

# IX jornadas de Investigación de la Facultad de **Ciencias Sociales**

## Los Dilemas del Estado

### Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010



## Uruguay 2010. Telecomunicaciones: entre la innovación y el acceso

Eduardo Alonso  
Federico Beltramelli  
Gerardo Caetano  
Luis Delio  
Pablo Irigoín  
Juan Meyer  
Jaén Motta  
Fernanda Osorio



“Uruguay 2010. Telecomunicaciones: entre la innovación y el acceso.”<sup>1</sup>

Alonso, Eduardo  
Beltramelli, Federico  
Caetano, Gerardo  
Delio, Luis  
Irigoin, Pablo  
Meyer, Juan  
Motta, Jaén  
Osorio, Fernanda

UDELAR  
E-mail: [prodic.udelar@gmail.com](mailto:prodic.udelar@gmail.com)

#### Resumen:

Este proyecto apunta a analizar las capacidades estatales y el esquema institucional implementado hasta la fecha por el Estado uruguayo en atención a los la emergencia de cambios profundos en los diseños de radiodifusión (advenimiento de la Televisión Digital, el modelo de negocios de prestadores actuales bajo el nuevo esquema, la participación de instituciones públicas en la oferta, marco regulatorio, legislación, etc.) y en la transmisión de datos (rol de la Banda Ancha, ampliación de la oferta mediante fibra óptica, regulación estatal en la oferta, operadores por triple play, etc.).

La complejidad del análisis (para investigadores y *policymaking*), reside en que las políticas de medios, como consecuencia de la convergencia tecnológica, ya no se reduce al seguimiento pasivo de la productividad de la actividad privada y a los criterios de asignación de ondas, sino que quedan fuertemente vinculadas a las políticas de telecomunicaciones y a los problemas políticos, económicos y tecnológicos que éstas atraen. Las resoluciones adoptadas o por adoptar vía regulaciones o modelos de negocios sobre contenidos, transmisión de datos y accesibilidad de los ciudadanos, conforman un campo de investigación vasto, con impactos profundos sobre el conjunto de la sociedad y la organización estatal. Esta investigación procura establecer con qué capacidades instaladas cuenta el Estado uruguayo para enfrentar la nueva oleada tecnológica contemporánea y a su vez observar prospectivamente cuáles son las herramientas que tendrá disponibles en el futuro en función de las decisiones que se adopten en el presente.

Tres palabras clave: Telecomunicaciones, Capacidades, Institucionalidad.

---

<sup>1</sup> (Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010)

## Introducción

I

La evolución política de un país se puede observar bajo valoraciones que respondan a su régimen de gobierno, su sistema electoral, la productividad parlamentaria, el rol del Estado, su régimen de partidos y una larga lista de variables que dan sustento a un ajuste retrospectivo en lo que respecta a su evolución institucional. También es posible observarla en las regularidades y discontinuidades jurídicas y normativas vigentes, en la aptitud institucional y la madurez sistémica ante los avatares exógenos como por ejemplo la introducción o adopción de nuevas tecnologías y las políticas públicas que giran en torno a esta problemática eminentemente política que cuestiona los modelos de representación, estamentos organizativos y parcelas estatales, y que muchas veces queda envuelta en los abordajes tradicionales de las ciencias sociales contemporáneas.

La acumulación de estudios históricos–legales en torno al tema representa una base empírica para avanzar, sobretodo si comparamos los estudios sobre la variable *legislación*, siendo la misma una dimensión central para entender los procesos en el contexto actual; extremo que quizás evidencie una sostenida incapacidad endógena del sistema político o confirme la permeabilidad del sistema para con sectores corporativos.

Ahora bien, es imprescindible dar orden a un asunto que se presenta al escenario político y a las decisiones de los gobiernos como un río en permanente fluir. Este escenario cambiante, que supone el área donde nos movemos, no debe representar un obstáculo para la comprensión del sentido de las políticas públicas específicas que pretendan introducir o integrar los cambios tecnológicos con un sentido de Bienestar sistémico. Muchas veces el rol del Estado y la fundamentación respecto de hacia qué modelo de desarrollo o de sociedad se apunta pasa por el tipo de normativas y leyes que se sancionan. *“Uno de los factores más relevantes en la crisis de la “estatalidad” del Derecho es el creciente protagonismo de grupos y corporaciones, sobre todo económicos, en los procesos de creación de normas. Se trata de manifestaciones de pluralismo jurídico, que resultan de especial interés para explicar el fenómeno de la desregulación. Al contrario de lo que la expresión puede sugerir, la desregulación no equivale a la anomia, sino que se identifica con el desplazamiento de normas intervencionistas, propias del Estado social, por otras*

*cuya función se limita a asegurar la autonomía privada y la libre competencia entre sujetos que operan en el mercado. La desregulación suele justificarse en razones de eficiencia del mercado, pero también en razones de mayor legitimidad de las instancias públicas. Si bien la desregulación está cobrando importancia en el ámbito del Derecho estatal, es seguramente en el plano transnacional en el que más se advierte su presencia. Es más, cabría decir que la desregulación es la técnica normativa más característica de la sociedad global (piénsese en la nueva lex mercatoria): los agentes económicos que operan a escala global necesitan normas uniformes, adecuadas a los avances científicos y tecnológicos, que doten de seguridad y protejan frente a la delincuencia a las transacciones comerciales, y muy especialmente necesitan normas que no pongan trabas al mercado. Éste es precisamente el tipo de Derecho que propicia la desregulación.”* (Gema Marcilla Córdoba: 2005). Es de vital importancia tener presente que los aspectos jurídicos representan la base desde la cual se opera para desmontar y quitar poder al Estado en relación con el mercado y el resto de la sociedad civil. Cuando las normativas son permeables por los intereses corporativos es cuando la regulación del modelo de bienestar es desarticulada y sustituida por una regulación pro mercado. Esta re-regulación no supone una mera desregulación o retirada del Estado sino que implica un cambio de la regulación en función de un modelo de desarrollo donde el Estado cambia su rol. De manera que la regulación de corte neoliberal contiene un tipo de normativa específicamente necesaria para un modelo de mercado.

## II

El sistema de Telecomunicaciones uruguayo se compone, desde su nacimiento no planificado, del Ente de Telecomunicaciones (ANTEL) monopolístico desde su creación, hasta procesada la desregulación del servicio de telefonía móvil, y de la red de prestadores de servicios de radiodifusión nucleados mayoritariamente en ANDEBU (Asociación Nacional de Broadcasters del Uruguay).

De conformación levemente tardía, la aparición de núcleos corporativos en la radiodifusión uruguayo no tardó en comparecer en el mercado y sobretodo en el orden público. La ANDEBU nació el 20 de julio de 1933, con un retraso de once años de la primera transmisión de radio en Uruguay, agrupando a once emisoras existentes y planteando un

debate que será paradigmático en lo que respecta a la radiodifusión nacional, marcando corporativamente la necesidad de fortalecer un formato de radiodifusión privado y libre. *“Es así que ANDEBU defiende la propiedad privada y múltiple de los medios electrónicos como garantía de la libertad de expresión”* (García Rubio, Carlos: 1994).

