios del Estado sí pudieron plasmar un proyecto comunicacional y sostenerlo en el tiempo. De todas formas, el proceso no estuvo exento de marchas y contramarchas. En particular, el impulso más importante a dicho proyecto se dio en su etapa inicial, entre 2005 y 2010; más allá de que luego siguió su marcha, no lo hizo con la misma intensidad. Para ello fue clave la continuidad del equipo de dirección y la designación de uno de sus integrantes después del fallecimiento de Sacomani. Al mismo tiempo, RNU pudo contar con los recursos económicos necesarios para la implementación del proyecto desde el vamos, lo que fue fundamental para la renovación y ampliación tecnológica y de infraestructura que aplicó durante el período analizado.

## **Un nuevo jugador a la cancha: el surgimiento de Vera TV**

---

<sup>54</sup> Según Fabián Cardozo, una de las señas identitarias del canal 5 es la imposibilidad de que una misma administración concrete los proyectos que inicia. En el caso del HD, la gestión para comenzar las transmisiones con esa tecnología comenzó en el gobierno anterior, pero fue formalmente inaugurada por el próximo gobierno, de distinto signo político.

Entre 2005 y 2015, en la industria audiovisual se intensificó cada vez más un proceso de convergencia digital que fue posible gracias a la popularización de internet. Dicho proceso afecta inevitablemente la aplicación de políticas públicas en diversas áreas, ya que genera un proceso de transnacionalización en la industria de la información y el entretenimiento. Más allá de los aspectos tecnológicos, tanto a nivel de la producción como de la recepción de productos comunicacionales, la convergencia también opera en términos regulatorios, sociales, económicos y de los arreglos empresariales en el sector (Beltramelli, 2018; Bizberge, 2017). De forma muy general, puede afirmarse que se trata del creciente vínculo entre el mundo de la radiodifusión y el de las telecomunicaciones, que durante años habían corrido por caminos paralelos. En 2010, cuando el gobierno impulsó una reforma regulatoria integral en el sector, en un principio se trató de que alcanzara tanto a la radiodifusión como a las telecomunicaciones. Sin embargo, ello no fue posible principalmente por el desacuerdo de Antel y, al igual que ocurrió en otros países de América Latina, las políticas de ambos sectores se elaboraron y aplicaron en “espacios estancos” y casi sin interacción entre ambos (Beltramelli, 2018, p. 194).

Los medios públicos abordados hasta ahora en este trabajo han tenido estrategias dispares en el desarrollo de la convergencia en sus proyectos comunicacionales. En las radios públicas, cada una de las emisoras contó con una página web y con espacio en Twitter y Facebook, con cuentas que fueron creadas entre 2010 y 2013. En particular, la cuenta que tiene más seguidores e interacción es la de Radio Uruguay, gracias a que la emisora cuenta con un portal informativo muy completo, con un grado de actualización de noticias superior al de muchos medios privados (Luis Custodio, comunicación personal, 27 de mayo de 2020). Además de subir los audios de los informes y entrevistas, en la web se desarrollaban por escrito los diferentes artículos, que se acompañan de una fotografía. En suma, en cada uno de los sitios web se podía seguir la transmisión de las respectivas emisoras a través de internet. No obstante, las radios públicas han apelado en pocas oportunidades a otro tipo de recursos audiovisuales que el formato web permite explotar.

En el caso de TNU, la presencia en internet y las redes sociales fue una de las grandes carencias a lo largo de todo el período estudiado. Como ya fue señalado, en 2005 el canal tenía un sitio web “en construcción” y en mayo de ese año realizó

su primera transmisión online, con motivo de las elecciones departamentales<sup>55</sup>. Sin embargo, durante un tiempo la transmisión del canal a través de la web estaba accesible solo a través de la empresa de televisión satelital Direct TV, y recién estuvo disponible en el sitio del canal en los primeros años de gestión de Virginia Martínez<sup>56</sup>. En su gestión también se creó [www.portaltnu.com.uy](http://www.portaltnu.com.uy), un sitio informativo en el que se compartían noticias y contenidos periodísticos del canal en formato escrito y audiovisual (Virginia Martínez, comunicación personal, 26 de diciembre de 2019). En suma, en ese período TNU inauguró su presencia en redes sociales, primero en Facebook y luego en Twitter. En esta última red se creó una cuenta independiente para el portal informativo, que durante el período estudiado se utilizó principalmente para realizar anuncios de programación y compartir enlaces a noticias que se compartían desde la cuenta de Facebook o desde un [canal de Youtube](#) que había sido creado en 2011, pero que quedó en desuso en 2013. El canal creó una [cuenta institucional en Youtube](#) recién en 2014, pero en sus primeros años no se muestra un patrón claro de los contenidos que se suben: emisiones completas de programas que no son sostenidas en el tiempo, entrevistas, promociones de programas, entre otras. Ello también se ve reflejado en el bajo número de reproducciones con los que cuentan los videos del canal público en Youtube.

Entre 2005 y 2015, en el marco de un creciente contexto digital, se dio una novedad importante para los medios públicos, pero fuera de la órbita de TNU y RNU. Antel realizó importantes inversiones en todo el período para lograr mejoras en el acceso y la velocidad de internet en todo el país. En particular, hubo un punto de inflexión a partir del lanzamiento del plan Fibra Óptica al Hogar, en 2010, cuando Carolina Cosse asumió la presidencia del ente (Beltramelli, 2018). Las velocidades de la red de cable de cobre ya venían mejorando desde el período anterior y eso posibilitaba que se pudieran visualizar videos cada vez con mejor calidad. En palabras de María Simon, quien fuera presidenta de Antel entre 2005 y 2008: “Se empezaron a usar datos con cada vez más velocidad, tanto en la red fija como en la red móvil, y se vio cada vez más claro que había que añadir contenidos y aplicaciones, (...) porque el valor de la mera transferencia de información empezaba a decrecer y se sabía que

---

<sup>55</sup> Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

<sup>56</sup> Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores del 11 de abril de 2012.

iba a seguir decreciendo” (comunicación personal, 4 de febrero de 2020). Ello motivó que Antel creara Adinet TV, plataforma digital que en un primer momento albergó a canales abiertos de la televisión uruguaya y también un servicio de contenidos a demanda con formato de videoteca. El lanzamiento de la aplicación se realizó en 2006 y la empresa lo encuadró como “la puesta en línea de contenidos uruguayos con alcance mundial” (Antel, 2006. p. 15). En una apuesta de potenciar los contenidos de la televisión pública, el lanzamiento se realizó en conjunto con TNU y TV Ciudad, que fueron los primeros canales que ofreció Adinet TV (María Simon, comunicación personal, 4 de febrero de 2020). La señal -en ese momento analógica- de los canales era digitalizada por equipos de Antel, que luego ponía a disposición de los usuarios en el sitio [www.adinet.com.uy](http://www.adinet.com.uy), donde había que loguearse con usuario y contraseña para acceder al servicio. En aquel momento, dentro del sitio de Adinet también se desarrolló un proyecto similar de radio, a través del que se podía escuchar a las emisoras adheridas, pero también a una radio de Antel, con contenido musical durante las 24 horas. Además, en alianza con la Agencia AFP se desarrolló un espacio informativo en formato escrito que se llamó Adinet Noticias (Antel, 2006).

En 2010, con el cambio de gobierno y la llegada de Cosse a la presidencia de Antel se desactivó definitivamente el ya frenado Plan Cardales<sup>57</sup> y se apostó por seguir fortaleciendo a la empresa pública de telecomunicaciones, que implementó la fibra óptica al hogar en forma monopólica (Beltramelli, 2018). Las nuevas autoridades tuvieron como clara prioridad la mejora de la calidad de las conexiones y también apostaron fuertemente por la universalización del acceso a internet en el país, proyecto que obtuvo el financiamiento por parte del gobierno nacional. Además del proyecto de fibra óptica, que fue la “columna vertebral” de la gestión de Cosse (Carolina Cosse, comunicación personal, 6 de abril de 2020), a partir de 2010 comenzaron las negociaciones para la instalación de un cable submarino en sociedad con Google, que se inauguró en 2017 y conectó a Uruguay con Estados

---

<sup>57</sup> El Plan Cardales (sigla que significa Convergencia para el Acceso a la Recreación y el Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables) se impulsó en el primer gobierno de Vázquez a través del decreto 831/008, por el que se habilitaba a prestadores de radiodifusión a ofrecer también servicios de banda ancha y telefonía fija, para lo que debían asociarse con Antel. Después de recibir varias críticas, tanto de forma como de contenido, el plan se dejó en suspenso en el último año del gobierno de Vázquez (Beltramelli, 2018).

Unidos a través de Brasil, y le permitió cubrir 100% de la demanda de banda ancha a nivel nacional y vender servicios al exterior<sup>58</sup>.

Al igual que en la gestión anterior, las autoridades de Antel visualizaron la importancia de incentivar a los usuarios al consumo de contenidos audiovisuales a través de internet. De todas formas, se valoró que Adinet TV había cumplido un ciclo y se optó por lanzar una nueva plataforma, junto con el plan de fibra óptica al hogar.

“Adinet TV era una marca, en el sentido de marcar un territorio. Nos teníamos que apoyar en eso, pero no era una plataforma fuerte de *streaming*. Yo entendí, y todo el equipo estuvo de acuerdo, que tener una plataforma de contenidos era uno de los aspectos a los que había que tenerle la puerta abierta y ver qué pasaba ahí. No podíamos no hacerlo. Se trabajó durante muchos meses con un equipo de ingeniería para tener una plataforma más sólida. (...) Se cambió la plataforma tecnológica y se siguió cambiando, haciéndola más potente para poder soportar a miles de usuarios concurrentes”. (Carolina Cosse, comunicación personal, 6 de abril de 2020)

En un primer momento, el plan de fibra óptica se llamó Vera, palabra que en idioma guaraní se traduce como “brillante”, de forma de hacerle un homenaje a la relación entre los indígenas y el prócer nacional, José Gervasio Artigas, ya que en 2011 Uruguay celebró el “año del bicentenario” (Carolina Cosse, comunicación personal, 6 de abril de 2020). Finalmente, el proyecto no llevó ese nombre, pero sí la nueva plataforma digital de contenidos que generó Antel. En ese momento, la empresa pública también pensó en el lanzamiento de un servicio de Televisión por Protocolo de Internet (IPTV, según su sigla en inglés), para lo que llegó a iniciar negociaciones con señales internacionales como HBO o ESPN, lo que finalmente no se concretó (Gustavo Gómez, comunicación personal, 19 de febrero de 2020).

Más allá de la dimensión cultural de una potente plataforma de contenidos audiovisuales, el principal argumento para implementarla fue comercial. En el período estudiado, el mercado de las telecomunicaciones experimentó cambios muy bruscos en todo el mundo. En el caso de Uruguay, en 2005 la telefonía fija representaba 70% de los ingresos de Antel, porcentaje que bajó a 16% en 2019,

---

<sup>58</sup> Por más información:

[https://www.Antel.com.uy/institucional/-/asset\\_publisher/sxDS9XMHZkO3/content/Antel-inaugura-el-proyecto-cable-submarino-uruguayo-que-une-las-americas/maximized?inheritRedirect=false](https://www.Antel.com.uy/institucional/-/asset_publisher/sxDS9XMHZkO3/content/Antel-inaugura-el-proyecto-cable-submarino-uruguayo-que-une-las-americas/maximized?inheritRedirect=false)

año en el que el tráfico de datos fijos y móviles la empresa ya era más de 50% de sus ingresos (Tolosa, 2019). Además, el negocio enfrentó otro cambio importante con la irrupción y rápida popularización de aplicaciones de mensajería instantánea que permiten a los usuarios comunicarse a un costo mucho más bajo que el de los SMS y llamadas telefónicas. En este escenario, las autoridades de Antel apostaron por los contenidos audiovisuales como una forma de aumentar el tráfico de datos por parte de sus clientes. Si bien también se apeló a alianzas comerciales con plataformas multinacionales como Netflix<sup>59</sup>, el desarrollo de Vera TV fue un puntal importante en este sentido. La plataforma de Antel, a la que se puede acceder tanto en la web como en una aplicación para celulares, combinó contenidos de acceso gratuito con otros a los que se accedía a través del sistema *pay per view*. Además, la gran mayoría de los contenidos de la plataforma son generados por terceros y adquiridos por la empresa, que analiza cuáles pueden ser más exitosos, en función de las preferencias de los usuarios. En palabras del ex gerente y ex presidente del ente, Andrés Tolosa, Vera “es como una tienda, como una góndola de supermercado donde las distintas empresas que producen, en este caso contenidos, pueden estar disponibles” (Tolosa, 2019).

Al igual que Adinet TV, Vera incluyó señales de canales televisivos nacionales, tanto públicos como comerciales, y diversos contenidos *on demand*. La empresa pública enmarcó el desarrollo de la plataforma dentro del apoyo del ente a la cultura y la ciencia uruguaya, no solo en el discurso sino también a través de diversas contribuciones económicas y esponsorios. Ello llevó a Antel a desarrollar un canal propio, llamado Vera+, en el que a través de internet se realizaron transmisiones deportivas, de espectáculos artísticos y se emitieron conferencias de prensa, seminarios o charlas sobre muy diversos temas (Carolina Cosse, comunicación personal, 6 de abril de 2020).

2012 fue un año de inflexión para el desarrollo de la plataforma, ya que se realizaron los Juegos Olímpicos de Londres y Antel decidió comprar los derechos de transmisión. Los eventos deportivos en vivo concitan la atención de miles de espectadores en todo el mundo (Álvarez Hormazábal, 2016), por lo que la emisión de los juegos implicó “la primera prueba de estrés” de la plataforma, por la cantidad de accesos simultáneos que experimentó. Además de ser importante para hacerse

---

<sup>59</sup> Por ejemplo, la empresa pública ofreció planes de internet al hogar junto con el servicio de Netflix a un precio más bajo que si se contratara a ambos por separado: <https://netflix.sva.Antel.com.uy/>.



más visible entre los usuarios, ello supuso un desafío a nivel internacional para la empresa, porque uno de los aspectos que evalúa quien vende los derechos es que la calidad de la emisión no degrade la percepción del público sobre el evento. Después de superar esa primera prueba con éxito, Antel fue por más y adquirió los derechos de la Copa del Mundo de la FIFA Brasil 2014, un evento aún más masivo. Era la primera vez que el campeonato se emitiría en vivo a través de una aplicación de teléfonos celulares y por ello fue necesario un intenso intercambio entre técnicos de la FIFA y de Antel, para evitar que la calidad de la imagen perjudicara el prestigio de la competición. El mundial de fútbol dejó como saldo 500.000 aplicaciones descargadas y miles de usuarios concurrentes que vieron los partidos (Carolina Cosse, comunicación personal, 6 de abril de 2020). La buena calidad de las emisiones hicieron que para Antel luego fuera sencillo comprar los derechos de futuros eventos deportivos, como los Juegos Olímpicos de Río 2016<sup>60</sup> y la Copa Mundial de la FIFA Rusia 2018, que se emitió con tecnología ultra HD. En paralelo, la empresa pública estableció una alianza comercial con la NBA, que, entre otras cosas, le permitió contar con los derechos de la competencia de básquetbol más famosa del mundo y un asesoramiento para construir el Antel Arena:

“Se nos ocurre ir, como cualquiera que pide una entrevista, a hablar con la NBA. Así, de cero. Finalmente, también nos van conociendo, viendo lo que Antel estaba haciendo y hacen una asociación con nosotros para ayudarnos a construir la arena en términos de los detalles constructivos, una enorme cantidad de cosas que hay que tener en cuenta y la NBA es especialista en esto. En este acuerdo de alianza estratégica también metimos para adentro los contenidos de la NBA”. (Carolina Cosse, comunicación personal, 6 de abril de 2020)

Durante varios años, la grilla de Vera incluyó a los tres canales comerciales abiertos de Montevideo en forma gratuita y a VTV, canal de cable de la empresa dueña de los derechos del fútbol uruguayo, como contenido *pay per view*. En particular, la incorporación de este último contenido a la plataforma fue trascendente. Aunque

---

<sup>60</sup> Como los derechos para televisión abierta en Uruguay no fueron adquiridos por los canales comerciales, una alianza entre Antel y TNU permitió que el canal público emitiera gran parte de la competición. Gracias a los juegos, la aplicación Vera superó las 800.000 descargas. Ver más en [https://www.Antel.com.uy/institucional/sala-de-prensa/comunicados/-/asset\\_publisher/RdB8x2ixw6mb/content/rio-2016-a-traves-de-Antel-y-tnu?inheritRedirect=false](https://www.Antel.com.uy/institucional/sala-de-prensa/comunicados/-/asset_publisher/RdB8x2ixw6mb/content/rio-2016-a-traves-de-Antel-y-tnu?inheritRedirect=false).

con poca publicidad, le permitió competir indirectamente con los cableoperadores de todo el país, ya que su contenido estrella era la exclusividad del fútbol uruguayo. No obstante, en 2018 VTV definió dar de baja su señal de la grilla de Vera TV unilateralmente, poco tiempo después de que los canales 4, 10 y 12 de Montevideo ya lo habían hecho<sup>61</sup>. Al poco tiempo, la señal de VTV pasó a integrar la grilla de las aplicaciones *online* de las empresas de cable, lo que no ocurría hasta el momento. Por lo tanto, en la grilla de la aplicación se quedaron los canales públicos y algunos canales comerciales del interior, que encontraron esa pantalla gracias al acuerdo con Antel. Además, con la adquisición de los partidos de la Selección Uruguay de Fútbol en la clasificatoria al mundial la plataforma sumó otro contenido popular para los usuarios.