La conformación del sistema de telecomunicaciones en Uruguay generó un movimiento pendular y paradójico que por un lado le otorgó al Estado el monopolio de la transmisión de datos a través del Ente prestador (ANTEL) y por otro lado dejaba bajo una lógica privada prestadora de servicios a la televisión y a la radiodifusión; ciertamente en el horizonte no estaba el problema de la convergencia tecnológica y mucho menos la transnacionalización de las telecomunicaciones. Tanto es así que el Estado compareció de manera natural ante el organismo internacional encargado de nuclear los componentes monopólicos creados a tales efectos: *“la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), un régimen básicamente diseñado no para permitir la competencia entre operadores, sino para conectar monopolios nacionales. De este modo, la ITU proporcionaba un paraguas limitado, pero también necesario, de reglas y estándares que hacían posible una operativa construida sobre la base de acuerdos intergubernamentales bilaterales”* (inédito Narbondo, P, Ramos, C, Labadie, G Vázquez, J y Zurbriggen, C: 2008). Esta síntesis institucional internacional (ITU) proveía a los Estados de una salvaguarda precisa y económica, que en definitiva aseguraba una interrelación paritaria de los monopolios (Narbondo: 2008), en su gran mayoría públicos, particularmente en lo que respecta a Latinoamérica.

Más tarde bajo la impronta del necesario *acceso universal* y el impulso desregulador de los años 90 nos encontramos con una ITU remozada que sigue administrando monopolios pero esta vez mucho más distantes de una entronización estatal.

Esta delegación de un espacio público (el radioeléctrico) en su génesis (para el Uruguay) será parte de una acumulación de expertiz técnico y de gestión que los agentes privados harán pesar en la puja por la transmisión de datos y contenidos en la actualidad, proponiendo modelos de negocios (integración horizontal de la convergencia tecnológica) que anticipan al ente estatal en iniciativa y sobretodo en su integración vertical con otros grupos supranacionales.

En Uruguay los tres grupos que detentan los clúster significativos de los medios masivos nacionales son:

- Grupo Romay Salvo: dueños de CX 12 Oriental y CX 20 Montecarlo, los canales de televisión abierta 4 de Montevideo, 3 de Colonia, 8 de Rosario, 11 de Maldonado 12 de Fray Bentos. Además cuenta con tres canales para abonados.
- Grupo Scheck (Sociedad Televisora Larrañaga): propietarios de Canal 12 de Montevideo, 2 de Maldonado y 10 de Rivera que comparte con los otros dos grupos de medios. Asimismo se destaca su fuerte conexión con el diario El País.
- Grupo De Feo-Fontaina: Detenta CX 16 Radio Carve, CX 24, Canal 10 de Montevideo, Canal 7 de Pan de Azúcar, además del 9 de Rocha. (García Rubio, C: 1994).

Asimismo estos tres grupos tienen una red que controla la distribución de una síntesis de los tres canales a través de Red Uruguaya de Televisión (RUTSA) que atiende al interior del país. Estos conglomerados de medios de fuerte impronta familiar permanecen sin competencia comercial privada desde 1961 en lo que a televisión nacional respecta, y a su vez son los mismos que se han proyectado sobre la televisión por abonados consolidando el mismo espectro de incidencia que en la radiodifusión abierta y por cable.

### **Aspectos Jurídicos de las Telecomunicaciones Nacionales.**

Las telecomunicaciones pueden presentar un triple abordaje atendiendo a tres aspectos específicos: *técnico, económico y jurídico*. Es indudable que los campos se interrelacionan e influyen globalmente en materia de telecomunicaciones como veremos más adelante. Esta distinción tripartita se encuentra en el último trabajo publicado recientemente por el Dr. Delpiazzo (*Derecho Administrativo: 2010*), donde dedica el capítulo 33 enteramente al tratamiento del sector “telecomunicaciones”<sup>2</sup>, aunque por su especialidad académica ha publicado diversas obras sobre la materia<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Delpiazzo, Carlos E. **Derecho Administrativo Especial. Volumen 2.** Montevideo. Editorial Amalio M. Fernández S.R.L. 2010.

<sup>3</sup> Especialmente merece mención Delpiazzo, C. E. **Derecho de las telecomunicaciones.** Montevideo. Universidad de Montevideo. 2005.

Desde el punto de vista técnico, en sentido amplio, telecomunicación significa comunicación a distancia. Pero en un sentido más restringido, fue definida por primera vez en la Conferencia de Madrid de 1932 y en dicha instancia fue entendida como *“toda comunicación telegráfica o telefónica de signos, señales, imágenes y sonidos de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad u otro sistema o procedimiento de señalización eléctrica o visual”*. La vigencia de esta definición fue extensa, manteniéndose incambiada hasta la celebración del Convenio Internacional de Telecomunicaciones suscrito en Torremolinos en el año 1973. En esa ocasión, el Anexo 2º estableció que telecomunicaciones es *“toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”*<sup>4</sup>. Esta definición de Torremolinos se replicará en documentos posteriores. Un buen ejemplo de ello en nuestra legislación, lo constituye la Ley de Empresas Públicas Nº 16.211 del 1º de octubre de 1992, y reiterada en el art. 71, lit. a) de la ley Nº 17.296 de 21 de febrero de 2001 que recoge esta definición quedando comprendidas *“todas las comunicaciones a distancia, con dos técnicas distintas, según que para la propagación de estas comunicaciones se utilice ayuda o no:*

- a) la primera permite la propagación, apoyándose en guías o ayudas, como por ejemplo, la telegrafía o la telefonía por hilo; y*
- b) con la segunda, la propagación tiene lugar en el espacio, sin necesidad de ayuda artificial alguna, como es el caso de la propagación por ondas luminosas y por ondas radioeléctricas”*<sup>5</sup>.

Con anterioridad, en 1947, el Convenio de Atlantic City había definido la radiocomunicación como *“toda telecomunicación transmitida por medio de ondas radioeléctricas”*. Y consecuentemente los Convenios Internacionales de Telecomunicaciones definen la radiodifusión como *“servicio de radiocomunicación cuyas emisiones se destinan a ser recibidas por el público en general”* abarcando: *“emisiones sonoras, de televisión o de otro género”*. Estas definiciones también se replicaron en

---

<sup>4</sup> Delpiazzo, Carlos E. **Derecho Administrativo Especial. Volumen 2.** Montevideo. Editorial Amalio M. Fernández S.R.L. 2010. P. 259.

<sup>5</sup> Delpiazzo, Carlos E. **Derecho Administrativo Especial. Volumen 2.** Montevideo. Editorial Amalio M. Fernández S.R.L. 2010. P. 260.

nuestra legislación en la materia y de esta forma, el Decreto-ley de radiodifusión N° 14.670 de 23 de junio de 1977 concibe a la radiodifusión en los términos descriptos.

Al iniciarse la década de los años 80, el desarrollo de la industria del silicio, las computadoras, especialmente la expansión de sus versiones PC y la fibra óptica, impacta profundamente en el sector de las telecomunicaciones y en la vida social, generando un nuevo fenómeno que atiende a la denominada *convergencia tecnológica*. Este fenómeno se presenta en múltiples manifestaciones entre las que figura la convergencia entre redes fija y móvil, convergencia entre negocios de las telecomunicaciones y medios de comunicación y el interés de operadores de servicios públicos tradicionales de telecomunicaciones en Internet.