De esta forma, Vera logró llegar a un público masivo y, al mismo tiempo, a públicos más específicos a través de la emisión de actividades artísticas, académicas y sobre políticas públicas. Según Cosse, el desarrollo de la aplicación fue un aporte importante para la democratización de la cultura y su éxito radicó en que se “levantó la vara” y existió audacia para acceder a contenidos que son muy demandados por la ciudadanía: “Ahí vos concitás la atención y después de que viste el fútbol en el ómnibus, como ejemplo de una experiencia masiva, te va a nacer entrar de nuevo a la plataforma en otro momento” (Carolina Cosse, comunicación personal, 6 de abril de 2020).

Desde su surgimiento, Vera TV tuvo una estructura muy diferente a la de los medios públicos tradicionales. La plataforma no contó con una dirección equivalente a las de TNU o RNU, sino únicamente con funcionarios que definían sobre el manejo del hardware y de la administración gerencial de los recursos para, por ejemplo, decidir a dónde debía ir una cámara primero si había dos eventos a la misma hora. Las decisiones estratégicas más importantes -como la definición de “contratos grandes” para adquirir contenidos- eran tomadas por el directorio de Antel y las negociaciones para ponerlas en práctica se encomendaban directamente a la gerencia general. Por la propia dinámica de Antel, que apela a las “capacidades delegadas”, las decisiones y gestiones cotidianas son definidas por los funcionarios responsables,

---

<sup>61</sup> Al respecto, ver:

<https://www.elobservador.com.uy/nota/los-canales-vtv-y-vtv-se-bajaron-de-la-grilla-de-vera-tv-201851215350>.

sin necesidad de la intervención de las autoridades políticas (Carolina Cosse, comunicación personal, 6 de abril de 2020).

Desde su creación, la plataforma Vera funcionó principalmente a partir del trabajo de funcionarios de Antel, ya sea públicos o con contratos a término, tanto para su mantenimiento y desarrollo informático como para la transmisión de los contenidos propios. Dichos funcionarios ni siquiera se dedicaban exclusivamente a tareas para la plataforma, si no que también trabajaban para otras dependencias de la empresa. A nivel de infraestructura, todo el trabajo se realizó con equipos comprados por Antel.

A los efectos de este trabajo la plataforma Vera TV es considerada un medio público y, en ese sentido, supuso una de las principales novedades en ese campo durante el período estudiado. Gracias al casi monopolio de Antel en la prestación de servicios de internet en los hogares y a la universalización del servicio, la gran mayoría de los uruguayos estuvo en condiciones de acceder a los contenidos audiovisuales disponibles a través del sitio web o de la app para dispositivos móviles, mercado en el que Antel es líder<sup>62</sup>. Por lo tanto, puede decirse que en el período estudiado la plataforma cumplió con las características de un medio público en cuanto a su accesibilidad a la población. Si bien se rigió bajo una lógica comercial, ello se combinó con la vinculación de la imagen de Antel a la promoción cultural y el acceso a la cultura. En pocos años, Vera TV logró posicionarse como un espacio concurrido por la ciudadanía uruguaya, aunque no hay estudios ni estimaciones que determinen con claridad en qué medida. Una clave del éxito fue la apuesta por eventos populares, principalmente los deportivos, que fueron la puerta de entrada de muchos usuarios a otros contenidos de la aplicación. De todas formas, se trató de un proyecto exclusivamente de Antel, que tuvo muy poca articulación con otros medios públicos. Por ejemplo, el vínculo entre Vera y TNU le permitió al canal contar con una nueva pantalla y con algunos contenidos como los Juegos Olímpicos de 2016, pero no se generaron iniciativas conjuntas que se sostuvieran en el tiempo.

---

<sup>62</sup> Los números a diciembre de 2015 muestran que con 2.874.789 de servicios de telefonía móvil, Antel fue líder mayoritario del mercado, con 52% de los servicios totales (Ursec, 2015). Además, en 2019 la empresa pública superó el millón de conexiones de banda ancha fija, lo que significó más de 99% del mercado (Ursec, 2019). Ese año Uruguay superó el 80% de hogares conectados a internet (Tolosa, 2019).

Sin embargo, la unificación de los esfuerzos audiovisuales estatales estuvo sobre la mesa en 2015. Cuando se estaban definiendo quiénes ocuparían cargos en el gobierno que asumió ese año, la dirección de TNU le fue ofrecida a Invernizzi nuevamente. En un principio, el publicista declinó el ofrecimiento porque entendía que Martínez debería haber continuado al frente del canal, pero como no se logró un acuerdo para que ello ocurriera, le volvieron a ofrecer el cargo. En ese momento, Invernizzi planteó condiciones:

“Una de las condiciones era que el canal pasara al paraguas de Antel, es decir, que se pudiera administrar los esfuerzos de producción de Antel, que estaban siendo con Vera+, con Vera TV, que se administraran en la línea de lo que era el lugar de emisión que era el canal. Como un mecanismo de optimizar la inversión del Estado, de generar un salto cualitativo en la capacidad de comunicación del Estado y a partir de eso elaborar o construir algo que realmente tuviera un sentido que nos permitiera también el uso de redes, de los aspectos digitales”. (Claudio Invernizzi, comunicación personal, 8 de julio de 2020)

Finalmente, Invernizzi no asumió la dirección de TNU y ambos medios siguieron sus caminos autónomamente, con pocos puntos de contacto, principalmente vinculados a aspectos tecnológicos. En el período estudiado, Antel instaló capacidad de transmisión en todas las capitales departamentales del país (Carolina Cosse, comunicación personal, 6 de abril de 2020). Por ejemplo, el sistema de microondas de Antel fue clave para que a partir de 2005 se pusieran en marcha las repetidoras de las radios públicas en varios puntos del interior y que los contenidos pudieran llegar a todo el país (María Simon, comunicación personal 4 de febrero de 2020). En suma, otro de los aportes importantes de la empresa de telecomunicaciones fue a través de la publicidad oficial y la disposición que obliga a los organismos públicos a colocar 20% en los medios públicos, que Antel cumplió.

En resumen, se puede afirmar que, después de décadas de abandono, los medios públicos de alcance nacional se fortalecieron en el período estudiado, aunque en distinto grado. Precisamente, dada la escasa visión sistémica, los medios analizados tomaron distintos caminos con diferentes respaldos presupuestales. En RNU y con la creación de Vera TV se lograron reformas exitosas, para las que existió un proyecto claro y definido, además de los recursos económicos necesarios

para llevarlos a la práctica. Mientras tanto, si bien hubo voluntad de generar transformaciones significativas, en TNU faltó una visión de mediano plazo capaz de sostener los proyectos que lideraron cada una de las direcciones que tuvo el canal. Sin embargo, es evidente que el canal vio incrementado su presupuesto y la cantidad de funcionarios, lo que, acompañado de mejoras de infraestructura, acortó la brecha con los competidores privados. De todas formas, con la instalación de la TDT esa brecha volvió a agrandarse. Finalmente, un aspecto que todos los medios públicos uruguayos tienen en común es la dependencia de sus jerarcas de los gobiernos de turno, lo que convive con la inexistencia de ámbitos con representación social en la definición de sus líneas estratégicas. Más allá de que en general se practicado la independencia a nivel de contenidos, la inexistencia de mecanismos preestablecidos para canalizar quejas o disconformidades al respecto hace que estos episodios a menudo se lleven a un terreno político partidario.

## Capítulo 4

### Condiciones y mecanismos causales

Para trazar el proceso de las políticas públicas dirigidas a medios públicos entre 2005 y 2015 se identificarán las consecuencias observables de los mecanismos causales, a partir del análisis de sus partes constitutivas (Aguirre, 2017). Para ello, resulta importante retomar la hipótesis del trabajo, por la que se planteó que estas políticas son el resultado de tres condiciones causales o variables: (i) el trayecto histórico del sistema de radiodifusión y los medios públicos en Uruguay, (ii) la orientación ideológica del FA y (iii) la forma en que se conforman las escenas mediáticas en el país. A continuación se detallará cómo estas variables operan en el resultado o, en otras palabras, se definirán los mecanismos causales.

#### *(i) El trayecto histórico del sistema de radiodifusión uruguayo*

Si se aplican las nociones del institucionalismo histórico al fenómeno en análisis, el resultado de las políticas dirigidas a medios públicos entre 2005 y 2015 se explica en parte por la forma en que se han conformado los arreglos institucionales y las correlaciones de fuerza entre los grupos de presión en la historia reciente.

En 1922, la radio fue el primer medio en desarrollarse en Uruguay, al mismo tiempo en que lo hacía en el resto del mundo (Maronna, 2007). Sin embargo, recién seis años después, en 1928, se sancionó una ley que la regulara. Dicha ley estableció que las ondas pertenecen al Estado y que serían otorgadas en régimen de concesión a través de permisos renovables y no de propiedad, por lo que se planteó la imposibilidad de que quienes usufructuaran las ondas pudieran comercializarlas. Esta regulación, que fue completada en 1938, fue incumplida sistemáticamente, ya que a lo largo de los siguientes años se constataron varios cambios en la titularidad de las emisoras (Maronna, 2007). En 1929, siete años después del inicio de las primeras transmisiones radiales, se aprobó la ley que creó el Sodre, que a través de un diseño institucional novedoso para la época (De Torres, 2015), supuso la creación de emisoras públicas de radio. A diferencia de las radios privadas, cuyo control estaba a cargo del Ministerio de Guerra, el Sodre, que controlaba las radios

públicas, nació con una función principalmente cultural y estuvo en la órbita del Ministerio de Instrucción Pública (Maronna, 2007).

Otro aspecto relevante de la creación del organismo es que se previeron mecanismos de financiamiento que le otorgaron un importante grado de autonomía, aunque tuvo un alcance limitado. En concreto, los recursos provenían de impuestos aduaneros a aparatos de radio, fonógrafo y discos, además de un impuesto a cada licencia de estación transmisora de aficionados y a las obras de teatro que se negaran a transmitir por CX 6 cuando el Sodre lo solicitara. Si bien originalmente el proyecto de ley de creación del organismo planteaba cobrar un impuesto a las estaciones radioeléctricas que emitieran publicidad comercial, esa disposición no obtuvo aprobación parlamentaria (De Torres, 2015). La abundancia de recursos generada en los primeros años en que se aplicó este mecanismo de financiamiento hizo que se pudiera formar la orquesta del organismo, en un momento en el que una gran cantidad de músicos se había quedado sin trabajo por el auge del recientemente popularizado cine sonoro. Ello, a su vez, motivó que fuera necesaria la adquisición de un teatro. No obstante, como un par de años después de la puesta en marcha de la radio la cantidad de equipos y discos que se importaban ya no era tan grande, el organismo pasó a depender principalmente de los ingresos provenientes de Rentas Generales<sup>63</sup>.

La incidencia de dos ministerios -el de Guerra y el de Instrucción Pública- en el inicio de la radiodifusión desembocó varias décadas después en una dispersión de instituciones estatales en el campo de las políticas dirigidas a ese sector (De Cola, 2018). En el final de la última dictadura, dentro del Ministerio de Defensa se creó la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC) como un “órgano de asesoramiento, de coordinación y de ejecución de la política nacional de comunicaciones” del Poder Ejecutivo<sup>64</sup>. La DNC fue el organismo de planificación y de contralor de las políticas de medios de comunicación hasta la creación de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (Ursec) en 2001, con mayor autonomía técnica pero con fuertes lazos con el Poder Ejecutivo de turno (Beltramelli, 2018).

En paralelo, los medios públicos estaban en la órbita del Sodre, que depende del MEC. Como ya se señaló, entre 2000 y 2003 Canal 5 cambió de nombre -pasó a

---

<sup>63</sup> Extraído de una entrevista publicada por La República el 4 de abril del año 2000 a Diego Errandonea, uno de los primeros funcionarios del Sodre, que llegó a ser director general del organismo. Consultada el 25/7/2020 en <https://www.lr21.com.uy/cultura/7204-los-70-anos-del-Sodre>.

<sup>64</sup> Decreto Ley N° 15.671 de 1984.

llamarse Tveo- y salió del Sodre para pasar a ser una unidad ejecutora directamente dependiente del MEC.

Iniciado en 1991, el proceso de implementación de la televisión por abonados en Uruguay posibilitó que el ecosistema de medios públicos sumara un nuevo actor para Montevideo: TV Ciudad, el canal de la intendencia capitalina, en ese momento gobernada por el FA, partido de izquierda opositor al entonces gobierno nacional. Después de varios intentos fallidos de la comuna de entrar en la grilla de Canal 5 (Posadas, 1998), el surgimiento del nuevo canal fue producto de una transacción política y económica de la intendencia con Equital, la empresa de cableoperadores que conformaron los canales 4, 10 y 12. A través de un acuerdo, se definió la incorporación del canal público a la grilla de los cables montevideanos como pago en especie del cableado para la instalación de la nueva tecnología. Entre otros aspectos, a través del acuerdo, TV Ciudad quedó impedida de emitir publicidad comercial (Radakovich, 2004), por lo que los tres grandes de la radiodifusión uruguaya se aseguraron de que no se achicaran sus porciones de la torta publicitaria.

Esta situación muestra el enorme peso de las principales empresas de radiodifusión a la hora de definir las políticas para el sector. Desde 1933, con la conformación de la Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (Andebu), la gremial que los nuclea, se constituyeron en un fuerte grupo de presión en el campo de las políticas públicas de medios de comunicación. En concreto, la gremial de medios comerciales inclinó la balanza para que el sistema de medios uruguayo siguiera el modelo estadounidense<sup>65</sup>, con un predominio de los permisarios privados. Históricamente, los medios públicos uruguayos han podido desarrollarse en la medida en que el lobby de los medios comerciales lo permitiera.

La desventaja de los medios públicos quedó en evidencia con la llegada de la televisión al país, en la década del 50' del siglo pasado. El primero en comenzar a transmitir fue Canal 10 SAETA (1956), seguido por Canal 4 Montecarlo (1961), Canal 12 (1962), y pese a tener la autorización para emitir antes que los privados y haber comenzado a explorar el proyecto televisivo desde 1950 (Maronna, 2007), el último fue Canal 5 del Sodre, en 1963. García Rubio (1998) plantea que desde un primer momento, la relación entre el canal público y los privados fue

---

<sup>65</sup> Maronna (2007) describe el rol que jugó Andebu para el caso uruguayo.



extremadamente competitiva y que estos últimos, a través de Andebu, operaron políticamente en reiteradas ocasiones en contra de los intereses del canal.

El primer enfrentamiento público de relevancia entre los tres canales comerciales y el público fue en mayo de 1966, cuando Canal 5 recibió la autorización para comenzar a facturar publicidad proveniente de anunciantes privados, y entonces los tres canales emitían en sus pantallas que “*la publicidad que propala el Sodre es ilegal, inconstitucional e inconveniente*” (García Rubio, 1998). Este enfrentamiento se trasladó también al sistema político, que quedó dividido entre quienes apoyaban a Canal 5 y quienes respaldaban la postura de Andebu<sup>66</sup>. El ala batllista del Partido Colorado, a través de políticos como Luis Hierro Gambardella, Luis Tróccoli y Amílcar Vasconcellos, defendió la postura del canal público, y, por ejemplo, el primero de ellos dejó su cargo en el Ministerio de Instrucción Pública debido a las fuertes presiones que ejerció Andebu en su contra (García Rubio, 1998; Soria, 2016). Del otro lado, el senador herrerista Ángel María Gianola argumentó en contra de la iniciativa y planteó que, de aprobarse, generaría una “competencia desleal” con los medios privados, ya que el canal público contaba con exoneraciones tributarias. Finalmente, el diferendo con Andebu terminó con la renuncia de todo el Consejo Directivo del Sodre en 1967 (Santos, 2018).

La historia de la creación y puesta en marcha del primer canal público fue bien distinta a la de la radio, 30 años antes. Como señala Soria (2016), desde sus inicios el canal público estuvo marcado por la precariedad y la carencia de recursos económicos, tecnológicos y de infraestructura. De todas formas, en 1971 se da lo que Santos (2018) denomina un “punto de inflexión” para las radios públicas, con el incendio del auditorio del Sodre -actual Auditorio Nacional Adela Reta-, donde estaban situados los estudios de las emisoras públicas (p. 53). Según relata, si bien los estudios radiales siguieron funcionando, lo hicieron bajo condiciones edilicias muy precarias. Por lo tanto, simbólicamente el incendio significó el “desmembramiento” de la institución.

---

<sup>66</sup> La postura de la gremial de medios comerciales quedó explicitada con un documento publicado en 1967, el *Memorandum 67*. En dicho texto, además de plantear que el hecho de que los medios públicos pudieran emitir publicidad comercial significaba una competencia desleal, se realizó una defensa de un modelo de comunicación liberal para el país. Además, el contexto internacional no estuvo ausente, ya que en el documento se asocia la postura batllista de defensa de los medios públicos con el régimen soviético, en plena Guerra Fría. Según Andebu, la tendencia en Europa implicaba que en los países comunistas se iba hacia un régimen en que los medios públicos eran monopólicos, y en los demás el camino marcaba una mayor presencia de los medios privados (Soria, 2016).

Durante la dictadura también se fijaron las reglas de juego del sistema de medios de comunicación audiovisual que derogaron la ley de 1928 y regularon al sector comercial hasta la aprobación de la LSCA en 2014. En materia de medios públicos, una de las principales normativas de la dictadura fue el artículo 2 del Decreto Ley N° 14.670, que estableció que el Sodre tendría preferencia por sobre los privados para el acceso a canales, frecuencias y a estaciones, algo que ya estaba estipulado en la ley de 1928. Además, en dicho organismo se creó una dirección de radio (Santos, 2018). A pesar de que se trató de un régimen autoritario y de que los medios del Sodre estuvieron directamente controlados por el gobierno dictatorial, no fueron considerados medios gubernamentales ni se dedicaron exclusivamente a emitir propaganda. En el caso de la radio, Santos (2018) afirma que funcionaron en forma muy similar a los medios privados. “Se podría decir que operó como medio de propaganda en la misma medida que los otros medios privados, con la salvedad de que el control era mucho más directo o explícito y los mecanismos de censura mucho más cercanos” (Santos, 2018, p. 127).

Durante la dictadura se asignó la primera frecuencia de radio pública en FM -en el 97.1- y se realizaron algunas inversiones relevantes para el canal, como la construcción de nuevas antenas y la compra de un transmisor para CX 38<sup>67</sup> con el objetivo de mejorar el alcance de los medios públicos (Posadas, 1998). Además, en el caso del canal, comenzaron las transmisiones en color al mismo tiempo en que lo hicieron los canales privados, pero con una menor calidad, debido a que se compraron cámaras de un solo tubo, cuando los privados tenían equipos con tres tubos. En esos años, la disminución de recursos para el funcionamiento de los medios públicos provenientes de la administración central hizo que se tuviera que apelar al mecanismo de coproducción para generar contenidos que hasta ese momento eran generados por funcionarios del Sodre.

Ante esta situación, el retorno de la democracia trajo consigo un proyecto de refundación de Canal 5 que fue abortado al poco tiempo de ponerse en marcha. El encargado de llevarlo adelante fue el escritor Carlos Maggi, un hombre de confianza del entonces presidente Julio María Sanguinetti. Maggi fue nombrado consejero del Sodre y se le encomendó la dirección del canal público. Su proyecto planteaba una renovación de la pantalla del canal, con una programación atractiva, de buena

---

<sup>67</sup> 1290 AM, que en los años analizados en este trabajo llevó el nombre de Emisora del Sur.

factura técnica y que permitiera competir de igual a igual con los canales privados (Pereira, 2016). Incluso llegó a suspender temporalmente la salida al aire del canal, mientras se diseñaba la nueva programación, que dejó fuera a los programas y figuras más vinculados con el canal durante el período dictatorial. El buque insignia de Maggi fue la proyección de un informativo diario que prometía sacudir la televisión uruguaya, cuya conducción fue ofrecida al periodista Neber Araújo, de extensa trayectoria en medios comerciales.

El proyecto despertó la disconformidad de los medios privados, que, como trascendió años después, le plantearon su desacuerdo con el rumbo que tomaría el canal al propio Sanguinetti. Alertado sobre el inminente pedido de su renuncia, Maggi se reunió con el Presidente de la República, que le manifestó que su idea era que el proyecto continuara, pero sin la realización del informativo en los términos planteados, algo que el director del canal desestimó y lo llevó a renunciar. Una vez más, los medios privados presionaron y apelaron a su capacidad de veto en esta arena de políticas.

Después de ese episodio, el canal mantuvo un perfil bajo en materia de programación y la mayor novedad fue el inicio de un proceso<sup>68</sup> para llegar a todo el territorio nacional. Previo a 1985, Canal 5 tenía una única repetidora de su señal en el interior, en Melo, y a partir de 1987, con la instalación de una repetidora en Rivera, comenzó un proceso progresivo por el que empezó a llegar a cada vez más lugares en todo el país<sup>69</sup> y mostrarse como una alternativa a la Red de Televisión Color por la que los canales 4, 10 y 12 controlaron durante décadas también la televisión del interior (Lanza & Buquet, 2011).

En los años siguientes, el canal siguió transitando entre el abandono, la falta de recursos y el ingenio que le permitió generar algunos puntos altos de audiencia, por ejemplo, con la transmisión de torneos de fútbol juvenil en los que los privados no

---

<sup>68</sup> Dicho proceso no estuvo exento de complejidades y un ejemplo de ello es “la polémica del Chuy” (García Rubio, 1998, p. 29). Amparado en la legislación vigente que daba prioridad a los medios públicos en el acceso a permisos de radiodifusión, en 1991 el Sodre definió tomar el único radiocanal entre Rocha y Chuy, que hasta ese momento era utilizado por Canal 4 de Chuy, para hacer llegar el canal estatal. Esa medida generó que los tres grandes de la radiodifusión uruguaya publicaran un comunicado en el que manifestaron su “profundo malestar” y una vez más acusaron al Sodre de “competencia desleal”. A iniciativa del MEC, el Sodre dio una marcha atrás parcial y resolvió compartirlo con la emisora privada, que se quedó con el uso en el horario central. Este episodio culminó con la renuncia del presidente del Sodre, el nacionalista Juan Martín Posadas (García Rubio, 1998).

<sup>69</sup> En 1998 Canal 5 contaba con 16 repetidoras en el interior (García Rubio, 1998), cifra que en 2012 llegó a 23 (Televisión Nacional de Uruguay, 2012).

tuvieron interés. Una muestra de ello es que cuando Víctor Ganon asumió la dirección del canal, en 1998, tuvo que mandar a cortar los pastizales de los alrededores y solicitar a la Intendencia de Montevideo el servicio de desratización porque “no se podía estar de las ratas y los piojos” (García Rubio, 1998, p. 35). No obstante, en la segunda mitad de la década del 90 y ante la creciente diversificación de pantallas parece observarse una nueva etapa en el relacionamiento entre medios públicos y privados que llevó a algunas acciones de cooperación. Por ejemplo, los tres canales comerciales de Montevideo y el canal público subieron en conjunto sus señales a un satélite en 1997 (Rama, 1998).

Más allá del impulso en el momento del surgimiento de la radio, la historia muestra a unos medios de comunicación públicos que contaron con reglas de juego muy desfavorables para su desarrollo. Si se analizan los mecanismos causales (N) por los cuales el trayecto histórico incide en las políticas entre 2005 y 2015 (n1), por un lado puede decirse que Uruguay cuenta con un sistema de medios en el que los actores comerciales tienen un marcado predominio que incluso los hace tener capacidad de veto en la aplicación de políticas. Tradicionalmente, los “tres grandes” han actuado en conjunto, muchas veces bajo una lógica de “cártel” (Lanza & Buquet, 2011, p. 6) y han bloqueado cualquier capacidad de desarrollo de los medios públicos, la principal forma de incidencia estatal en el campo de la radiodifusión (Hallin & Mancini, 2004). Ello desemboca en que Uruguay tenga una clara tradición de la radiodifusión como servicio de interés público y dominada por operadores comerciales<sup>70</sup>, antes que un modelo de servicio público<sup>71</sup>.

Como se desarrollará en el siguiente capítulo, la apertura de una ventana de oportunidad (Kingdon, 2003) a partir de 2010 hizo que las energías de quienes impulsaban los cambios se dirigieran a la regulación del sector comercial, en buena medida porque existe un sistema de radiodifusión marcado por la alta concentración y el funcionamiento de un oligopolio privado (Lanza & Buquet, 2011). Ello no solo ocurrió con los esfuerzos estatales, sino también de las organizaciones de la sociedad civil, que en 2010 se nuclearon en la Coalición por una Comunicación

---

<sup>70</sup> En 2010, los grupos económicos detrás de los tres canales más importantes de la televisión uruguaya, el 4, el 10 y el 12, controlaban directa o indirectamente 95,5% del mercado de la radiodifusión, lo que implicó una facturación de 82,5 millones de dólares (Lanza & Buquet, 2011).

<sup>71</sup> La idea de servicio público implica el reconocimiento del interés general de la actividad, lo que implica que el Estado debe controlar y velar por su cumplimiento en forma activa. En suma, el servicio público no puede quedar sujeto a las leyes del mercado y en manos de actores privados (Mastrini, 2013; Tremblay, 1988).

Democrática (CCD) y formaron un contrapeso para la histórica presión de Andebu. La actuación de la CCD fue fundamental para la sanción de la LSCA; de hecho, puede afirmarse que sin la presión que ejerció la coalición la norma no hubiera sido aprobada o, al menos, que ello hubiera sido mucho menos probable. En ese sentido, Edison Lanza (comunicación personal, 1 de marzo de 2020), su principal referente, plantea: “La verdad es que fuimos titánicos y porfiados en insistir y en empujar, porque hubo una cantidad de maniobras de muchos sectores para frenar la LSCA”. El diputado del FA Carlos Varela se explaya en esa línea y apuntó concretamente contra los tres grandes de la radiodifusión comercial:

“En el proceso de discusión [de la ley] la presión fue impresionante. Notoria, evidente, explícita. En contra de quienes la defendíamos y a favor de quienes la atacaban. Pero explícita. A mí me llegó a pasar que periodistas de canales de televisión no me hacían nota y me decían: ‘No te hago nota porque tengo la orden de no pasar tu opinión’”. (Carlos Varela, comunicación personal, 26 de mayo de 2020)

Siguiendo la propuesta de Birkland (2007), los grupos tradicionalmente desfavorecidos o perdedores en determinada arena de políticas pueden optar por hacer público un problema mediante el uso de símbolos e imágenes para inducir a los medios de comunicación más grandes y la simpatía pública por su causa. En este caso, ello fue bastante difícil y, por lo tanto, tuvieron que apelar a la segunda alternativa propuesta por el autor para lograr la atención del gobierno: apelar a un nivel más alto de toma de decisiones. Este escenario hizo que las fuerzas de una coalición “semivoluntaria” tuvieran que ser medidas y direccionadas a aquellos asuntos en los que había una mayor necesidad de incidencia (Edison Lanza, comunicación personal, 1 de marzo de 2020).

Por otro lado, el Estado uruguayo se ha caracterizado por la compartimentación de los organismos que intervienen en la radiodifusión, ya sea para regularla o para gestionar medios de comunicación. En suma, los medios públicos uruguayos también han funcionado bajo la órbita de distintos organismos, siempre bajo la dependencia del Poder Ejecutivo de turno. Durante gran parte de la historia tuvieron directores o responsables de su gestión directa, pero debieron reportar en un primer nivel al Consejo Directivo del Sodre y en segunda instancia al MEC. Además, han

tenido escasos espacios de articulación para el trabajo conjunto, ya sea cuando coincidieron dentro del Sodre y más aún cuando se ubicaron en distintas unidades ejecutoras. Esta lógica se mantuvo durante buena parte de los gobiernos del FA y si bien los medios públicos pasaron a estar bajo la órbita del Secan, ello generó pocos cambios inmediatos, más allá de lo administrativo. Al mismo tiempo, esta fragmentación hizo posible que un actor como Antel generara su propia plataforma de contenidos sin necesidad de coordinar previamente con una referencia institucional que no era evidente.

En suma, si se analiza lo que ocurrió a la interna de RNU y TNU, las trayectorias previas de ambas instituciones también tienen un peso importante. Como fue señalado en el capítulo anterior, más allá de sus dificultades, el canal público contaba con una estructura funcional bastante importante y con una cultura institucional bastante arraigada. Ello hizo que la implementación de cambios inmediatos fuera más difícil, lo que no ocurrió en RNU. Las radios públicas tenían pocos funcionarios contratados y ni siquiera contaban con una estructura administrativa propia.

### ***(ii) Orientación ideológica del Frente Amplio***

Como señalan Bentancur y Busquets (2016), existen sobradas evidencias de que la orientación ideológica del partido de gobierno incide en las políticas públicas que se implementan. En este sentido, a partir de la tradicional clasificación en el eje que va de izquierda a derecha (Sani & Sartori, 1980; Colomer, 2009), el FA se ubica entre la izquierda y la centro izquierda (Yaffé, 2013; López Burian, 2015) y puede afirmarse que sus gobiernos han implementado políticas de corte socialdemócrata (Lanzaro, 2010; Bentancur & Busquets, 2016). En suma, los partidos de izquierda son más proclives a la intervención del Estado y a la regulación pública de diferentes áreas y sectores, mientras que los de derecha prefieren un rol estatal más acotado y son partidarios de ajustes que lo hagan más pequeño (Moreira, 1998). Más allá de que no fue un proceso exento de marchas y contramarchas, entre 2005 y 2015 el Estado asumió un rol más protagónico en el área de las políticas públicas de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual, principalmente en el segundo lustro del período. En el caso de las telecomunicaciones eso fue mucho más claro, con un fuerte liderazgo de Antel (Beltramelli, 2018).

Si se observa el campo de la radiodifusión, históricamente el FA se paró en una vereda ideológica diferente a la de los principales medios de comunicación del sector comercial (Schuliaquer, 2017), que tienen líneas editoriales conservadoras. Por lo tanto, muchos esperaban un vínculo conflictivo con los medios mientras dicho partido estuviera en el gobierno nacional, como ocurrió en otros países del continente que tuvieron gobiernos progresistas. Sin embargo, en los 15 años de gobiernos frenteamplistas se tocaron apenas lateralmente los intereses de los radiodifusores privados e incluso a veces se favorecieron, como con la aplicación de un decreto que puso techo al crecimiento de la empresa de televisión por abonados DirectTV, principal competidora de los cableros locales<sup>72</sup>. Si bien la aprobación de la LSCA y la apertura de un llamado a más actores en el mercado televisivo de la TDT sí perjudicaban los intereses de Andebu, ambas iniciativas se aplicaron en su mínima expresión.

Si se analiza el accionar del partido de gobierno también debe tenerse en cuenta la tradición administrativa del Estado (Labate, 2016). En Uruguay, “buena parte de las actividades económicas estratégicas y de los servicios públicos quedan en manos del Estado y en particular de los entes autónomos”, lo que permite una regulación por competencia directa, efectiva y eficaz (Lanzaro, 2004, p. 135). Los medios públicos uruguayos contaron con herramientas administrativas para su gestión, más allá de que muchas de ellas se mezclan con lógicas del sector privado, como las modalidades de contratación de funcionarios. Por otro lado, como el Secan es una unidad ejecutora del MEC, TNU y RNU deben pasar por los mismos mecanismos y contralores que cualquier otra dependencia del ministerio, lo que claramente resulta inadecuado para la dinámica que requiere un medio de comunicación. En este tipo de organizaciones todo el tiempo surgen necesidades que deben ser atendidas en el corto plazo y ello no siempre es compatible con las lógicas burocráticas del Estado. En cambio, al estar dentro de Antel, Vera contó con unos mecanismos de gestión propios de los entes autónomos, que en los últimos años y producto de privatizaciones “blandas” incorporaron mecanismos de administración del sector privado (Lanzaro, 2013).