Señalamos estos eventos de carácter internacional o global para subrayar que la legislación nacional en materia de telecomunicaciones estuvo pautada por el desarrollo tecnológico y por los acuerdos internacionales.

Si bien es indudable que la aceleración de los desarrollos tecnológicos se ha visto concentrada en las últimas décadas, fundamentalmente en las dos últimas del siglo XX, lo que justificaría caracterizar a la legislación en materia de telecomunicaciones como reciente, los juristas consideran que *“los principios que sustentan el Derecho de las telecomunicaciones tienen su reconocimiento principal en los numerosos tratados regionales y universales que se han venido celebrando en la materia desde fines del siglo XIX”*<sup>6</sup>.

De esta forma, se entiende que el ordenamiento jurídico concerniente a las telecomunicaciones puede remontarse a la aparición del telégrafo, teléfono y las subsiguientes Radio y TV en sus distintas modalidades. En consecuencia y a pesar del carácter reciente de las innovaciones tecnológicas en materia de telecomunicaciones, en materia jurídica se puede afirmar que el Derecho de las Telecomunicaciones se encuentra consolidado desde hace tiempo tanto en sus manifestaciones internacionales como nacionales. Desde el punto de vista regulatorio, las disposiciones jurídicas adoptadas en esta materia presentan una regularidad y permanencia a nivel nacional e internacional. Actualmente, los tratados internacionales reconocen los derechos de las telecomunicaciones

---

<sup>6</sup> Delpiazzo, C. E. **Derecho de las telecomunicaciones**. Montevideo. Universidad de Montevideo. 2005. P. 7 y ss.

caracterizando este derecho por la “utilización racional del espectro radioeléctrico y consiguiente atribución internacional de frecuencias”, el “uso racional de la órbita geostacionaria”, la “prohibición de interferencias perjudiciales”, la “libertad de comunicación internacional” y por la “colaboración y normalización tecnológica internacional”. También desde el punto de vista organizativo, la institucionalidad internacional en la materia fue iniciada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (U.I.T ), fundada en Madrid en 1932 en ocasión de celebrarse simultáneamente la Conferencia de la Unión Telegráfica Internacional y de la Unión Radiotelegráfica Internacional, resolviéndose la fusión de ambas y aprobándose el primer convenio internacional. A este organismo especializado de la O.N.U deben agregarse otros regionales como la Conferencia Interamericana de Telecomunicaciones (C.I.TEL.) en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.) - y especializados, entre los que cabe citar la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT)<sup>7</sup>.

Desde el punto de vista técnico, las telecomunicaciones pueden caracterizarse según su destino o propósito. En tal sentido, cuando el destinatario es particular, las radiocomunicaciones pueden adoptar apoyaturas tecnológicas diversas: entre estaciones fijas, o entre estaciones móviles, o entre estaciones terrenas y espaciales, o entre estaciones espaciales; comprenden la telegrafía sin hilo (radiotelegrafía), la telefonía sin hilo (o radiofonía), la televisión con destino particular (imagen animada), la transmisión de fascículos (imagen fija), el radar, etc. Pero cuando las radiocomunicaciones tienen un destino general y tienen la posibilidad de ser captadas por todo el público, se está en presencia de la radiodifusión<sup>8</sup>. El ámbito de la radiodifusión fue definido en 1973 en la Convención Internacional de Torremolinos, excluyendo de dicho ámbito todo aquello que llegue al escucha o espectador por vía distinta de la onda hertziana, por lo que quedan fuera de su ámbito la radio por hilo y la televisión por cable.

Examinado desde su aspecto económico, el sector de las telecomunicaciones, ha ejercido un fuerte influjo en el rumbo de la legislación como veremos más adelante. Se puede constatar

---

<sup>7</sup> Por la sanción del Decreto-Ley N° 15.262 de 23 de abril de 1982, Uruguay aprueba el Acuerdo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT) y su Acuerdo Operativo de Washington del 20 de agosto de 1971.

<sup>8</sup> Delpiazzo, C. E. **Derecho de las telecomunicaciones**. Montevideo. Universidad de Montevideo. 2005. P. 10.

que tanto a nivel nacional como regional, las iniciales calificaciones de “monopolio natural” que reciben tempranamente los servicios de telecomunicaciones, comienza a transformarse hacia regímenes más abiertos donde se habilitan la competencia regulada y la inversión privada. Este proceso es una orientación constatable en diversos estados aunque cada uno atendiendo a itinerarios y fisonomías propias. De manera que los atractivos económicos que el sector telecomunicaciones ha despertado en las últimas décadas, sustentado en múltiples causas entre las que pueden mencionarse entre otras, los desarrollos tecnológicos, la expansión del mercado y la multiplicación de servicios han condicionado la marcha jurídico administrativa del sector en cuanto a la regulación, control y fiscalización. En sus aspectos jurídicos, el derecho de las telecomunicaciones presenta algunos caracteres que le otorgan una fisonomía peculiar. Uno de los aspectos que se destaca lo constituye su temprana presencia, desde fines del siglo XIX, lo que permitiría reconocerlo como disciplina jurídica “tradicional”. Pero también, paradójicamente posee la peculiaridad ya mencionada de su fuerte dependencia respecto al ritmo de desarrollo tecnológico, lo que conlleva la multiplicación de medios y servicios a los que se agrega la posibilidad de interactuar y operar con dichos medios, demandando ajustes normativos permanentes. Este aspecto le otorga un ritmo vertiginoso de permanente transformación a los objetos del derecho del sector. El segundo aspecto que merece mención es la fuerte y temprana institucionalización del sector tanto a nivel nacional o internacional, aspecto que se ve jaqueado permanentemente por los efectos de los desarrollos tecnológicos/económicos del sector. Este aspecto ha sido destacado por Delpiazzo que a su juicio, es el “*desarrollo de las telecomunicaciones desde el punto de vista técnico y económico [que] mostró las rigideces de la calificación como servicio público exclusivo y su estatalidad prestacional*”, generando “*la progresiva apertura de los servicios de telecomunicaciones a la competencia, con el consiguiente impacto respecto a su categorización tradicional como servicio público*”<sup>9</sup>. El último aspecto que debe señalarse y consecuencia de los anteriores termina generando “*desde el punto de vista del derecho una crisis clasificatoria que impide regular adecuadamente todos los campos abarcados hoy por las telecomunicaciones*”<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Delpiazzo, Carlos E. **Derecho Administrativo Especial. Volumen 2.** Montevideo. Editorial Amalio M. Fernández S.R.L. 2010. P. 261.

<sup>10</sup> Delpiazzo, C. E. **Derecho de las telecomunicaciones.** Montevideo. Universidad de Montevideo. 2005. P. 12.

## **Principales instancias regulatorias de la evolución de nuestro derecho positivo de las telecomunicaciones**

En nuestro país, los primeros servicios telefónicos fueron administrados por más de 20 empresas privadas que atendían a los usuarios distribuyéndose las diferentes zonas de la capital. Hacia el año 1892 se produce la creación del Telégrafo Nacional junto a la Oficina de Claves de la Presidencia de la República.