En el contexto de la fuerte centralidad del Estado en Uruguay, el hecho de que un partido de izquierda llegara al gobierno nacional generó una ventana de oportunidad

---

<sup>72</sup> Decreto 436/012.

para lograr un mayor desarrollo de los medios públicos. De todas formas, el tema ocupó un lugar residual en los programas de gobierno del FA en el período analizado. En el caso de las líneas programáticas para el período 2005-2010 apenas se hace una referencia a la necesidad de una democratización de los medios comerciales y públicos y a la voluntad de impulsar una ley que los regule (Frente Amplio, 2003). En el programa de gobierno del FA para el período siguiente se plantea generar una “efectiva libre competencia en la radiodifusión comercial con reglas justas y transparentes” y desfavorecer la formación de oligopolios y monopolios (Frente Amplio, 2008, p. 112). Respecto a los medios públicos se propone explícitamente continuar con su desarrollo en el interior y hacia los uruguayos que viven en el extranjero.

Si bien el desarrollo de los medios públicos es la vía más importante que los Estados tienen para incidir en los sistemas de radiodifusión (Hallin & Mancini, 2004), no fue la forma priorizada en los gobiernos del FA. En cambio, se dedicaron más energías a la regulación del mercado de medios comerciales, principalmente en el período 2010-2015. Como dicho proceso no estuvo exento de obstáculos y contradicciones a la interna del gobierno, ello hizo necesaria la inversión de más tiempo y energías de lo previsto.

La voluntad del gobierno de fortalecer las capacidades estatales en el campo de las telecomunicaciones se observa en la creación de la Dinatel dentro del MIEM. Si bien el organismo se creó formalmente en la Ley de Presupuesto de 2005, sus cometidos y funciones fueron reglamentados a través de un decreto recién en 2009. Allí se estableció que el organismo sería “responsable por la formulación, articulación y coordinación de las políticas estatales en materia de telecomunicaciones” y de “asesorar y representar al Poder Ejecutivo y todo otro organismo estatal que lo requiera”<sup>73</sup>. Sin embargo, recién en la Ley de Presupuesto de 2010 se da vida a la Dinatel, ya que se la dota de recursos presupuestales para llevar adelante su tarea (Alonso, Beltramelli, Caetano y otros, 2012, Pág. 53). Ese año también se designó a Gustavo Gómez como su director, quien venía de una trayectoria de activismo en organizaciones sociales que reclamaban por la democratización de las comunicaciones y en el gobierno anterior asesoró al MIEM para algunas políticas

---

<sup>73</sup> Decreto N° 519/009



específicas. Su designación en la Dinatel podía suponer la intención de generar fuertes reformas políticas dentro del campo de las telecomunicaciones.

En el nuevo esquema, la Ursec quedó como organismo regulador del sector de las telecomunicaciones, la Dinatel como organismo encargado del diseño de políticas y Antel la empresa pública que las debía ejecutar. Sin embargo, al ponerlo en práctica quedó en evidencia el fuerte peso que Antel tiene también en el diseño de políticas a través del desarrollo de su estrategia comercial. Entre otros factores, explican esta situación la trayectoria del ente y que sus recursos humanos y económicos son sensiblemente mayores que los de Ursec y Dinatel (Alonso, Beltramelli, Caetano y otros, 2012, Pág. 62). De hecho, esta situación determinó la salida de Gómez de la Dinatel en 2012, principalmente por diferencias con la entonces presidenta de Antel, Carolina Cosse.

Según relató el propio protagonista:

“Siempre se genera ruido cuando entra un organismo nuevo a lugares en los que estaban otros y donde las competencias no estaban claras. Creo que en principio, pensando en los dos organismos con los que podía haber problema, que son Ursec y Antel -en el esquema de regulador, empresa y *policy maker*-, con Ursec, con ciertos ajustes en el camino, hubo trabajo sostenido, diálogo, coordinación, un aprendizaje mutuo, pero no hubo bloqueos ni trancas. Hubo desacuerdos, pero normales y eso pasa en cualquier país, incluso con sistemas más consolidados. Con Antel es todo lo contrario, la empresa estaba acostumbrada a hacer la política de telecomunicaciones y lo que coloca Dinatel es: la política de telecomunicaciones la hace el gobierno a través de un organismo especializado. Pero ese es un tema que me excede a mí y a Dinatel, el ministro y el ministerio nunca le pudieron imponer la política a Carolina Cosse y a Antel. De hecho, mi despido tiene que ver con ese tema. (...) Lo que yo quería era volver a colocar con claridad que la política pública se definía en el gobierno, no en la empresa. En conversación con la empresa, tomando a la empresa como un elemento estratégico para el desarrollo del país, desde una lógica de mucha cercanía. (...) Aún así, nunca se pudo y el fusible fui yo, porque era el más débil”. (Gustavo Gómez, comunicación personal, 19 de febrero de 2020)

La salida de Gómez de Dinatel sumó más incertidumbre al proceso de aprobación de la LSCA, que había sufrido un golpe a finales de 2010. En ese momento, un Comité Técnico Consultivo (CTC) convocado por Dinatel aprobó un documento de síntesis con una gran mayoría de puntos de acuerdo y algunos desacuerdos sobre los puntos que debería contemplar una ley que regulara integralmente a los servicios de comunicación audiovisual. Sin embargo, días después, el presidente José Mujica realizó declaraciones públicas en las que señaló que “tiraría a la papelera” cualquier proyecto de LSCA que le llegara<sup>74</sup>, situación que generó desconcierto entre los integrantes del CTC. Más allá de la incertidumbre que estas declaraciones generaron hacia fuera del gobierno, el proceso de elaboración de un proyecto de LSCA no se detuvo a la interna del Poder Ejecutivo, por impulso de las principales autoridades del MIEM y de la Dinatel (Gustavo Gómez, comunicación personal, 19 de febrero de 2020). La salida de Gómez se concretó dos meses después de que fue anunciada, una vez que dejó elaborado un primer borrador de LSCA. De todas formas, Gómez siguió en escena como asesor de Presidencia de la República, un rol menos visible públicamente, pero no menos importante para la sanción definitiva de la ley.

Quien lo sucedió, el ingeniero Sergio De Cola, también se mostró comprometido con la redacción y aprobación de una LSCA. No obstante, en la negociación a la interna del Poder Ejecutivo volvieron a imponerse los intereses de Antel, que contaba con la plataforma Vera TV. La empresa pública de telecomunicaciones pretendía ser exceptuada de las disposiciones de prohibición a la propiedad cruzada de servicios de comunicación audiovisual y de servicios de datos de Internet. La salida política a este conflicto fue que el artículo 1 de la LSCA excluyera de su alcance a los servicios de comunicación audiovisual que tienen como soporte a Internet. En lugar de incluir una excepción a la prohibición de propiedad cruzada para Antel, se optó por “correr la cancha” de aplicación de la norma y, de esa forma, no afectar los intereses de la empresa (Gustavo Gómez, comunicación personal, 19 de febrero de 2020). Cosse plantea su acuerdo con dicha exclusión de la siguiente forma:

“Me parecería un error que el Estado se meta en la camisa de 11 balas de la neutralidad de la red. Por eso me parece que está bien que la LSCA deje

---

<sup>74</sup> Al respecto, ver: [http://www.180.com.uy/articulo/15572\\_Mujica-podrido-por-Ley-de-Medios](http://www.180.com.uy/articulo/15572_Mujica-podrido-por-Ley-de-Medios).

afuera a Internet, porque, además, es el nuevo tablero cultural del mundo. Creo que el Estado debe incidir ahí promoviendo la generación de cultura nacional en vez de trancando, porque es intrancable. El Estado tiene que poner plata en la cultura y promover las industrias creativas”. (Carolina Cosse, comunicación personal, 6 de abril de 2020)

Para el avance del trámite del proyecto de LSCA en el Poder Ejecutivo fue importante el rol que jugó Gómez, quien, de esa forma, consolidó su rol como “empresario de la política”, en el sentido de que fue clave a la hora de colocar el tema en la agenda del gobierno y sortear los obstáculos para su concreción (Elder & Cobb, 1993).

En abril de 2013, Mujica se retractó públicamente de sus declaraciones sobre la LSCA y afirmó que sus anteriores dichos debían ser relativizados, admitiendo su disposición a regular el sistema de servicios de comunicación audiovisual<sup>75</sup>. Un mes después el Poder Ejecutivo ingresó al Parlamento el proyecto de LSCA y se inició un intenso período de discusión parlamentaria del que participaron decenas de organizaciones e instituciones académicas y del Estado. A nivel de los partidos políticos, el proceso de discusión de la LSCA en el Parlamento enfrentó públicamente al oficialismo con la oposición, que rechazó la iniciativa. Más allá de otros cuestionamientos más específicos, los partidos Nacional, Colorado e Independiente entendieron que la ley era inconstitucional y violatoria de la libertad de expresión. De esa forma, su discurso se alineó con la histórica defensa de Andebu acerca de que la intervención del Estado en materia de medios de comunicación debía ser la mínima indispensable<sup>76</sup>. Del lado de la bancada oficialista, se señaló que se trataba de una ley garantista que buscó romper con décadas de poca transparencia en el manejo de la radiodifusión y los servicios de televisión por abonados, marcados por la concentración de licencias y permisos en pocas manos. Para ello, se apeló a opiniones de especialistas uruguayos y

---

<sup>75</sup> Al respecto, ver:

<http://www.elpais.com.uy/informacion/mujica-favor-regular-medios-de-comunicacion.html>.

<sup>76</sup> Por ejemplo, el entonces diputado nacionalista Álvaro Delgado (lista 404), mencionó durante la sesión de aprobación de la LSCA que su partido estaba dispuesto a acompañar únicamente un texto que regulara la asignación de frecuencias y el estímulo a la producción nacional. Además, valoró que el Consejo de Comunicación Audiovisual que la LSCA creó se constituiría en “una especie de Gran Hermano controlador”. Puede verse una síntesis de la discusión en la Cámara de Diputados en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2014/12/manos-arriba/>.

extranjeros en libertad de expresión<sup>77</sup>, quienes elogiaron el texto legal durante su consideración en comisión y también se argumentó que se realizaron modificaciones para atender a algunas de las críticas recibidas. Por su parte, hubo dos referentes parlamentarios claros durante todo el proceso de discusión del proyecto de ley: el diputado del Frente Liber Seregni, Carlos Varela, y el entonces senador por el Partido Socialista, Daniel Martínez. El discurso de los legisladores del FA e integrantes del Poder Ejecutivo de la época estuvo alineado con la CCD. No obstante, buena parte de los legisladores frenteamplistas acompañaron la ley sin estar del todo convencidos de aprobar una iniciativa que, por más justa que fuera, los opondría a los principales medios de comunicación del país.

El FA no tomó el tema; ni la mesa política, ni la dirección del FA. Si revisás, prácticamente no hubo ninguna exposición pública. Y la bancada, es cierto, quedó en manos de [Julio] Battistoni, más, de Daniel [Martínez] en el Senado. Después... acompañaron. Si ves el debate [de la aprobación de la LSCA], que fue largo, cuando hicimos la presentación hablamos muy poquitos. (Carlos Varela, comunicación personal, 26 de mayo de 2020)

Es más, volvió a generarse un nuevo manto de incertidumbre cuando a mediados de 2014, por iniciativa del entonces senador Rafael Michelini, la bancada del FA definió postergar la consideración de la LSCA hasta después de las Elecciones Nacionales. Esa definición puso en evidencia el temor de la mayoría de los legisladores frenteamplistas por represalias que pudieran tomar los medios de comunicación y su repercusión en el resultado electoral.

Estas marchas y contramarchas dilataron mucho el proceso de sanción de la norma que reformaría integralmente a los servicios de comunicación audiovisual, incluyendo a los que son gestionados por el Estado. De todas formas, la llegada del FA al gobierno nacional supuso la apertura de una ventana de oportunidad política para que estas reformas sucedieran, que antes de 2005 estuvo completamente cerrada. A partir de ese año, las organizaciones de la sociedad civil encontraron una receptividad en el gobierno inédita desde el retorno de la democracia. De hecho, muchas de las iniciativas de reforma fueron impulsadas por estos colectivos.

---

<sup>77</sup> Sólo por mencionar un caso, el relator especial para la libertad de expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Frank La Rue, elogió la iniciativa en una visita a Uruguay y entendió que sería una herramienta que contribuiría a la democratización de las comunicaciones.

“No es que las cosas se hayan intentado a partir del gobierno del FA, desde 1995 se presentaron proyectos de ley, por ejemplo, para que se aprobara una Ley de Acceso a la Información Pública. En su momento, con el diputado [Daniel] Díaz Maynard, intentando alianzas con sectores de los partidos tradicionales, desde el sindicato de periodistas, desde la Udelar. Y no se aprobó hasta 2007 una Ley de Acceso a la Información Pública, que hoy es un elemento central de la democracia y del espacio cívico en Uruguay”. (Edison Lanza, comunicación personal, 1 de marzo de 2020)

En síntesis, la llegada de un partido de izquierda al gobierno nacional supuso una oportunidad para fortalecer el rol del Estado y generar transformaciones en el campo de la radiodifusión, controlado por un oligopolio de empresas con una línea editorial conservadora. Ello fue capitalizado por organizaciones de la sociedad civil que peleaban por la democratización de las comunicaciones y hasta ese momento no habían encontrado eco en los gobiernos de turno. En el período 2005-2010 estas organizaciones impulsaron iniciativas que obtuvieron sanción en el parlamento y, por ejemplo, reconocieron a las radios comunitarias como un actor dentro del campo de la radiodifusión y les reservaron una parte del espectro. En el caso de los medios públicos, estos se fortalecieron a nivel presupuestal, de infraestructura y de recursos humanos, y existió una voluntad de ponerlos a la altura de sus competidores comerciales. Se generaron proyectos con distinto grado de aplicación en RNU y TNU, pero en un principio se los dotó de posibilidades reales para llevarlos a la práctica, más en el caso de las radios que del canal.

En el período 2010-2015, con la llegada de Gómez a Dinatel se planteó la posibilidad de generar una reforma integral y profunda en el campo de las telecomunicaciones. Finalmente, y después de marchas y contramarchas, se aprobó una ley que reguló principalmente al sector de la radiodifusión y fijó reglas para los medios comerciales. Esta pelea, que se dio tanto a la interna del FA como hacia afuera, consumió buena parte de las energías y el tiempo del gobierno y de las organizaciones sociales. Si bien los recursos económicos para los medios públicos se mantuvieron o aumentaron durante este período, no recibieron la misma atención que en el período anterior. Por ejemplo, en el caso de TNU el gobierno no estuvo dispuesto a invertir para que entrara a la televisión digital en pie de igualdad con los competidores comerciales, lo que supuso una desventaja que arrastró durante

varios años. De todas formas, tanto las radios como el canal generaron muchos contenidos de producción propia, con recursos que provinieron del presupuesto nacional y ganaron más autonomía en su programación, sin tener que depender de coproducciones privadas.

### ***(iii) Forma en que se generan las escenas mediáticas en Uruguay***

La estrecha relación entre la política y la comunicación (Canel, 2006) se puso más en evidencia en la medida en que los medios audiovisuales se convirtieron en el centro de los principales procesos de la política, a partir de que su uso se volvió masivo (Sartori, 1998). Lejos de caer en determinismos que los coloquen en lugares todopoderosos, desde diversos desarrollos teóricos que han intentado explicar la incidencia de los medios en la agenda ciudadana -o *agenda setting*- se ha planteado que si bien éstos no le dicen a la gente qué pensar sobre los diferentes asuntos, sí establecen sobre qué temas pensar, o al menos, cuáles son los temas más relevantes (Aruguete, 2015). En particular, la relación entre medios de comunicación y política transita por la respuesta a preguntas como qué temas merecen ser tratados y quién decide cuáles son esos temas; o quiénes acceden a ese campo de lo visible y por qué (Fernández, 2009). La evolución de la teoría del *agenda setting* también permitió que teóricos como Wober y Gunter (1988) se detuvieran en estudiar la forma en que los medios pueden ocultar, silenciar o no dar relevancia a determinados temas -llamada *agenda cutting*-. Además de motivos periodísticos, en este tipo de decisiones también intervienen los dueños de los medios o presiones publicitarias, entre otros (Aruguete, 2015).

En general, existe acuerdo entre los teóricos de las políticas públicas acerca de que la agenda de los medios masivos de comunicación tiene incidencia en la agenda gubernamental y de políticas públicas. No obstante, muchas veces se considera a los medios como actores neutros que simplemente difunden información, cuando en realidad juegan un rol político y social, con intereses y objetivos concretos, que se ponen en juego en el debate público. Como plantea Aruguete (2013), a través de la selección, el énfasis, la omisión y el encuadre, los medios de comunicación plasman sus posiciones políticas y las líneas ideológicas que los distinguen. En suma, la autora señala:

“La doble relación que traban con el espacio público y el ámbito político se inserta en un proceso de acuerdos y disputas simbólicos alrededor de la generación de sentido(s) público(s), en el que cumplen un papel central. Nuevamente, los medios expresan sus intereses políticos y económicos y pugnan afanosamente por ellos. Pero aun cuando este sea un aspecto clave que se manifiesta en el escenario comunicacional, consideramos central entender que lo que prima es —fue y seguirá siendo— una lucha por el poder simbólico”. (Aruguete, 2013, P. 207)

En el caso de las políticas sobre medios de comunicación, los intereses en juego de los medios de comunicación son incluso más evidentes, lo que claramente los coloca en la escena como actores de la política. En este sentido, puede afirmarse que los procesos de discusión en esa arena de políticas involucra a estos actores tanto en una dimensión simbólica como económica (Zallo, 1998), en tanto son parte del mercado. Por lo tanto, es importante considerar los incentivos que medios y políticos tienen para cambiar las reglas de juego y, al mismo tiempo, cómo están alineados los actores que intervienen en esta arena de políticas (Schuliaquer, 2018). En el caso de Uruguay, ya fue mencionado que los tres grupos económicos que controlan a los principales medios de radiodifusión actúan en conjunto y a través de Andebu han tenido la capacidad de controlar las políticas públicas que los regulan. Schuliaquer (2019) analiza el vínculo entre periodistas y políticos en la conformación de las escenas mediáticas en Uruguay. Según plantea, en los temas políticos predomina un “periodismo de declaración” que, a diferencia del periodismo de investigación y el de denuncia, da más importancia a las declaraciones de los políticos, que se vuelven acontecimientos noticiosos. Bajo esta lógica, cuanto más alta sea la jerarquía del político, mayor será el logro del periodista y, por lo tanto, la posibilidad de que su trabajo adquiera notoriedad. En suma, en esta cultura periodística, la relación entre políticos y periodistas tiende a la cooperación y es de mutua conveniencia: el periodista saca provecho del testimonio del político y el político se beneficia con la visibilidad mediática. Una de las condiciones de la predominancia del periodismo de declaración es que el gobierno y los partidos políticos son considerados representantes legítimos de la ciudadanía, lo que lleva al periodista a colocarse un paso atrás. En otras palabras, “las figuras políticas ocupan un lugar central para la escenificación mediática de la realidad, pues son ellas las

que declaran mientras los periodistas se preocupan por conseguir esos testimonios” (Schuliaquer, 2019, p. 27).

El autor concluye que los gobiernos del FA negociaron las escenas mediáticas de forma beneficiosa y, a diferencia de gobiernos de izquierda en otros países, no sintieron su gobernabilidad amenazada por los medios de comunicación. Al mismo tiempo, los grupos mediáticos se percibían más débiles que el gobierno y lograron negociar las políticas de regulación para preservar el *status quo*. Un factor clave para ello fue la estabilidad de los actores políticos y mediáticos, que “permitió que la crítica pública del gobierno a los medios y de los medios al gobierno se inscribiera bajo parámetros coherentes con la historia de interacciones entre ellos” (Schuliaquer, 2019, p. 29). El FA históricamente consideró a los principales medios comerciales como parte de su oposición ideológica, lo que se mantuvo mientras estuvo en el gobierno y, al mismo tiempo, la línea editorial de esos medios también fue coherente con la manera en que siempre trataron a la fuerza política. “Unos y otros aceptaron las reglas de juego y no hubo disrupción. Ninguno de los dos actores tuvo interés en romper la relación” (Ibidem.).

Los medios públicos no escaparon a esta cultura del periodismo político y tanto periodistas como ex jerarcas valoran a las declaraciones de los políticos como parte importante de los contenidos informativos que el canal debía brindar. De hecho, varios de los entrevistados para este trabajo señalaron la presencia de políticos de todos los partidos como una muestra de la ecuanimidad con la que los medios públicos trataron estos temas. Como una muestra de ello, al poco tiempo de asumir la dirección de TNU, Sonia Breccia fundamentó la necesidad de que el canal multiplicara sus horas de contenidos informativos ante legisladores de todos los partidos:

“A lo largo del tiempo, la gran objeción que se hace a los informativos de la televisión es que son pocos, y que hay flashes informativos. Los señores diputados lo han vivido: salen, hacen una declaración -esto no supone juicios, esto es fáctico-, y de esa declaración aparecen quince segundos. Muchas veces queda un sabor amargo y se piensa: esto no fue lo que yo dije; esto no fue lo que planteé. En la creación de *La noticia y su contexto* -posiblemente muchos de ustedes ya han estado en ese programa de la mañana que emite el canal- me interesaba contextualizar la información;



saber el por qué de la información. Es decir, que no quedara para el ciudadano una información en un flash que muchas veces no significa absolutamente nada. Se intenta ir a la razón de la posición de un actor político o social. En este sentido, ha habido (...) un particular cuidado para que todos los actores políticos, obviamente algunos más destacados, conocidos y con más 'rating' que otros, menos destacados o menos conocidos, todos estuvieran presentes para dar las dos campanas"<sup>78</sup>.

Desde la dirección entrante se entendió que esta perspectiva servía para generar una protección al canal en materia de independencia: si todas las voces están representadas en la pantalla sería más difícil recibir críticas (José Correa, comunicación personal, 13 de julio de 2020). Por lo tanto, se consideró que en la medida en que los políticos no tuvieran presencia en pantalla serían más proclives a criticar la gestión del canal y su programación.

Del lado del sistema político, más allá de algunos episodios puntuales<sup>79</sup>, desde la entonces oposición existió una buena valoración de los medios públicos. En una comisión parlamentaria, el legislador del Partido Nacional Gustavo Penadés reconoció que desde 2005 se estaban "haciendo esfuerzos importantes en la mejora de la transmisión, en la renovación de los equipos técnicos, en la ampliación de la distancia o de los canales que retransmiten en todo el territorio nacional"<sup>80</sup>. Además, el senador de la entonces oposición lamentó la reducción de horas del informativo del canal y afirmó: "No tengo empacho de decir que para mí es de los mejores informativos de la televisión nacional, por la objetividad de su salida -no tenemos por qué denunciar lo contrario- donde se escucha la voz del Gobierno y la de la oposición"<sup>81</sup>. En una línea similar, el diputado colorado entre 2010 y 2020 Walter Verri, señala que si bien hubo algunos períodos con "mucha tendencia hacia transmitir o tratar de hacer ver a la gente lo mucho y muy bueno que hizo el

---

<sup>78</sup> Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes del 13 de julio de 2005.

<sup>79</sup> Por ejemplo, en 2012 el entonces senador del Partido Nacional, Gustavo Penadés, convocó a las autoridades del MEC y de TNU a la Comisión de Educación y Cultura de la cámara alta para que las autoridades explicaran la emisión de un documental que retrataba el triunfo del FA en las elecciones nacionales de 2004, en el marco del ciclo "Cine uruguayo", ya que entendía que se trataba de una acción de proselitismo.

<sup>80</sup> Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores del 11 de abril de 2012.

<sup>81</sup> Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores del 11 de abril de 2012.

gobierno de turno”, en general “se ha tratado de mantener la ecuanimidad en la información, siendo objetivos y realmente imparciales” (comunicación personal, 28 de mayo de 2020). Del lado del entonces oficialismo, el diputado Carlos Varela valoró que en los 15 años de gobiernos frenteamplistas:

“A nuestro pesar, los medios públicos fueron demasiado independientes del gobierno. Te doy ejemplos, muchísimas veces nos quejamos de la poca presencia que tenían, por ejemplo, los legisladores del FA en relación a los legisladores de la oposición en los informativos centrales y en los programas periodísticos de TNU. En las radios no tanto, en las radios era más parejo”. (Comunicación personal, 26 de mayo de 2020)

De esta forma, queda claro que los políticos uruguayos tienden a valorar la información política en los medios a partir de la cantidad de minutos con los que sus partidos cuentan. En muchos casos, cuando un político quiere realizar declaraciones públicas sobre determinado tema, ofrece a los medios de comunicación una nota o entrevista. Virginia Martínez recuerda que cuando era directora de TNU, un político de la entonces oposición le preguntó “con quién tenía que hablar cuando quisiera hacer declaraciones en el canal”, y Martínez le explicó que “las cosas no funcionaban así” en TNU (Virginia Martínez, comunicación personal, 26 de diciembre de 2019), ya que las entrevistas no se realizaban a demanda. En esta línea, Claudio Invernizzi entiende que parte del problema de los medios públicos es que para la mayoría de los políticos estos son importantes “cuando necesitan micrófonos y cámaras”. En cambio, cuando desde el medio se solicitan recursos, “miran para otro lado, o miran hacia el canal pensando qué rédito comunicacional pueden sacar en la medida de generar un aporte” (comunicación personal, 9 de julio de 2020).

En el caso de las radios públicas ocurrió algo similar<sup>82</sup>, aunque por la forma en que fue diseñada la programación periodística y por las particularidades del medio radial, había más tiempo para el abordaje de los temas. El proyecto periodístico de las radios incluía la necesidad de darle voz a integrantes de todo el espectro político, incluso de quienes no contaban con representación parlamentaria. En un sistema

---

<sup>82</sup> Quizás la única excepción fueron los dos años finales del gobierno de Mujica, cuando el mandatario contó con una audición semanal en las radios públicas. Desde antes de ocupar el cargo, el presidente ya contaba con una audición en la emisora comercial M24 y la dirección de RNU consiguió que también estuviera en las emisoras del Estado.

político partidocéntrico como el uruguayo (Lanzaro, 2004; Selios, 2006), ello incluso fue motivo de disputas en el oficialismo, debido al espacio con el que contaban los políticos de cada partido. Como explica el ex director de RNU, Pedro Ramela:

“Teníamos problemas en el gobierno del FA también, porque si yo le doy cinco minutos a una noticia por parte del gobierno, el equilibrio tendría que ser cinco minutos [para toda la oposición]. Pero como estaba el Partido Colorado, el Partido Nacional, el Partido Independiente, eran cuatro o cinco partidos y tenían tiempo los cuatro o cinco partidos. Muchas veces estaba desbalanceado el tiempo que le dábamos a la oposición con respecto al que le dábamos al gobierno”. (comunicación personal, 22 de abril de 2020)

En un contexto en el que son unidades ejecutoras del MEC y sus directores nombrados en forma directa por el gobierno de turno, la ausencia de mecanismos para canalizar discrepancias con las coberturas de los medios públicos no contribuyó al ejercicio de su independencia. Por el contrario, cualquier desacuerdo sobre los contenidos o el enfoque de TNU y las radios públicas quedó asociado a un asunto político partidario. Ello queda de manifiesto en las comparecencias de todos los directores de medios públicos ante el Parlamento, a donde son acompañados por las máximas autoridades del MEC porque las reglas de juego así lo requieren, ya que son el vínculo natural entre los medios y los legisladores.

Al mismo tiempo, no siempre fue sencillo que, en tanto fuentes de información, algunos ministros concurren a la radio como entrevistados. Cuando eso ocurría y las gestiones de los periodistas no alcanzaban, en su rol de director Ramela muchas veces intervino directamente o a través del ministro de Educación y Cultura de turno (Pedro Ramela, comunicación personal, 22 de abril de 2020). En ese sentido, se puede afirmar que en los gobiernos frenteamplistas los medios públicos no recibieron ningún trato preferencial en el acceso a información o testimonios oficiales, sino que ello dependió de las habilidades de los periodistas. De todas formas, en algunas oportunidades los directores de turno intervinieron para que los jerarcas entendieran la necesidad política de que fueran consultados de primera mano y no a través de citas de los medios comerciales. En palabras de Martínez: “Durante todo el gobierno de Mujica nos enterábamos de la información a través de [el semanario] Búsqueda y teníamos que llamar a Presidencia [de la República] para decir: por favor, el canal público no puede informar diciendo ‘Búsqueda’ dijo...”.

De lo anteriormente expuesto queda claro que mientras estuvo en el gobierno nacional, el FA en ningún momento apeló a los medios de gestión estatal como un instrumento importante para su comunicación política, como, por ejemplo, sí ocurrió durante el gobierno de Cristina Fernández en Argentina (Labate, 2016). En parte, ello puede explicarse porque los niveles de rating marcados por los medios públicos en Uruguay no fueron importantes y, además, entre 2005 y 2015 internet pasó a competir por la atención de las audiencias. Por ejemplo, en 2012 el programa de TNU que más midió marcó nueve puntos<sup>83</sup> y, más allá de que se trataba de una tendencia en aumento, solo 17 de sus programas superaron el punto de rating<sup>84</sup>. Al respecto, Invernizzi señala: “Por supuesto, si Canal 10 te da espacio va a vestir más que te lo dé Canal 5, pero por una razón simple. En ese momento, Canal 10 podía tener 14 puntos de rating y Canal 5 tenía 1,5 puntos” (comunicación personal, 8 de julio de 2020).

Ello muestra que entre los políticos uruguayos predomina una mirada instrumental de los medios de comunicación, que también incluye a los que son gestionados por el Estado. En el período estudiado, algunos actores del gobierno y de la sociedad civil empujaron para que también se viera a los medios como actores estratégicos para la cultura nacional. Si bien lograron reformas legales importantes como la LSCA, en los hechos terminó predominando la mirada instrumental, lo que en parte explica la poca voluntad para aplicar la norma. De esa forma, sin desandar el camino legislativo, se evitó entrar en una zona conflictiva con las principales empresas de radiodifusión. Para los medios públicos, ello influyó en que su desarrollo no fuera una prioridad en el campo de las políticas de telecomunicaciones impulsadas. Si bien en 2005 existió una voluntad política más clara para impulsar su crecimiento, en la medida en que pasaron los años y los gobernantes del FA se encontraron con que tenían lugar en los medios comerciales de mayor audiencia, el interés por colocar a los medios estatales como actores importantes de la radiodifusión nacional se fue diluyendo.

## **Operacionalización de los mecanismos y evidencia empírica**

---

<sup>83</sup> En la época, cada punto de rating equivalía a unos 12.000 espectadores. No obstante, en Uruguay se mide solo el rating en Montevideo, ya que no existen mediciones de audiencia de alcance nacional.

<sup>84</sup> Versión taquigráfica de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores del 11 de abril de 2012.

Para operacionalizar los mecanismos causales descritos en el apartado anterior es importante delimitarlos mejor y desagregarlos para determinar los niveles de organización de las condiciones en el sistema. Para ello se presentarán cada una de las tres condiciones causales de la hipótesis principal como tres hipótesis coincidentes (Pérez Bravo, 2020). Por un lado, el trayecto histórico del sistema de radiodifusión y los medios públicos en Uruguay (i) fue importante para el fortalecimiento moderado de los medios públicos entre 2005 y 2015. Se trata de una variable que operó a partir de tres mecanismos causales (n):

**n1-** Durante décadas, el sistema de medios uruguayo fue controlado por los operadores comerciales. Cuando en 2010 se abrió una ventana de oportunidad política para generar cambios en el sistema de radiodifusión, la mayor parte de los esfuerzos del gobierno y la sociedad civil se dirigieron a concretar reformas para regular a los medios comerciales.

**n2-** La histórica dispersión institucional en el campo de los servicios de comunicación audiovisual y en particular en la radiodifusión pública -Sodre, MEC, TNU, RNU- durante el período estudiado dificultó la aplicación de políticas y la generación de sinergias entre medios públicos.