Durante los tiempos del batllismo, el 16 de diciembre de 1915 se sanciona la ley N° 5.356 que produce la creación de la Administración General de Correos, Telégrafos y Teléfonos. El art. 1° de esta ley establece que *“Los servicios de Correos, Telégrafos y Teléfonos serán explotados exclusivamente por el Estado en la forma que se determina por la presente ley”*.

El 13 de noviembre de 1928 se sanciona la ley N° 8.390 que dicta las primeras normas en materia de radiodifusión y al año siguiente, por ley N° 8.557 de 18 de diciembre de 1929 se crea el Servicio Oficial de Difusión Radioeléctrica (SODRE) en el ámbito estatal.

En el año 1931, por la sanción de la ley N° 8.767 del 15 de octubre de ese año se autoriza a la Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado a denominarse Administración General de las Usinas y Teléfonos del Estado (UTE). A partir de entonces, esta Administración tiene el cometido de *“tomar a su cargo la construcción y explotación de la nueva red telefónica a instalarse en la República y a ejercer el monopolio de las comunicaciones telefónicas por cable en todo el país”* (art- 1° del decreto del 11 de noviembre de 1931). Complementa estas medidas la ley del 20 de octubre de 1931, N° 8.780 que facultaba a UTE a *“comprar o expropiar”* empresas telefónicas privadas.

El 24 de abril de 1933, por la ley N° 8.983 se procede a la creación de la Dirección General de Comunicaciones y la separación de los servicios de Correo.

El 25 de julio de 1974, por el decreto-ley N° 14.235 se produce la creación de ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones) como un Servicio Descentralizado integrante del dominio industrial y comercial del Estado, con el cometido principal de prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y larga distancia, nacionales e internacionales (art. 4°), servicios calificados como esenciales (art- 2°) y monopólicos (art. 6°). Años después el Poder Ejecutivo de entonces aprobaba el Reglamento General de ANTEL por el Decreto N° 310/980 del 3 de junio de 1980.

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

Pocos meses antes de clausurarse el ciclo dictatorial, el 8 de noviembre de 1984, el Decreto ley N° 15.671 creaba la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC). Esta Dirección institucionalmente se instalaba en el ámbito del Ministerio de Defensa Nacional con las competencias de: administrar, defender y controlar el espectro radioeléctrico nacional y autorizar precariamente la instalación y operación de estaciones radioeléctricas excepto estaciones de radiodifusión y televisión, cuyas autorizaciones se reservan al Poder Ejecutivo. El art. 10º de este decreto estableció aplicar el régimen jurídico de la radiodifusión a los servicios de televisión para abonados. De manera que la Dirección Nacional de Comunicaciones se atribuyó competencia en el caso de las emisiones de “televisión por cable” (art. 3º, num. 2º del Decreto 15.671) o de la “televisión cualesquiera que fuere su modalidad” (art. 3º, num. 3 del mismo art. en la redacción dada por el art. 8º de la ley N° 16.211).

Los años 90 se inician con importantes transformaciones en materia de telecomunicaciones. El 7 de agosto de 1990 se dicta el Decreto N° 349/990 que dispuso que el servicio de telecomunicaciones que se propaga por medio de señales radioeléctricas codificadas o una guía artificial (cable o similar) y cuyas emisiones estén destinadas a recepción directa por abonados, requiere la autorización del Poder Ejecutivo para su operación por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas. El mismo decreto exceptuaba a la TV por cable de edificios y hoteles captados por antenas parabólicas las cuales requieren la aprobación de la Dirección Nacional de Comunicaciones.

Al año siguiente, el 1º de octubre de 1991, se aprobaba la Ley de Empresas públicas (N° 16.211) que implicaba grandes transformaciones para todo el sector de las telecomunicaciones. Esta ley es el comienzo de un proceso de transformación cuyos efectos

alcanzan la situación actual. El capítulo III de dicha ley define la telecomunicación como *“toda trasmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”* (art. 12). Pero lo más relevante de la ley 16.211 es la modificación de las competencias asignadas al Poder Ejecutivo establecidas en la Ley de la Dirección Nacional de Comunicaciones.

El art. 9º de la nueva ley reconoce las siguientes competencias al Poder Ejecutivo en materia de telecomunicaciones:

- a) aprobar convenios con entidades extranjeras respecto a establecimiento de telecomunicaciones.
- b) autorizar y controlar funcionamiento de estaciones de televisión y radiodifusión
- c) autorizar y controlar nuevos servicios de telecomunicaciones sea con fines comerciales o de uso propio
- e) controlar calidad, regularidad y alcance de servicios de telecomunicaciones
- f) formular normas de control técnico, reglas y patrones industriales, interoperatividad y manejo de espectro de las telecomunicaciones, así como controlar su implementación.

La ley de Empresas Públicas, en su art. 8º actualizaba y complementaba las competencias de la Dirección Nacional de Comunicaciones, pero también modificaba la Carta Orgánica de ANTEL (aprobada por decreto-ley N° 14.235) ya que se deroga expresamente, entre otros, el art. 6º, que establecía el monopolio de las telecomunicaciones prestadas por dicho Servicio Descentralizado (art. 32).

Pocos meses después, el 30 de diciembre del mismo año se aprueba el Decreto N° 718/991 creaba la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONTEL) como órgano regulador y de control, dotado de autonomía técnica.

Pero como sabemos, al año siguiente, el 1º de octubre de 1992 más del 25 % de los inscriptos habilitados para votar, interponen recurso contra los arts. 1,2,3,10 y 32 de la ley de empresas públicas (16.211) y el 13 de diciembre del mismo año se procede a la consulta popular que confirma la derogación propuesta. El art. 10 de la Ley 16.211, impugnado en la consulta popular atendía especialmente los cometidos de ANTEL.

Sin embargo, antes de realizarse el referéndum y durante la vigencia de la ley de empresas públicas, Uruguay ratifica la Constitución y Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) por ley N° 16.303 de 14 de setiembre de 1992.

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

Los años posteriores al referéndum de la ley 16.211 revelan una gran expansión del sector de las telecomunicaciones en la órbita privada y amparada en las disposiciones que continuaron vigentes. El 9 de mayo de 1997, la sanción de la ley N° 16.828, con previa autorización del Poder Ejecutivo, facultaba a ANTEL para prestar servicios de telecomunicaciones fuera de fronteras en forma directa o asociada con empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Durante el año 2000 se suceden variadas habilitaciones de múltiples empresas para operar en transmisión de datos y servicio de TV satelital para abonados: Decreto N° 160/000 de 30 de mayo de 2000 que fue complementado por el Decreto N° 280/000 de 29 de setiembre de 2000), Decreto N° 282/000 de 3 de octubre de 2000. Este último Decreto reserva determinada banda de frecuencias *“para el desarrollo del Servicio de Comunicaciones Personales”* (art. 1º) y se contempla su futura adjudicación *“en base a los principios de competitividad, transparencia e igualdad de los interesados”* (art. 2º). Estas disposiciones relativas a la materia de las telecomunicaciones se vieron reforzadas y estimuladas por las *“Normas sobre defensa de la competencia”* contempladas en la ley N° 17.243 de 29 de junio de 2000.

En este año, en el área pública, después de una frustrada licitación internacional, ANTEL presenta su propio servicio de telefonía celular móvil (ANCEL) usando la banda A.