**n3-** La estructura y la cultura organizacional con la que cada uno de los medios contaba dificultó o facilitó la implementación de cambios inmediatos más drásticos.

Por otro lado, la orientación ideológica del FA (ii) operó en la política de medios públicos a través de dos mecanismos causales:

**n4-** Dada su ideología de izquierda, el partido fue proclive al fortalecimiento de la intervención estatal en el campo de las telecomunicaciones y la radiodifusión en particular.

**n5-** El partido de gobierno se mostró proclive a generar alianzas con organizaciones de la sociedad civil que históricamente impulsaron la democratización de las comunicaciones, pero sin tanta trayectoria de trabajo en el sector público de la radiodifusión.

Finalmente, las políticas de medios públicos también son explicadas a partir de la forma en que se generan las escenas mediáticas en Uruguay. Esta condición causal opera a través de dos mecanismos:

**n6-** La predominancia de una cultura periodística de declaración para el tratamiento de temas políticos lleva a que los políticos juzguen la calidad de los medios públicos en función de la cantidad de minutos con la que cuentan sus partidos. Al mismo tiempo, la ausencia de mecanismos para plantear discrepancias con enfoques y coberturas de los medios estatales hace que estas queden asociados a asuntos político partidarios.

**n7-** La mirada instrumental sobre los medios de comunicación que prima entre los políticos uruguayos hace que el vínculo con ellos esté regido por el cálculo electoral y, por lo tanto, que dirijan su atención a los que cuentan con más audiencia, entre los que no están los medios públicos.

En síntesis, la orientación de izquierda del FA y su intención de fortalecer las capacidades del Estado favorecieron el desarrollo de los medios públicos uruguayos. Por su parte, la forma en que se conforman las escenas mediáticas y el trayecto del sistema de medios en el país dificultaron que las mejoras se profundizaran. Cuando la ventana de oportunidad estuvo abierta para generar cambios, quienes buscaron generar reformas en pos de una mayor pluralidad en el sistema de medios audiovisuales dirigieron sus energías hacia los medios comerciales, que históricamente influyeron en pos de la desregulación del sector.

Para analizar los niveles en los que operan los mecanismos causales, se tomará la formulación de Aguirre (2017), quien describe que estos mecanismos están compuestos por partes o elementos y los clasifica en función del nivel sistémico en el que operan: macro, meso y micro. En el primer caso, el mecanismo es de contexto y opera un agente de tipo sistémico; en el nivel meso intervienen agentes que se relacionan entre sí en forma asociativa; mientras que los mecanismos causales que se dan a nivel micro son protagonizados por actores individuales que operan a partir de mecanismos cognitivos (Pérez Bravo, 2020).

En el caso estudiado, la existencia de un sistema de medios en el que predominan los medios comerciales opera a nivel macro y es un mecanismo contextual, pero también en un nivel de organización meso. Esta característica del sistema de medios es la que lleva a que los actores que lo integran y los gobernantes se vinculen a partir de la posición predominante de los medios comerciales, que están en buenas condiciones para hacer valer sus intereses. En suma, la dispersión institucional en el campo de la radiodifusión -y en particular en la radiodifusión pública- y la existencia de distintas culturas institucionales en cada medio público

también son aspectos de contexto pero, al mismo tiempo, inciden en la forma en que se vinculan los medios públicos, ya que no favorecieron el relacionamiento entre ellos.

Mientras tanto, la ideología de izquierda del FA también operó a través de un mecanismo de tipo macro y contextual, ya que generó las condiciones para una mayor inversión y voluntad de desarrollo de los medios públicos. Al mismo tiempo, en un nivel meso, la voluntad de propiciar una mayor democratización en el mercado mediático propició la alianza entre gobernantes e integrantes de la sociedad civil que históricamente habían luchado por esa causa, lo que generó la interacción constante entre esos actores a nivel micro. Otro mecanismo que opera a nivel meso es la existencia de una cultura del periodismo político que apuesta principalmente por declaraciones de los gobernantes, ya que estos últimos juzgan la imparcialidad de los medios públicos en función de la cantidad de minutos con la que cuentan. Ello opera también a nivel micro, porque por la falta de mecanismos institucionales adecuados, cualquier tipo de reclamo o queja de un político por el contenido de los medios gestionados por el Estado queda inevitablemente relacionado a una cuestión política. De una forma similar, a nivel meso, la mirada instrumental sobre los medios de comunicación que prima entre los políticos uruguayos hace que el vínculo con ellos esté regido por el cálculo electoral y, por lo tanto, que dirijan mayormente su atención a los que cuentan con más audiencia, es decir, a los medios comerciales.

Por su parte, para respaldar la evidencia que hace posible llegar a los resultados de este estudio se presentarán los datos disponibles en cada caso. Además, se aplicarán los tests propuestos por Van Evera (1997), que recogen Benett (2010) y Beach y Pedersen (2013), con el objetivo de probar la necesidad y suficiencia de cada mecanismo causal y, de esa forma, establecer el poder inferencial (Pérez Bravo, 2020). De esta forma, si el mecanismo causal propuesto pasa la prueba *straw in the wind* (en español, paja en el viento), proporciona información útil que puede favorecer o cuestionar la hipótesis, pero no permite confirmarla o rechazarla. Por su parte, pasar la prueba *hoop* (en español, de aro) permite concluir que una hipótesis es fuerte, pero no necesariamente única; en cambio, no pasar la prueba disminuye la confianza en la hipótesis pero tampoco la descarta. En el caso del test de *smoking gun* (en español, pistola humeante) logra apoyar fuertemente la hipótesis, pero esta no cae si el mecanismo causal no pasa la prueba. Finalmente,

las pruebas *double decisive* (en español, doblemente decisivas) confirman una hipótesis y eliminan otras alternativas.

### Contrastación empírica

| <b>Hipótesis - Condición causal</b>  | <b>Evidencia</b>   | <b>Datos</b>   | <b>Tipo de test</b>   |
|--|--|--|---|
| <p>(i) El trayecto histórico del sistema de radiodifusión y de los medios públicos en Uruguay incidió en el desarrollo moderado de los medios públicos, ya que hizo que las políticas se implementaran a un ritmo más lento del esperado y con un menor grado de profundización.</p> | <p>El histórico dominio de la radiodifusión uruguaya por parte de los medios comerciales hizo que, al abrirse una ventana de oportunidad política, la voluntad de regular a los medios privados ocupara un lugar prioritario en la agenda gubernamental y de la sociedad civil. Por lo tanto, los cambios en los medios públicos quedaron en un segundo plano.</p> | <p>Distintos estudios previos que dan cuenta del dominio de los medios comerciales y su control de las políticas públicas en el sector (García Rubio, 1998b; Maronna, 2007; Lanza &amp; Buquet, 2011; De Torres, 2015; Soria, 2016 y 2020).</p> <p>Entrevistas realizadas a Gustavo Gómez, Edison Lanza y a trabajadores y ex directores de los medios públicos.</p>   | <p><i>Hoop</i></p> <p>El dominio de la radiodifusión por parte de los medios comerciales, la dispersión de instituciones a cargo de la política en ese sector -y en particular en el de los medios públicos- y las diferentes trayectorias de los medios gestionados por el Estado dificultaron la realización de reformas estructurales y una mayor cooperación entre medios, pero pueden existir otros motivos.</p> |
|  | <p>Las instituciones públicas y gubernamentales presentaron un alto grado de dispersión en el campo de la radiodifusión y en particular en el de los medios públicos.</p>  | <p>Entrevistas realizadas a Pedro Ramela, Claudio Invernizzi, Virginia Martínez, Alejandra Casablanca, Fabián Cardozo y Gustavo Gómez.</p> <p>Estudios realizados previamente (Beltramelli, 2018, De Cola, 2018).</p> <p>Decretos y leyes de creación y reestructura de organismos y medios:</p> <p>Ley N° 17556, que creó a Canal 5 como unidad ejecutora del MEC.</p> <p>Ley N° 17.296, que creó la Ursec.</p> <p>Ley N° 17.930, que creó la Dinatel</p> |   |



|   |  |  |   |
|---|--|--|---|
|   |  | Ley N° 18.996 y decreto 391/014, que crearon y dieron estructura al Secan.   |   |
|   | Cada medio público cuenta con estructuras y culturas organizacionales muy distintas, lo que hizo que los procesos de transformación fueran a diferente ritmo.                    | Entrevistas realizadas a Carolina Cosse, Pedro Ramela, José Correa, Claudio Invernizzi, Virginia Martínez, Alejandra Casablanca, Fabián Cardozo y Luis Custodio.<br><br>Decretos y leyes de creación y reestructura de organismos y medios:<br><br>Ley N° 18.996 y decreto 391/014, que crearon y dieron estructura al Secan.<br><br>Decreto 432/008, de reestructura de TNU.<br><br>Distintos estudios previos que dan cuenta del desarrollo de cada medio (García Rubio, 1998; Santos, 2015) |   |
| (ii) La orientación ideológica de izquierda del FA incidió en el desarrollo moderado de los medios públicos, ya que lo hizo proclive a la centralidad del Estado en las políticas, lo que favoreció el fortalecimiento de los medios gestionados por el Estado. | A partir de la cultura de centralidad del Estado pre existente en Uruguay, el FA apuesta por que este juegue un fuerte rol en el desarrollo de las distintas áreas de políticas. | Cualitativos:<br><br>Estudios previos sobre la orientación de políticas públicas de gobiernos de izquierda, en particular del FA en Uruguay (Sani & Sartori, 1980; Colomer, 2009; Moreira, 1998; Lanzaro, 2010; Bentancur & Busquets, 2016; Beltramelli, 2018).  | <i>Hoop</i><br><br>La apuesta del FA por que el Estado juegue un rol central en el desarrollo del país y su voluntad de potenciar el desarrollo de los medios públicos fue necesario para las mejoras registradas, pero no suficiente para cambios estructurales. |
|   | El FA buscó potenciar el rol de los medios públicos en el sistema de medios uruguayo.  | Entrevistas realizadas a Gustavo Gómez, Carlos Varela, Carolina Cosse, Pedro Ramela, Claudio Invernizzi, Virginia Martínez, Alejandra Casablanca, Fabián Cardozo, José Correa y  |   |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  |  | <p>Luis Custodio.</p> <p>Exposición de Sonia Breccia ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes el 18 de mayo de 2005.</p> <p>Decretos 153/012, 437/012 y 028/013 de asignación de señales de TDT y Resolución del Poder Ejecutivo 884/008, que asignó una frecuencia de FM a RNU.</p> <p>Memorias anual 2006 de Antel.</p> <p>Programas de gobierno del FA 2005-2010 y 2010-2015.</p> <p>Evolución del presupuesto asignado a los medios públicos (ver tablas 1 y 4 del anexo).</p>                                    |  |
| <p>(iii) La existencia de una cultura de periodismo político de declaración y la mirada instrumental de los políticos hacia los medios incidió en el desarrollo moderado de los medios públicos; en particular, propició que los políticos juzgaran a los medios públicos en función de la cantidad de espacio con la que contaba cada partido político y, por otro lado, que se preocuparan por estar presentes en medios de mayor audiencia.</p> | <p>Políticos del oficialismo y de la oposición se quejaron cada vez que las voces de su partido o del gobierno no aparecían lo suficientemente representadas, en función de la cantidad de minutos al aire. Al mismo tiempo, elogiaron la calidad de los contenidos si sus intereses partidarios contaban con presencia al aire.</p> | <p>Estudios previos que han abordado la configuración de las escenas mediáticas en Uruguay (Schuliaquer, 2019).</p> <p>Entrevistas a Claudio Invernizzi, Virginia Martínez, José Correa, Fabián Cardozo, Pedro Ramela, Alejandra Casablanca, Carlos Varela y Walter Verri.</p> <p>Exposición de Sonia Breccia ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes el 18 de mayo de 2005.</p> <p>Convocatoria del entonces diputado Gustavo Penadés a autoridades de TNU ante Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de</p> | <p><i>Hoop</i></p> <p>La existencia de un periodismo político de declaración y que los integrantes del oficialismo y de la oposición se mostraran más preocupados por su presencia en medios comerciales explica parcialmente que los medios públicos hayan recibido poca atención por parte del sistema político.</p> |

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
|   |   | Senadores del 11 de abril de 2012.  |   |
|   | A partir de sus intereses electorales, los políticos uruguayos prestaron más importancia a su presencia en los medios comerciales que a los medios públicos.  | Estudios previos que han abordado la configuración de las escenas mediáticas en Uruguay (Schuliaquer, 2019).<br><br>Entrevistas a Claudio Invernizzi, Virginia Martínez, José Correa, Fabián Cardozo, Alejandra Casablanca, Carlos Varela y Walter Verri.   |   |
| Hipótesis principal:<br><br>Las políticas dirigidas a los medios públicos entre 2005 y 2015 son el resultado de los arreglos institucionales del campo de la radiodifusión y los medios públicos, de la orientación del partido en el gobierno y de la forma en que se conforman las escenas mediáticas en Uruguay. | El fortalecimiento de los medios públicos a través del incremento presupuestal y la apuesta por contenidos pensados previamente fue una apuesta durante todo el período estudiado. No obstante, la intención de transformación fue más marcada cuando no estuvieron en agenda reformas para la radiodifusión comercial. El hecho de que los cambios institucionales para los medios públicos se hayan demorado más de lo previsto mantuvo un esquema fragmentado, que dificultó transformaciones estructurales. | Estudios previos sobre la orientación de políticas públicas de gobiernos de izquierda, en particular del FA en Uruguay (Sani & Sartori, 1980; Colomer, 2009; Moreira, 1998; Lanzaro, 2010; Bentancur & Busquets, 2016; Beltramelli, 2018).<br><br>Estudios previos que han abordado la configuración de las escenas mediáticas en Uruguay (Schuliaquer, 2019).<br><br>Entrevistas a Claudio Invernizzi, Virginia Martínez, José Correa, Fabián Cardozo, Pedro Ramela, Alejandra Casablanca, Carlos Varela y Walter Verri.<br><br>Exposición de Sonia Breccia ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes el 18 de mayo de 2005.<br><br>Convocatoria del entonces diputado Gustavo Penadés a autoridades de TNU ante Comisión de Educación y Cultura de | <i>Smoking gun</i><br><br>Se puede establecer una fuerte relación entre la variable dependiente y las independientes, pero podría haber otras hipótesis explicativas. |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  | <p>la Cámara de Senadores del 11 de abril de 2012.</p> <p>Ley N° 18.996 y decreto 391/014, que crearon y dieron estructura al Secan.</p> <p>Evolución del presupuesto asignado a los medios públicos (ver tablas 1 y 4 del anexo).</p> |  |
|--|--|--|--|

Fuente: elaboración propia.

El test de evidencia presentado marca que ninguna de las condiciones causales es suficiente por sí misma para explicar el resultado de política de medios públicos. En ese sentido, es necesario que las tres interactúen entre sí para hacerlo, lo que refuerza la validez de la hipótesis inicial. Cada una de las condiciones causales fue testeada a través de la prueba *hoop* y se estableció que su presencia es necesaria pero no suficiente para explicar el resultado. La hipótesis principal pasó por la prueba *smoking gun* y, por lo tanto, es suficiente pero no necesaria para explicar el fortalecimiento moderado de los medios públicos uruguayos entre 2005 y 2015. Como afirma Pérez Bravo (2020, p. 123), “en ciencias sociales es poco probable encontrar pruebas o hipótesis que sean necesarias y suficientes simultáneamente”.

## Conclusiones

Entre 2005 y 2015, los medios públicos uruguayos fueron sensiblemente fortalecidos en relación a los años anteriores, ya que desde los años pre dictadura venían sufriendo un marcado deterioro, principalmente a nivel de presupuesto, infraestructura, tecnología y recursos humanos. No obstante, durante el período analizado en este trabajo se presentan diferencias en los casos del Canal 5, las radios públicas y Vera TV. En el caso del canal, si bien su presupuesto y cantidad de funcionarios aumentó y también mejoró la infraestructura, no existió un proyecto de gestión claro durante los gobiernos frenteamplistas e incluso en los cinco años del primer período de gobierno. En ese sentido, puede afirmarse que, más allá de una base común, cada dirección del canal tuvo un proyecto propio y es así que, por ejemplo, existieron muchos más signos de continuidad entre las direcciones de

Claudio Invernizzi y Virginia Martínez -correspondientes a distintos gobiernos nacionales- que entre la de Sonia Breccia y el publicista -que transcurrieron en un mismo gobierno nacional-.