A partir de las administraciones del 2000, las transformaciones del sector de telecomunicaciones en materia de regulación, se presentan bajo el formato de leyes presupuestales.

La Ley de Presupuesto N° 17.296 de 21 de febrero de 2001 modifica aspectos importantes de las telecomunicaciones. En primer lugar procede a la creación de un órgano regulador sectorial y suprime la Dirección Nacional de Comunicaciones. Por el art. 70 de la ley antedicha creaba la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) “*como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo*” que “*funcionará en el ámbito de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto y actuará con autonomía técnica*”. La URSEC estará dirigida por una comisión de tres miembros designados por el Poder Ejecutivo, sometida por un riguroso estatuto jurídico. Las competencias de la URSEC desbordan las telecomunicaciones ya que integra la actividad postal. Respecto a las competencias de la URSEC, esta Unidad cuenta con poderes jurídicos de carácter normativo, fiscalizador y punitivo (art. 89), y también con los medios para realizar sus funciones ya que la totalidad de los funcionarios y bienes de la Dirección Nacional de Comunicaciones fueron transferidos a su órbita.

Otro aspecto importante relativo a las telecomunicaciones que comprende esta ley presupuestal se encuentra en la posibilidad de crear una sociedad de economía mixta con ANCEL. Según lo establecido en el art. 612, se autoriza a ANTEL a conformar sociedad anónima por acciones con el objeto de prestación de servicio de telefonía celular. También ANTEL podría comerciar hasta el 40% de su paquete accionario en subasta pública en mercado de valores. Este artículo motivó una iniciativa nueva de referéndum que finalmente no prosperó porque el artículo 612 y 613 fueron derogados por ley N° 17.296 del 5 de agosto de 2002.

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

Examinando estas nuevas disposiciones algunos juristas han sostenido que “La telefonía de competencia de ANTEL no constituye más servicio público; es actividad privada no monopolizada, regida por el Derecho de la competencia”<sup>11</sup>.

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

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

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

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

1 - Clase A: habilita operar una red pública de telecomunicaciones y prestar servicio de telecomunicación que resulte técnica y jurídicamente factible excepto servicio de tv para abonados.

2 - Clase B: habilita servicio de transmisión de datos utilizando como soporte la red, medios y alcance propios o de otros prestador, en condiciones pactadas libremente entre las partes.

3- Clase C: habilita exclusivamente instalación de enlaces, medios y sistemas de telecomunicaciones para su provisión o arriendo a licenciatarios de servicios de telecomunicaciones.

---

<sup>11</sup> Dr. Augusto Durán Martínez

4 - Clase D: habilita la TV para abonados mediante servicios de TV por suscripción que requiera utilización de medios de transmisión alámbricos o inalámbricos para difusión de contenidos.

### **Institucionalidad y Burocracia Estatal.**

I

Claramente hasta la creación de la URSEC (Unidad Reguladora de Servicios de Telecomunicaciones), el 21 de febrero de 2001 por la Ley N° 17.296 (Ley de Presupuesto) bajo el rótulo de organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo, los organismos estatales y gubernamentales que se disputaban la competencia sobre las telecomunicaciones en el país eran la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC) creada en 1984 mediante decreto-Ley 15.671, esta última con adscripción al Ministerio de Defensa y como brazo ejecutor de las políticas que fijadas por el Poder Ejecutivo.

La ubicación institucional de la DNC fue cuestionada desde el reinicio del ciclo democrático por todos los actores partidarios, por entender básicamente que adolecía de un determinismo castrense que cercenaba la amplitud temática y estratégica de las telecomunicaciones.

A partir de la creación de la URSEC, las competencias en materia de regulación en telecomunicaciones fueron asignadas a la misma. Aunque la unificación de la normativa, independientemente de la creación del organismo regulador, todavía está es incipiente, y una Ley de Telecomunicaciones aparece como el norte para algunos y en el orden de los reclamos de otros (Martínez, Laura: 2008).

Las inercias en el marco de las influencias y competencias dentro de “lo estatal” son fuertes y a su vez la participación de las corporaciones privadas en su rol de “actores instalados” fluye y es libre en su acción corporativa en un marco pautado por una carencia de definiciones gubernamentales desde los organismos de alta dependencia del Poder Ejecutivo. En este sentido es claro el suceso reciente que se relaciona con esta tensión no resuelta (CARDALES).

En oportunidad de un llamado a interesados en el año 2005 para la adjudicación de licencias y bajo el objetivo de abrir más servicios de televisión para abonados en Montevideo bajo el régimen de triple play (TV por abonados, telefonía e Internet) el Poder Ejecutivo dejó trunco ese llamado, lo que se puede interpretar de varias maneras pero siempre en el marco de inercias, superposiciones de competencias y ausencia de un cuerpo normativo que regule con independencia y generalidad legal el campo de las telecomunicaciones.

La (nueva) Dirección Nacional de Telecomunicaciones que ‘deroga’ la DNC, fue creada en diciembre del año 2005 (también en el marco de una Ley presupuestal, la 17.930), con la aspiración legal de rediseñar e implementar las políticas del sector.

En los papeles la URSEC desempeña gestiones en forma amplia, lo que equivaldría a afirmar que el Estado uruguayo cuenta (aunque de forma reciente) con un cuerpo profesional que toma a su cargo este campo estratégico, pero en la realidad la sutura política, sujeta a una ingeniería institucional que concentra en el Poder Ejecutivo el poder bajo un régimen presidencialista con capacidad de veto, hacen de este organismo un satélite con capacidades instaladas (desde su expertiz técnico) pero sin lograr plasmar en las políticas su autonomía profesional y técnica. En alguna medida *"las instituciones son, en otras palabras, soporte, obstáculo y output de las reacciones adaptativas por medio de las cuales los estados buscan ajustar sus capacidades a los desafíos planteados por su cambiante entorno en proceso de globalización. La distinción entre "dotaciones institucionales" (institutional endowments) y "gobernanza regulatoria" (regulatory governance) referida por Melo et al (2005) busca dar cuenta de esa condición bifronte. Esa distinción, además, captura otro aspecto relevante: que las "reingenierías institucionales" nunca son absolutas, porque nunca parten de cero. Y ello no sólo porque los legados institucionales determinan en parte el repertorio de caminos de reforma viables, sino además porque los estados nunca "se bañan dos veces en la misma globalización". La variante "histórica" del institucionalismo en política ha buscado dar cuenta de estos dos últimos aspectos a través de la incorporación de las nociones de "path dependency" (inédito Vazquez D'Elia, J. y Labadie, G. et al: 2008).*

Claramente la institucionalidad que se ha conseguido hasta el momento es en buena medida un conjunto de estructuras ad-hoc, dependientes del Poder Ejecutivo, que no encuentran

una ubicación consolidada en el Estado uruguayo. Esto genera una tensión entre lo técnico y lo político, entre mercado y Estado, etc. que solamente puede resolverse en la medida que los partidos políticos elaboren y desarrollen líneas estratégicas de desarrollo en función de los nuevos cambios, y en la medida que el Estado incorpore “Capacidades” que le permitan tomar decisiones en materia de un modelo de desarrollo nacional. Las preguntas que surgen son: ¿En qué formato se va a construir esta institucionalidad? ¿Tendrá centralidad el Estado, será un modelo de mercado o se articulará en un formato de Governance de redes? Esta nueva institucionalidad que se está diseñando, ¿al servicio de qué modelo de desarrollo estará? Teniendo en cuenta que acaba de comenzar un nuevo gobierno del Frente Amplio ¿qué supondrá “profundizar los cambios” o seguir el “giro a la izquierda” en los asuntos que aquí nos planteamos?