En el caso de las radios del Estado ello fue diferente, ya que sí existió un proyecto claro que fue liderado por Sergio Sacomani y continuado después de su fallecimiento. Para ello fue clave el nombramiento de Pedro Ramela como director de RNU, que había sido parte del equipo de dirección de Sacomani. Además de la continuidad en la dirección, la aplicación de un proyecto fue posible porque, a diferencia de TNU, antes de 2005 las radios públicas contaban con menos personal y estaban mucho más abandonadas que el canal, por lo que implementar cambios y construir un proyecto fue más sencillo. En el caso de las radios, en 2015 estaban en igualdad de condiciones técnicas y de infraestructura en relación a las competidoras comerciales e incluso un escalón por encima en muchos casos. En cambio, ello no ocurrió con TNU, que quedó en desventaja con los canales 4, 10 y 12 ante la falta de inversión del gobierno para su entrada en la Televisión Digital Terrestre. No obstante, ni las radios ni el canal lograron convertirse en medios centrales en el consumo de medios en Uruguay<sup>85</sup>.

La plataforma Vera TV se construyó a partir del antecedente de Adinet TV con un interés principalmente comercial, aunque también tuvo una preocupación por la divulgación de la cultura, la ciencia y diversas actividades de interés público. Con la espalda financiera de Antel, la plataforma pudo hacerse popular a partir de la adquisición de eventos deportivos masivos, principalmente juegos olímpicos y mundiales de fútbol. Si bien tuvo a los canales públicos dentro de su grilla, se generaron pocas instancias de sinergia, lo que también habla de que TNU no era considerado un actor audiovisual de relevancia dentro del propio Estado. Más allá del éxito progresivo de Vera TV, a nivel institucional siguió siendo un proyecto más de la empresa, estuvo a cargo de distintas gerencias -y en última instancia del directorio- y, por ejemplo, nunca contó con un director responsable nombrado públicamente.

---

<sup>85</sup> En el caso de las radios, ello se infiere al observar las mediciones de audiencia del Buró de Radios en <https://buroderadios.com/informes/>, que mide el caso de Montevideo. En el interior no se realizan mediciones. En el caso de la televisión, si bien las mediciones de audiencia no son públicas, varios entrevistados para este trabajo plantearon que el canal no llegó a competir en términos de audiencia con los otros canales. Además, en el plano digital, si bien las radios desarrollaron un potente portal web, el canal explotó muy poco ese formato y en forma irregular durante el período estudiado.

Para llegar a este escenario fueron importantes tres variables. Por un lado, el trayecto histórico del sistema de medios de radiodifusión en Uruguay operó en contra de un mayor fortalecimiento de los medios estatales. En un país en el que los medios comerciales dominaron las escenas mediáticas durante décadas, los medios públicos contaron con muy pocas posibilidades de desarrollo. Ya en los años pre dictadura, el sistema político había cedido a presiones de Andebu que dificultaron el acceso a recursos a través de publicidad para los medios del Estado, pero durante el gobierno de facto la plantilla de funcionarios y el presupuesto propio del canal se vio sensiblemente disminuido. Ello llevó al Canal 5 a apelar a coproducciones con privados para sostener su programación, mecanismo que perdura con los años y que ha sido motivo de tensión y conflicto. Por su parte, las radios llegaron a 2005 casi sin personal propio, con una infraestructura muy precaria y sin una clara razón de ser.

No obstante, la llegada del FA al gobierno nacional, un partido de izquierda que visualizaba a los medios comerciales en la vereda ideológica opuesta, abrió la ventana de oportunidad para un mayor desarrollo de las radios y televisión del Estado y también generó las condiciones para el fortalecimiento de Antel. Ello derivó en la entrada de la empresa pública en el mercado audiovisual y en la creación de una plataforma como Vera TV. La centralidad del Estado promovida por el FA hizo que en un primer momento se apostara bastante claramente al desarrollo de los medios públicos, que apostaron por construir proyectos comunicacionales claros y también vieron incrementado su presupuesto. No obstante, dicha intención se fue diluyendo con el paso del tiempo, sobre todo en el caso del canal, donde se generaron diversos conflictos a su interna que generaron desgaste en la primera dirección del período analizado, lo que desembocó en la renuncia de Sonia Breccia. Finalmente, la manera en que se conforman las escenas mediáticas en Uruguay coloca a los políticos en un lugar protagónico. Con el paso de los años y más allá de episodios puntuales, el vínculo entre medios y políticos ha sido armónico en Uruguay, a lo que se suma un sistema de medios relativamente estable. Ello hace que la atención de quienes se dedican a la política se dirija hacia los medios comerciales, que son los que dominan la escena mediática uruguaya. Ello genera muy pocos incentivos para que, en general, los políticos con aspiraciones electorales estén dispuestos a enfrentarse a los operadores comerciales del sistema de radiodifusión, que concentran a la mayor parte de la audiencia. Resulta claro que

durante los gobiernos del FA algunos actores impulsaron reformas del sistema de medios, tema que, no obstante, nunca ocupó los primeros lugares de la agenda gubernamental. Si bien en el primer gobierno nacional del FA se apostó por el fortalecimiento de los medios públicos y el reconocimiento de los medios comunitarios, a partir de 2010 la Dinatel impulsó una reforma integral de todo el sistema, que tocaba los intereses centrales de los medios comerciales. Ello hizo que las principales energías de los referentes del gobierno, la bancada oficialista y la sociedad civil se dirigieran a concretar la reforma y, en particular, a contrarrestar la oposición de Andebu ante los cambios propuestos. Por lo tanto, si bien no se cortó, entre 2010 y 2015 el fortalecimiento de los medios públicos no tuvo la misma importancia para el gobierno y quedó relegado a un segundo plano.

En síntesis, la llegada del FA al gobierno nacional implicó un escenario mucho más favorable para el desarrollo de los medios públicos, que aumentaron su presupuesto y mejoraron su infraestructura, lo que representa un cambio claro respecto a los gobiernos anteriores. Sin embargo, ello no fue suficiente para revertir una tendencia de décadas por la que los medios del Estado estaban muy relegados en relación a sus competidores comerciales. En el plano digital, TNU generó un desarrollo muy escaso, pero RNU incursionó con mayor éxito. No obstante, la mayor novedad en esa materia fue la creación de Vera TV en Antel, que incursionó en la compra de derechos de contenidos audiovisuales pero también en la producción de contenidos propios.

## Referencias bibliográficas

Aguirre, L. (2017). *Mecanismos causales y process tracing. Una introducción*. Revista SAAP Vol. 11, Nº 1, junio 2017, 147-175.

Alonso, E. (octubre de 2019). *Los desafíos de los medios públicos como fuente de información frente a la convergencia en Uruguay* (diapositivas de Power Point). Recuperado 18 de julio de 2020 de [https://www.youtube.com/watch?v=\\_KDRwsv8sck&t=1666s](https://www.youtube.com/watch?v=_KDRwsv8sck&t=1666s)

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

Álvarez Hormazábal, M. (2016). *Los determinantes de la audiencia televisiva de mega-eventos deportivos en Chile: el caso de las Copas del Mundo FIFA*. Tesis de Magister en Marketing, Universidad de Chile. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/138718>.

Anduiza, E. y Bosch, A. (2013). *Comportamiento político y electoral*. Ariel Ciencia Política, Barcelona.

Antel (2006). *Memoria y balance anual 2006*. Disponible en línea el 19/12/2020 en <https://www.Antel.com.uy/institucional/nuestra-empresa/memoria-anual>.

Aruguete, N. (2013). *La narración del espectáculo político: pensar la relación entre sistema de medios y poder político*. Revista Austral Comunicación, Vol. 2, Nº2, diciembre de 2013.

Aruguete, N. (2015). *El poder de la agenda. Política, medios y público*. Editorial Biblos, Argentina.

Baleato, P. (2018). *Regulación democrática de los medios de comunicación en el Uruguay: ¿la década perdida?*. En Gómez, G. (coord.) Una Ley de Medios a medias, PP. 11-15. FESUR, Montevideo.

Baumgartner, F. y Jones, B. (1993). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago, Chicago.



Beach, D. y Pedersen, R. (2013), *Process-tracing methods. Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Becerra, M. (2013). *La televisión pública en América Latina: condicionantes y desafíos*, en Instituto de Estudios sobre Comunicación RTA (ed.), *Pensar la televisión pública. ¿Qué modelos para América Latina?*. La Crujía, Buenos Aires.

Becerra, M. y Waisbord, S. (2015). *Principios y “buenas prácticas” para los medios públicos en América Latina*. Cuadernos de Discusión de Información y Comunicación - 3. Unesco, obtenido el 25/7/2020 de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Montevideo/pdf/CDCI3-Becerra-ES.pdf>

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

Bennett, Andrew (2010), *Process tracing and causal inference*, en Henry E. Brady and David Collier (ed.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2nd ed., Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Bentancur, N. y Busquets, J. (2016). *Una mirada de conjunto a las políticas públicas del decenio progresista*, en *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*, Bentancur, N. y Busquets, J (coords.). Fin de siglo, Uruguay.

Birkland, Thomas A. (2007). *Agenda setting in public policy*. En Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group.

Bizberge, A. (2017). *Los desafíos de la convergencia digital para las políticas de comunicación*. En Labate, C. y Arrueta, C. (comp.), *La comunicación digital. Redes sociales, nuevas audiencias y convergencia: desafíos y oportunidades para la industria, el Estado y los usuarios*. EDIUNJU, Jujuy.

Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., Mayaux, P. L. (2017). *Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal*. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(3), 659-684. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>

Buquet, G. (2018). *El impulso y su freno*. En Gómez, G. (coord.) Una Ley de Medios a medias, PP. 23-26. FESUR, Montevideo.

Canel, M. J. (2006). Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica. Madrid: Tecnos.

Capella, A. (2015). *Agenda-Setting* en *Dicionário de políticas públicas*, Di Giovanni, G. y Nogueira, M. A. (orgs.). Fundap, Editora UNESP, Sao Paulo.

Cobb, R. y Ross, M. (1997). *Cultural strategies of agenda denial: avoidance, attack, and redefinition*. Lawrence: University Press of Kansas.

Colomer, J. (2009). *La ciencia de la política*. Ariel, Barcelona.

Cornella, A. (2000). Cómo sobrevivir a la infoxicación. *Infonomía. com*, 8.

De Cola, S. (2018). *Que no se detenga*. En Gómez, G. (coord.) Una Ley de Medios a medias, PP. 37-40. FESUR, Montevideo.

De Torres, I. (2015). *Aportes para la historia de la radiodifusión como servicio público*. El Sodre de Uruguay: una propuesta innovadora en el contexto hispanoamericano, en Revista *Questión*, Vol. 1, N° 46. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Durquet, E. (1998) El caso Montevideo, algunas reacciones despertadas, en *El Uruguay cableado. Actualidad de la televisión de pago*, García Rubio, C. (Editor). Editorial Zeitgeist, Montevideo.

Elder, Ch. y Cobb, R (1993). *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos*, en Aguilar Villanueva, L. (Comp.), Problemas públicos y agenda de gobierno. Porrúa, México.

Faraone, R. (1998). Televisión y Estado. Cal y Canto, Montevideo. P. 36-51.

Fernández, M. (2009). La política en la era de la televisión: Más allá de la perspectiva de la video política. In V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Franco, F. (2016). *La Justicia uruguaya comenzó a expedirse sobre recursos de inconstitucionalidad contra la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*. OBSERVACOM. Consultado el 6/9/2020 en <https://www.observacom.org/la-justicia-uruguaya-comenzo-a-expedirse-sobre-recursos-de-inconstitucionalidad-contra-la-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual/>.

Franco, F. (2018). *El viejo desafío de abrir la cancha*. En Gómez, G. (coord.) *Una Ley de Medios a medias*, PP. 41-44. FESUR, Montevideo.

Frente Amplio (2003). *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010*. Documento aprobado por el IV congreso extraordinario del Frente Amplio del 20 y 21/12/2003 “Héctor Rodríguez”.

Frente Amplio (2008). *V Congreso extraordinario Zelmor Michelini*. Documento aprobado el 13 y 14/12/2008.

Fuenzalida (2008). *Nuevas tendencias de la Televisión Pública en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer, Argentina.

García Rubio, C. (1998). *Las cuatro décadas de Canal 5, en Televisión estatal, ¿qué hacer con ella?*. Universidad Católica del Uruguay, Editorial Zeitgeist, Montevideo.

García Rubio, C. (1998 b). *La nueva televisión uruguaya, en El Uruguay cableado. Actualidad de la televisión de pago*, García Rubio, C. (Editor). Editorial Zeitgeist, Montevideo.

Grindle, M. (2009). *La brecha de la implementación*, en Mariñez Navarro, F. y Garza Cantú, V. (Comp.) *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Porrúa.

Hallin, D. y Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge University Press, Nueva York.

Hernández, P., Carro, G. (2016). *Gestión del espectro radioeléctrico en Uruguay*. Esopo, Montevideo. Disponible en línea en [https://iie.fing.edu.uy/proyectos/esopo/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Doc1\\_20170118\\_gestionERE.pdf](https://iie.fing.edu.uy/proyectos/esopo/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Doc1_20170118_gestionERE.pdf).

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill / Interamericana Editores, México.

Hilgartner, J. y Bosk, Ch. (1988). *The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model*. *American Journal of Sociology* 94(1).

Hogwood, B. y Guy Peters, B. (1982). The Dynamics of Policy Change: Policy Succession. *Policy Sciences*, 14(3), pp. 225-245.

Holli, A. (2008). *Feminist triangles: A conceptual analysis*. En *Representation*, Vol. 44, N° 2.

Kaplún, G. (2015). ¿TV o no TV? El gobierno progresista y la televisión digital en Uruguay, en *Gobierno del Frente Amplio y políticas de comunicación 2010-2014. Libertad de expresión y regulación de medios audiovisuales en la era Mujica*, Gómez, G. (Coord.). FESUR, Montevideo.

Kaplún, G. (ed. y coord.), García, A., Orcajo, O., Martínez, M., Olivari, L. (2015). *¿Qué radios para qué comunidades? Las radios comunitarias uruguayas después de la legalización*. CSIC-UDELAR, Montevideo.

Kingdon, J. (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. Longman, Estados Unidos.

Labate, C. (2016). *La televisión pública es el canal que nunca se ve. Estudio de las políticas de comunicación para Canal 7 de Argentina y TV Brasil (2003-2011)* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Lamuedra Graván, M. (2011). Medios de servicio público, periodismos alternativos y esfera pública deliberativa: hacia un nuevo consenso sobre el rol del periodismo en la era digital. En *Revista Chasqui* N° 113, CIESPAL, PP. 27-33.

Lanza, E. (2015). Las políticas de comunicación del Frente Amplio y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, en *Gobierno del Frente Amplio y políticas de comunicación 2010-2014. Libertad de expresión y regulación de medios audiovisuales en la era Mujica*, Gómez, G. (Coord.). FESUR, Montevideo, 2015.

Lanza, E. y López Goldaracena, A. (2009). *Uruguay (informe nacional)*, en Gómez, G. y Aguerre, C. (orgs.), *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*. AMARC-ALC, Buenos Aires.

Lanza, E. (2010). *Mapa de la radiodifusión en el ámbito departamental y regional*. Consultado el 28/02/2021 en [https://www.fesmedia-latin-america.org/fileadmin/user\\_upload/pdf/publicaciones/documentos/2010\\_Edison\\_Lanza\\_mapeo\\_de\\_medios\\_4.pdf](https://www.fesmedia-latin-america.org/fileadmin/user_upload/pdf/publicaciones/documentos/2010_Edison_Lanza_mapeo_de_medios_4.pdf).

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

Lanzaro, J. (2004). *Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en Uruguay*, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 14; Instituto de Ciencia Política, Udelar. Ediciones Cauce, Uruguay.

Lanzaro, J. (2010). Uruguay: A Social Democratic government in Latin America. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1), 45-68. Recuperado de [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2010000100002&lng=es&tlng=en](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2010000100002&lng=es&tlng=en).

Lanzaro, J. (2013). *Centro presidencial: estudio sobre Alto Gobierno en Uruguay*. Documento de trabajo (on line), ICP-FCS; 01/13. Recuperado de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/icp-unr/20170217025953/pdf\\_577.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/icp-unr/20170217025953/pdf_577.pdf).