Cabe preguntarse además si la estructura y articulación institucional actual se debe a razones de distribución en el organigrama estatal o quizás sea parte de la ausencia de un marco legal que regule o prescriba todo lo relacionado con los distintos formatos que ha asumido la comunicación.

## II

Un actor relevante y siempre a la sombra de los procesos concernientes a la comunicación en el Estado uruguayo es ANTEL. Si bien su creación por el decreto 14,235, el 12 de junio de 1974, lo definía como servicio descentralizado y cuya competencia se prescribía para la comunicación de telefonía y similares, con la transformación y convergencia tecnológica de la comunicación de datos que posibilitan los nuevos sistemas de comunicaciones, este servicio estatal, juega su estrategia particular en el marco de la libre competencia abierta en la década del 90 con la desregulación parcial de la comunicación por telefonía celular y en lo externo debido a la fuerte presencia en la región de grupos económicos que detentan ramificaciones en la telefonía y en los medios de comunicación masivos bajo sus distintos formatos.

De esta forma nos encontramos otra vez más con renglones deficitarios, donde la capacidad del Estado uruguayo fue tardía, la URSEC se instaló al influjo desregulador más que bajo una estrategia desarrollista (es un organismo regulador antes que nada), mientras que la separación inicial entre transmisión de datos (ANTEL) y radiodifusión (ANDEBU) entre

otras consecuencias, dan cuenta de una exposición peligrosa ante la síntesis de las tecnologías de convergencia en telecomunicaciones, lo que demandaría en lo inmediato lograr suturar la división histórica de competencia y capacidades y a su vez generar un enraizamiento estratégico a los efectos de edificar un modelo de país en el marco de un mercado mundial de las telecomunicaciones cada vez más concentrado y unidireccional. Además de ser un sector creciente económicamente, el terreno de las telecomunicaciones no deja de ser un área de puja geopolítica clave para un Estado tomador de tecnologías y lo que es peor, tomador de contenidos, algo característico de las denominadas “sociedades emergentes”, en un sector muy dinámico para nuestra economía, que en el año 2007 *“creció un 17 % con respecto a 2006, situándose en 914 millones de dólares, casi el 4 % del PBI del país, según estudios de la Asesoría Económica de la URSEC”* (Op. Cit: 2008). Siendo este sector y el contexto actual una instancia clave en el horizonte cercano, las definiciones que el Estado tiene que tomar en referencia específicamente a la Televisión Digital nos dará elementos para juzgar las líneas de acción del nuevo gobierno, donde por un lado podrían redundar en una negociación a puertas cerradas con la estructura económica y comercial vernácula (ANDEBU) o contrariamente orientarse hacia una definitiva política de Estado al servicio de un modelo de Bienestar, con la debida institucionalidad y transparencia burocrática. Dependiendo hacia dónde se incline la balanza en este punto, permitirá o no modificarse una situación estructural en la cual *“el promedio de la concentración de las industrias infocomunicacionales en Uruguay (2004) es muy elevado: representa el 85% por parte de los principales operadores, en el caso del dominio del mercado, y el 87% en el caso de la facturación”* (Becerra, M. Mastrini, G: 2009).

Si bien la concurrencia del mercado en lo social y de lo social en el mercado es un tópico recurrente y de larga data para las sociedades occidentales, anima debates y encierra polémicas que se dividen a través de los distintos “corsets” ideológicos y académicos y por sobretodo concentra consecuencias en los sinóptico y en el largo plazo con determinantes profundos en lo que respecta a la configuración de las lógicas de relacionamiento entre Estado, Mercado y Sociedad, donde los canales relacionales por los cuales poder entender o plantearse deliberadamente el rol del Estado nos pone en la encrucijada hobbesoniana de

articular nuestro propio Leviatán y diseñar nuestro ideal de orden entre el acceso y la marginalidad, entre el poder y la anarquía.

Tal triangulación abre interrogantes claves que debemos determinar: ¿El Estado debe ser el centro en la planificación y estructuración de los procesos; debe ser un articulador de los agentes que entran en juego; o debe mantenerse al margen? En caso de aceptar las dos primeras opciones: ¿El Estado uruguayo se encuentra capacitado como cuerpo burocrático y político para la toma de decisiones que involucran compromisos económicos y culturales a mediano y largo plazo? y la otra cuestión central : ¿Cómo hace un pequeño país tomador de tecnologías, económicamente dependiente y con una baja capacidad institucional instalada, para establecer políticas promovidas por el Estado y conservar una autonomía lo suficientemente fuerte frente a las otras naciones e intereses del mercado nacional e internacional, sin dejar de respetar los intereses de la sociedad representados por la autoridades elegidas democráticamente?

### **Una encrucijada elocuente**

Últimamente, las definiciones políticas por parte del Estado uruguayo vienen siendo tomadas a partir de decisiones técnicas que dejan a posteriori un derrotero pautado (definido) en la implementación de políticas en el acceso a bienes informacionales de distinto orden. En este punto también está en juego el formato de ciudadanía en el que se estructura el modelo.

En este sentido podríamos considerar el Plan Ceibal (Proyecto de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) creado por decreto presidencial<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> **Artículo 1o** - Créase el Proyecto Conectividad Educativa de Informática Básica para el aprendizaje en Línea (CEIBAL) con el fin de realizar los estudios, evaluaciones y acciones necesarios para proporcionar a cada niño en edad escolar y para cada maestro de la escuela pública un computador portátil, capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y promover la elaboración de propuestas educativas acordes con las mismas.

**Artículo 2o** - Créase una comisión integrada por un delegado de la Presidencia de la República, que la presidirá, un delegado de la Administración Nacional de Educación Pública, un delegado del Consejo de Educación Primaria, un delegado del Ministerio de Educación y Cultura, un delegado del Laboratorio Tecnológico del Uruguay, un delegado de la Administración Nacional de Telecomunicaciones, un delegado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la información y un delegado de la Agencia de la Innovación. La referida Comisión acordará las condiciones, ritmos y contenidos para llevar a cabo dicho Proyecto.

como ejemplo de la incorporación de una TIC sin una política definida por parte del Estado uruguayo. La estrategia de “bypassear” el sistema político y el sindical permitió la concreción de la Política, pero dejó entrever una estrategia de acción pautada por líneas focalizadas sin estructurarse y fundamentarse en un sentido universal de desarrollo. Si leemos detenidamente el decreto queda en evidencia la baja institucionalidad existente al momento de su aparición. Al centrarnos en el proceso de asignación de competencias institucionales y en los organismos que deben quedar adscriptos, queda claro, no ya la ausencia una política precisa, sino una baja o nula coordinación institucional dentro del Estado.

Siendo esta incorporación innegable en sus propósitos y resultados (el proyecto Ceibal es la contraparte uruguayo del proyecto One Laptop Per Child a nivel internacional, que ya ha distribuido una computadora portátil para cada niño en edad escolar y tiene proyección al nivel secundario en todo el país), no podemos dejar de observar la ausencia de organización institucional en la materia, y no podemos obviar lo que deja entrever este evento en el juego de decisiones e institucionalidad adscripta.

Si analizamos las decisiones de gobierno en el período comprendido entre la reapertura democrática y la actualidad (1985-2010) lo único demostrable empíricamente es la ausencia de criterios claros, y de políticas de Estado en la materia. Uruguay se ha caracterizado por tener una fuerte impronta estatista, asociado a una sociedad civil atenta y un sector sindical movilizado para frenar reformas de corte neoliberal. El resultado de esto (pasados los procesos de desregulación en los años '90) posicionó a Uruguay como una de las pocas excepciones en América Latina que preservó dentro de la órbita pública-estatal (entre otros monopolios) el de las telecomunicaciones a través de su empresa pública ANTEL. Sin embargo, este relativo bloqueo al influjo desregulador no terminó por cerrar el camino a las posibles sinergias con grupos privados, ya que *“en el año 2001, (fue) creada la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), (la) que se agrega al proceso de competencia incipiente la apertura a la competencia en llamadas internacionales y en*

---

**Artículo 3o** - La Comisión antedicha propondrá las políticas aplicables al proyecto y acordará las acciones a efectos de lograr en el año 2009 que todos los escolares y maestros de escuelas públicas del país hayan recibido un computador portátil.

**Artículo 4o** - Encomiéndase al Laboratorio Tecnológico del Uruguay la implementación técnica y operativa del proyecto.

*telefonía móvil. Actualmente, aquellos servicios que representan las mayores oportunidades de crecimiento actuales del sector, como la telefonía móvil y la banda ancha de Internet, están en los hechos en procesos avanzados y consolidados de apertura a la competencia* (Berretta, Nora: 2006).

Como vemos la interdicción impuesta por la ausencia de una política de Estado en la materia no es obstáculo para que las tecnologías y los modelos de negocios se abran camino por las grietas de una baja institucionalidad y una dispersión de “capacidades” instaladas.

De alguna manera hablar de regulación o la ausencia de la misma en el marco de telecomunicaciones en Uruguay nos enfrenta a la exégesis de los propios medios de comunicación y su *path dependency* para con nuestro sistema legal, con la institucionalidad burocrática estatal y privada y su adscripción a entornos supranacionales.

Es difícil establecer un mapa que enumere los intersticios por donde se ha trazado esta situación, que termina por consolidar a actores centrales en nuestras sociedades (las empresas de comunicación), los que a su vez no terminan de integrarla. Se genera así una suerte de presencia fantasmal e indefinida donde los límites entre lo comercial, lo político y lo cultural no terminan por definirse.

Ciertamente lo relacionado a las industrias culturales y la regulación sobre los medios de comunicación masiva en sociedades tomadoras de tecnologías y en desventaja en el flujo informacional y comercial debería ser parte de un debate permanente en los Estados democráticos.

### **Sobre la tensión Público – Privado.**

Como bien lo expresa Habermas, la labor de las comunicaciones en sus inicios permanecía sujeta a “*correspondencias privadas y estaba auspiciada exclusivamente por su interés crematístico, el que tan solo se limitaba en sustancia a la organización del tráfico de noticias y su clasificación*” (Habermas: 1988). Si bien hasta ese momento los editores tan sólo aseguraban la publicación, se comenzaron a dar cuenta que la intervención se especializaba, y que actuaría de aquí en más como una “facticidad patrocinante” del medio y de la política en relación al establecimiento de la agenda pública.

Concretamente la nueva conciencia pública y relacional de los medios que imperaría en adelante (como lo señala el mismo Habermas) funcionaría bajo una “refiguración pseudorealista de la superficie de lo existente” o como lo afirma otro integrante de la escuela de Frankfurt, Theodor Adorno, podríamos decir que la *“finalidad propiamente dicha de la ideología de la cultura de masas...sería: conviértete en lo que eres, como abusiva reduplicación y legitimación de la situación existente, con embargo de toda trascendencia y crítica”* (Adorno:1988). De esta forma se inaugura por imposición un espacio donde lo público y lo privado son condiciones de intercambio, es un escenario público de operadores privados donde se nos propone un nuevo pacto o nueva forma de entablar la facticidad entre los medios masivos y los consumidores, y entre los medios y la condición pública del Estado, asegurándose de esa forma una autonomía privada de orden liberal y autonómica por encima de la estatal y sistémica.

Si consideramos que la exposición de un niño frente a los medios es mucho mayor que la que puede ostentar el ámbito educativo, y que esto determina su formación política y ciudadana, debemos al menos reconocer un rol Estatal y público central en la determinación del acceso a los bienes informativos y por ende en la comprensión, adquisición y construcción del principio de realidad. En una actualidad donde el acontecimiento es postergado por la reproducción mecánica de los medios tecnológicos, donde la alteridad es una construcción mediada; los procesos que atienden a la conformación de la identidad, como cuerpo estructurado de valores y conductas, resultan más opacos y quizás más intrincados y complejos que hace 20 años.

La condición omnipresente de las nuevas tecnologías hacen que estamentos estables como la noción de “ciudadanía” queden en entredicho o al menos cuestionada en su ágora natural, delegándose en máquinas (o en su intermediación) los encuentros, los intercambios y hasta el reconocimiento del “deber ser” de nuestra condición ciudadana.

Las tecnologías y sus profundos efectores comunicacionales poseen una historicidad inexorable, esto nos ubican en una coyuntura de convergencia e imbricación de lenguajes inédita. Tal situación nos obliga a discutir las posibilidades de acceso a bienes informacionales e intervenir de manera más crítica tanto desde el Estado como desde la órbita académica.

Sobre la necesaria autonomía estatal en materia de información como bien público, debemos decir que es un espacio a construir o a definir y para eso es necesario el aporte de las universidades.

### **Intentos históricos de un nuevo orden: Del Informe McBride a Uruguay**

Con la aprobación en 1980 por la Conferencia General de la UNESCO del llamado “Informe McBride” se daba comienzo a una propuesta de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación con mayores niveles democráticos en el acceso a los bienes informacionales, lo que significó un esfuerzo importante en atención a la equidad de un Derecho Humano insoslayable, que se orientaría a la promoción de políticas nacionales y supranacionales que atendieran la aplicación de las conclusiones del informe (Kaplún, G: 2002).

Sin embargo, el empuje neoliberal dejó prácticamente sin asunto a un encuadre programático que pugnaba por la generación de políticas de alcance medio, donde los servicios de comunicación pasaran a ser vistos como un servicio público antes que una mercancías, máxime si consideramos que para la lógica neoliberal, conservadora en lo ético, es rechazable todo lo referido a la intervención pública, ya que el Estado es visto como el sujeto a desmontar, siendo su lógica la contraria, donde la mejor política para el neoliberalismo es la no política, la ausencia de intervención, de regulación, de planificación, de modo que *“a diferencia del caso europeo, por ejemplo, donde sí se desarrollaron sistemas de radiodifusión de servicio público -financiados con fondos públicos-, la mayor parte de los países latinoamericanos adoptaron un modelo de radiodifusión similar al estadounidense, protagonizado por el sector privado-comercial financiado por la publicidad, con una presencia menor y subsidiaria de medios público-estatales”* (Kaplún, G: 2002).