Latinobarómetro (2017). *El declive de la democracia. Informe Latinobarómetro 2016*. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2016&evMONTH=9>

Lindblom, Ch. (1991) *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. MAP; México.

López Burian, C. (2015). Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). *Colombia Internacional*, N° 83, pp. 135-169. Recuperado de: <https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.06>.

Loreti, D. y Lozano (2012) L.; *El rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación*, en *Revista Derecho Público*, SAIJ. Año I N°1. Ediciones Infojus, Argentina.

Lowi, T. (1964). *How the Farmers Get What They Want*, en *Reporter* del 21/5/1964.

Maronna, M. (2007). *La etapa fundacional de la televisión uruguaya*. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán. Recuperado el 19/7/2020 de <http://cdsa.academica.org/000-108/476.pdf>.

Massicotte, L. (2013). *Omnibus Bills in Theory and Practice*. In *Canadian parliamentary review*, Vol. 36, N° 1, págs. 13-17. Recuperado el 27/7/2020 en [http://www.revparl.ca/36/1/36n1\\_13e\\_Massicotte.pdf](http://www.revparl.ca/36/1/36n1_13e_Massicotte.pdf).

Mastrini, G. (2013). Medios públicos y derecho a la comunicación, en *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. Buenos Aires: La Crujía. Recuperado de [http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/médios\\_publicos.pdf](http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/médios_publicos.pdf).

McAdam, D. (1999). *Orígenes terminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación*, en McAdam, D., McCarthy, J.; Zald, M. (Editores), *Movimientos sociales, perspectivas comparadas*. Ediciones Istmo, Madrid.

Moreira, C. (1998). *La izquierda en Uruguay y Brasil: cultura política y desarrollo político partidario*. Ponencia presentada en *XXI LASA INTERNATIONAL CONGRESS* realizado en la ciudad de Chicago, del (Vol. 24). Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Moreira.pdf>.

Narbondo, P. (2014). *Estado neoliberal, Estado desarrollista y Estado de bienestar universalista*. Documento de Trabajo (On Line) / FCS-ICP; 02/14. Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/4575/1/DOL%20CP%2002%2014.pdf>.

Narbondo, P. y Ramos, C. (1999). *La reforma de la administración central en Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública*. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°11, Instituto de Ciencia Política, Udelar. PP. 35-58.

Pasquali, A. (1991, a). *¿Qué es una radiodifusión de servicio público?*, en El Orden Reina, Caracas: Monte Avila Ed.

Pasquali, A. (1991, b). *Reinventar los servicios públicos*, en El Orden Reina, Caracas: Monte Avila Ed.

Pereira, A. (2016). La apertura democrática y el Canal 5: entre la innovación y el fracaso. En Revista Encuentros Uruguayos, Volumen IX, Número 1, Julio 2016, pp. 49 –70. CEIU, FHCE. Recuperado el 27/7/2020 de <http://www.encuru.fhuce.edu.uy/images/revistas/encuru9a.pdf>.

Pierson, P. Y Skocpol, T. (2008). *El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea*, en Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 17; Instituto de Ciencia Política, Udelar; Ediciones Cauce, Uruguay.

Polimate (2013). *Informe estadístico sobre convergencia 2013*. PRODIC.

Recuperado de

<http://www.prodic.edu.uy/sites/default/files/Informe%20estad%C3%ADstico%20sobre%20Convergencia%20SCA%20y%20Servicios%20b%C3%A1sicos%20de%20Telecomunicaciones.pdf>

Ponce, M. (2008). *Instituciones y consensos: Cooperación intertemporal en política fiscal en Chile y Uruguay (1990-2005)*, en Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 17; Instituto de Ciencia Política, Udelar; Ediciones Cauce, Uruguay, 2008.

Ponce, M. (2018). *Pepe es el mensaje, Mujica la estrategia*. Biblos, Buenos Aires.

Posadas, J. M. (1998). El estado y los medios de comunicación, en *Televisión estatal, ¿qué hacer con ella?*. Universidad Católica del Uruguay, Editorial Zeitgeist, Montevideo.

Radakovich, R. (2004). *Territorios Televisivos : de ciudad imaginada a Tevé Ciudad*. Cal y Canto, Montevideo.

Rama, C. (1998). *Canal 5 Sodre en el nuevo mundo de la globalización*, en *Televisión estatal, ¿qué hacer con ella?*. Universidad Católica del Uruguay, Editorial Zeitgeist, Montevideo.

Rosenblatt, F. (2006). El dispar desenlace de la crisis económica en Argentina y Uruguay (2001-2002): Una explicación desde la teoría de las perspectivas. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26( 2), 97-119. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200005>.

Sani, G, y Sartori, G. (1980) Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales. *Revista de Derecho Político*, [S.I.], n. 7. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8032>.

Santos, A. (2018). *La música en la radio oficial, 1973-1985. Prácticas discursivas en las emisoras radiofónicas estatales de Uruguay* (tesis de maestría). Facultad de Información y Comunicación, Universidad de la República, Montevideo.

Sartori, G. (1998). La opinión teledirigida. Videopolítica. Claves de razón práctica, (79).

Schuliaquer, I. (2017). *¿Quién domina la escena? La relación entre los gobiernos del Frente Amplio y las empresas mediáticas en Uruguay (2005-2015)*, en *Titulares, hashtags y videojuegos. La comunicación en la era digital*, Boczkowski, J.P y Mitchelstein, E. (comps.). Manantial, Argentina.

Schuliaquer, I. (2018). La negociación de las escenas mediáticas: Los gobiernos de izquierda y los grandes grupos mediáticos nacionales en América del Sur. Los casos de Argentina (2003-2015) y Uruguay (2005-2015). Tesis de doctorado, dirigida por Vommaro, G. y Maigret, E.

Schuliaquer, I. (2019). El sistema mediático nacional como punto de partida. Los gobiernos del Frente Amplio y los medios en Uruguay. *Revista mexicana de opinión pública*, (26), 15-31. Disponible en <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2019.26.67118>.

Selios, L. (2006). *Los últimos diez años de la cultura política uruguaya: entre la participación y el desencanto*. América Latina Hoy, vol. 44, diciembre, 2006, pp. 63-85. Universidad de Salamanca, Salamanca, España.



Soria, F. (2016). *Influencias extranjeras, miradas locales. La televisión pública en Uruguay (1963- 1968)*, en Claves. Revista de Historia, FHCE Vol. 2, N° 3, Montevideo, pp. 192-223.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel, Barcelona.

Tansey, O. (2007). *Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling*. PS: Political Science & Politics 40 (4): 765-72.

Televisión Nacional de Uruguay (2013). *Proyecto comunicacional*, presentado en el llamado público para canales de Televisión Digital Terrestre. Recuperado el 29/7/2020 de <http://www.tnu.com.uy/documentos>.

Tolosa, A, (2019). [Presentación realizada en el Foro Medios Públicos. Retos y desafíos en un nuevo paradigma de la comunicación, el 17 de octubre de 2019 en el edificio anexo del Palacio Legislativo de Uruguay]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=UbDnOZs9Oj8>.

Tremblay, G. (1988). *La noción de servicio público*, en Revista Telos, N.º 14, Junio-Agosto 1988, pp. 57-63.

Unesco (2001). *La Radio y la Televisión Pública: ¿Cómo? ¿Por qué?*. Consejo Mundial de Radio y Televisión, UNESCO. Recuperado de [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000124058\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000124058_spa).

Unesco (2008). *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102S.pdf>.

Ursec (2015). *Evolución del sector telecomunicaciones en Uruguay*. Recuperado de <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/datos-y-estadisticas/estadisticas/informes-de-mercado-del-sector-telecomunicaciones>.

Ursec (2019). *Informe de mercado de servicios de telecomunicaciones de Uruguay*. Recuperado de <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/datos-y-estadisticas/estadisticas/informes-de-mercado-del-sector-telecomunicaciones>.

Van Cuilemburg, J. & McQuail, D. (2003). *Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm* [Cambios en el paradigma de política de medios. *Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación*, trad. M. Baladrón, A. Bizberge, M. Del Giúdice, C. Fariña, J. Rojo, M. Restovich, B. Califano y G. Mastrini], en *European Journal of Communication*, Vol. 18. Num. 2, Sage, Londres, pp. 181-207. Recuperado de [http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad1\\_Teorico\\_Van-Cuilenburg-McQuail.pdf](http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad1_Teorico_Van-Cuilenburg-McQuail.pdf).

Van Evera, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Cornell University Press.

Wober, J. y Gunter, B. (1988). *Television and social control*. St. Martin's Press, Nueva York.

Yaffé, Jaime. (2013). Competencia interna y adaptación partidaria en el frente amplio de Uruguay. *Perfiles latinoamericanos*, 21(41), 71-94. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-7653201300010004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-7653201300010004&lng=es&tlng=es).

Zahariadis, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones y perspectivas, pp.69-98, en Sabatier, P. (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires, Westview Press.

Zallo, R. (1988). *Economía de la comunicación y la cultura* (1°). Madrid, Akal.

## Anexos

**Tabla 1 - Evolución del presupuesto de TNU**

| <b>Año</b>  | <b>Rubro</b>   | <b>Presupuesto asignado</b> |
|-------------|----------------|-----------------------------|
| <b>2004</b> | Funcionamiento | \$19.899.999                |
|             | Inversión      | \$7.771.097                 |
|             | Personal       | \$485.468                   |
|             | <b>Total</b>   | <b>\$28.156.564</b>         |
| <b>2005</b> | Funcionamiento | \$19.762.124                |
|             | Inversión      | \$24.867.232                |
|             | Personal       | \$646.648                   |
|             | <b>Total</b>   | <b>\$45.276.004</b>         |
| <b>2006</b> | Funcionamiento | \$32.676.423                |
|             | Inversión      | \$35.848.561                |
|             | Personal       | \$1.395.512                 |
|             | <b>Total</b>   | <b>\$69.920.496</b>         |
| <b>2007</b> | Funcionamiento | \$42.213.001                |
|             | Inversión      | \$17.800.000                |
|             | Personal       | \$12.378.719                |
|             | <b>Total</b>   | <b>\$72.391.720</b>         |
| <b>2008</b> | Funcionamiento | \$47.431.458                |
|             | Inversión      | \$15.321.024                |
|             | Personal       | \$44.127.156                |
|             | <b>Total</b>   | <b>\$106.879.638</b>        |
| <b>2009</b> | Funcionamiento | \$57.176.343                |
|             | Inversión      | \$8.508.247                 |
|             | Personal       | \$46.295.286                |

|             |                |                      |
|-------------|----------------|----------------------|
|             | <b>Total</b>   | <b>\$111.979.876</b> |
| <b>2010</b> | Funcionamiento | \$65.904.005         |
|             | Inversión      | \$16.228.247         |
|             | Personal       | \$53.650.186         |
|             | <b>Total</b>   | <b>\$135.782.438</b> |
| <b>2011</b> | Funcionamiento | \$67.324.817         |
|             | Inversión      | \$15.400.000         |
|             | Personal       | \$95.576.789         |
|             | <b>Total</b>   | <b>\$178.301.606</b> |
| <b>2012</b> | Funcionamiento | \$61.745.685         |
|             | Inversión      | \$15.400.000         |
|             | Personal       | \$130.298.785        |
|             | <b>Total</b>   | <b>\$207.444.470</b> |
| <b>2013</b> | Funcionamiento | \$65.512.526         |
|             | Inversión      | \$15.644.000         |
|             | Personal       | \$146.373.467        |
|             | <b>Total</b>   | <b>\$227.529.993</b> |
| <b>2014</b> | Funcionamiento | \$66.747.821         |
|             | Inversión      | \$17.829.395         |
|             | Personal       | \$164.421.130        |
|             | <b>Total</b>   | <b>\$248.998.346</b> |
| <b>2015</b> | Funcionamiento | \$73.867.350         |
|             | Inversión      | \$9.180.000          |
|             | Personal       | \$192.552.801        |
|             | <b>Total</b>   | <b>\$275.600.151</b> |

**Tabla 2 - Cantidad de funcionarios y modalidades de contratación en Secan**

| <b>Año</b> | <b>Presupuestados</b> | <b>Contratos laborales</b> | <b>Comisión</b> | <b>Becarios</b> | <b>Provisorios y temporales</b> | <b>Cachet</b> |
|------------|-----------------------|----------------------------|-----------------|-----------------|---------------------------------|---------------|
| 2008       | 108                   | 0                          | 0               | 10              | 0                               | 0             |
| 2009       | 179                   | 0                          | 0               | 10              | 0                               | 0             |
| 2010       | 175                   | 0                          | 1               | 0               | 0                               | 120           |
| 2011       | 98                    | 0                          | 1               | 0               | 120                             | 0             |
| 2012       | 97                    | 55                         | 0               | 4               | 70                              | 0             |
| 2013       | 95                    | 66                         | 2               | 4               | 73                              | 0             |
| 2014       | 169                   | 69                         | 5               | 4               | 9                               | 0             |
| 2015       | 186                   | 172                        | 65              | 4               | 0                               | 0             |

Fuente: respuesta a pedido de acceso a la información pública realizado al MEC<sup>86</sup>.

**Tabla 3 - Cantidad y tipo de contratos de funcionarios de RNU**

| <b>Año</b> | <b>Alta prioridad</b> | <b>Zafrales</b> | <b>Contrato de derecho público</b> | <b>Contrato laboral</b> |
|------------|-----------------------|-----------------|------------------------------------|-------------------------|
| 2008       | 1                     | 101             | -                                  | -                       |
| 2009       | 1                     | 96              | -                                  | -                       |
| 2010       | 1                     | 88              | -                                  | -                       |
| 2011       | 1                     | 103             | 56                                 | -                       |
| 2012       | 1                     | 98              | -                                  | 145                     |
| 2013       | 1                     | -               | -                                  | 148                     |
| 2014       | 1                     | -               | -                                  | 138                     |
| 2015       | 1                     | -               | -                                  | 152                     |

Fuente: respuesta a pedido de acceso a la información pública realizado al Sodre<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> Desde el MEC informaron que no cuentan con registros anteriores a 2008 dado que si bien TNU era una unidad ejecutora independiente, su padrón siguió en la órbita del Sodre. Además, hasta 2016 no se contabilizan los funcionarios de RNU dado que pertenecían al Sodre.

<sup>87</sup> Desde el Sodre se informó que no se cuenta con la información discriminada anterior a 2008, por lo que no se puede determinar la cantidad de funcionarios de RNU antes de ese año.

**Tabla 4 - Presupuesto de Vera TV**

| <b>Año</b> | <b>Inversiones</b> | <b>Operación y mantenimiento</b> | <b>Contenido</b> | <b>Gastos de funcionamiento</b> |
|------------|--------------------|----------------------------------|------------------|---------------------------------|
| 2013       | U\$S 1.231.282     | Incluido en inversiones          | U\$S 151.740     | -                               |
| 2014       | U\$S 1.002.660     | Incluido en inversiones          | U\$S 3.160.151   | -                               |
| 2015       | U\$S 316.879       | U\$S 316.959                     | U\$S 2.749.751   | U\$S 1.273.421                  |
| 2016       | U\$S 2.096.062     | U\$S 567.206                     | U\$S 6.342.593   | U\$S 1.583.176                  |

Fuente: respuesta a pedido de acceso a la información pública realizado a Antel.

**Tabla 5 - Cantidad de funcionarios que realizaron tareas para Vera TV y Vera+<sup>88</sup>**

|                                 | <b>Locación y transmisión</b> |          | <b>Edición y producción</b> |          | <b>Contenidos</b> |          |
|---------------------------------|-------------------------------|----------|-----------------------------|----------|-------------------|----------|
|                                 | <b>F</b>                      | <b>P</b> | <b>F</b>                    | <b>P</b> | <b>F</b>          | <b>P</b> |
| <b>Funcionarios / Provistos</b> |                               |          |                             |          |                   |          |
| 2013                            | 6                             | 1        | 0                           | 0        | 2                 | 4        |
| 2014                            | 8                             | 1        | 0                           | 0        | 3                 | 4        |
| 2015                            | 8                             | 12       | 0                           | 0        | 4                 | 0        |
| 2016                            | 13                            | 12       | 0                           | 0        | 4                 | 0        |

Fuente: respuesta a pedido de acceso a la información pública realizado a Antel.

<sup>88</sup> Según se informó desde Antel, los funcionarios no se dedicaban exclusivamente a realizar tareas para Vera TV y Vera+ sino que también realizaban tareas para otras dependencias de la empresa.