A la vez que ocurría esto en Europa, “Nuestra América” vivió el proceso a sangre y fuego donde las políticas neoliberales se vieron ambientadas por la imposición de gobiernos militares que en buena medida se explicaban por la necesidad de desarrollo de estos modelos. Con el proceso de redemocratización la naturalización del sistema comercial

publicitario que ambientaba la lógica norteamericana se radicalizó con la irrupción de la televisión cable, lo que terminó de suturar alianzas supranacionales de las empresas y en los contenidos, invirtiendo de esta forma lo propuesto por el Informe McBride. (Kaplún, G: 2002).

En este sentido Uruguay, ha dado pocos pasos, respondiendo más a un encuadre incremental (lindblomiano), de negociación paso a paso con actores mayoritariamente vernáculos, lo que a su vez trajo aparejado una situación consolidada en lo fáctico por la vía de la escasa competencia comercial entre operadores y por la ausencia de reflexión académica específica que cuestione las lógicas operativas y funcionales. Es un elemento característico del Uruguay *“escuchar expresiones tales como: los empresarios son buscadores de rentas, no son innovadores, buscan solo privilegios. Es frecuente ver a los empresarios clamando por refinanciamientos, exoneraciones, aranceles, subsidios, desgravaciones, devoluciones de impuestos, etc.”* (Zurbriggen: 2005)

Actualmente hay condiciones coyunturales que permitan la consolidación de estándares democráticos en el acceso a los bienes informacionales, debido a la inminencia de la instalación de la TV digital, la interactividad, el rol de la Banda Ancha, lo que podría aportar a la democratización de la oferta en cantidad y calidad, aunque el panorama institucional y la discusión política es opaco.

Lo anterior se encuentra a su vez bajo el tamiz de una discusión contemporánea: la utilización de un espacio público, como el de la transmisión de las telecomunicaciones, por parte de operadores privados. Es necesario resolver este aspecto a los efectos de poder contar con reglas claras que observen la competencia y el ejercicio de los medios como un bien público y de interés general-sistémico.

Las definiciones que se tomen en la asignación de las señales de Televisión digital, el formato de interactividad y el rol de la Banda Ancha deberían abordar este tema desde una estrategia que deslinde las competencias comerciales de las conceptualizaciones referidas al bien público que representa la información.

El asunto clave será fortalecer el estatuto autonómico del Estado y de sus políticas públicas. En la actualidad las competencias e institucionalidades siguen todavía bajo una dispersión

poco saludable, lo que dificulta la consecución de políticas públicas de alcance medio en materia de telecomunicaciones.

Hay quienes sugieren que la salida para el caso uruguayo y para la región pase por el diseño de una estrategia del tipo “new public management” (NPM) o *governance* de Redes que *“implica organizaciones con fuerte descentralización Ministerial (muchas de ellas sin una clara delimitación jurídica entre su status público o privado), (de modo que) la caracterización se asemejaría más a un sistema planetario con soles (Ministerios), cada uno de ellos rodeado de satélites”* (Narbondo, Op. Cit). Allí el Estado no declina de las funciones básicas, y su rol estratégico se limita a ser articulador-gestor en interacción con sectores privados. Claramente esta fórmula se aproxima bastante a lo que la tradición neoliberal, aunque se aleja de modelo de *governance* de mercado mas radical.

Otro camino sería más reconstructivo, tendríamos que transitar la reestructuración de una *governance* estatal jerárquica realizando un ordenamiento y puesta a punto de las agencias estatales, la legislación (fuertemente retraída en sus inicios y mucho más en la actualidad por la lógica de la regulación por agencias internacionales, REGULATEL, ITU, OMC) y diseñando una política de incorporación de tecnología.

De alguna forma podemos afirmar que actualmente el país y la región están en una coyuntura clave para tomar decisiones en relación a la interacción entre sectores públicos y privados. De ahora en más la fuerte convergencia tecnológica, en su historia independiente y particular en el terreno de las telecomunicaciones, desafiará fuertemente las capacidades estatales, al propio Estado, a la democracia y a la “Política” misma.

Tarea más que urgente es la de sistematizar, estudiar y proponer en la conformación de políticas y estrategias públicas al respecto, tomando como referencia el esquema universalizador de las mismas o la literatura que habla de igualdad de capacidades que estén al servicio de un *Welfare State* con un Estado fuerte y autónomo.

Para transitar por ese camino partimos del pesimista diagnóstico de Max Horkheimer y Theodor Adorno en “La industria cultural. Iluminismo como mistificación de masas”, pero bajo lo utopía de poder torcer el escenario y reconquistar la “Política” como eje desde el cual construir una nueva sociedad mas igualitaria e independiente.

*“Cada civilización de masas en un sistema de economía concentrada, es idéntica y su esqueleto —la armadura conceptual fabricada por el sistema— comienza a delinearse.*

*Los dirigentes no están ya tan interesados en esconderla; su autoridad se refuerza en la medida en que es reconocida con mayor brutalidad. Film y radio no tienen ya más necesidad de hacerse pasar por arte. La verdad de que no son más que negocios, les sirve de ideología deliberadamente. Se autodefinen como industrias y las cifras publicadas de las rentas de sus directores generales quitan toda duda respecto a la necesidad social de sus productos” (Horkheimer y Adorno:1988).*

## **Bibliografía**

- Alonso, Guillermo. 2007. “Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad” Panel: *Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico*. Buenos Aires, 22 al 25 de agosto: Ponencia ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública.
- Becerra, M. Mastrini, G. 2009. *Los dueños de la palabra*. Bs.As.: Prometeo.
- Berretta, Nora (Coordinadora). 2006. *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización. Capacidades estatales aplicadas a la generación de valor agregado en las políticas públicas en Uruguay*. Montevideo: Cinve.
- Caetano, Gerardo y Perina, Ruben. 2003. *Informática\_Internet & Política*. Montevideo: CLAEH.
- Cámara de Senadores. 2000. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Primer Período Ordinario de la XLV Legislatura 67ª Sesión Extraordinaria Primera Parte. Nº 68 - Tomo 405 - 7 de Diciembre. Montevideo: Poder Legislativo.
- Comisión Ejecutora del Plan Cardales. 2009. Documento de Trabajo de la "Comisión Ejecutora del Plan Cardales (Convergencia para el acceso a la recreación y el Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables).
- Delpiazzo, Carlos E. 1994. “Régimen jurídico de la TV para abonados en Uruguay”. En: *Prismas*. Montevideo. UCUDAL. Nº 2. Pp. 83 y ss.
- Delpiazzo, Carlos E. 2003. “El Derecho ante las telecomunicaciones, la informática e Internet”. En: *Anuario Derecho Informático*. Tomo III. Montevideo. F. C. U. Pp. 41 y ss.
- Delpiazzo, Carlos E. 2005. *Derecho de las telecomunicaciones*. Montevideo. Universidad de Montevideo.
- Delpiazzo, Carlos E. 2010. *Derecho Administrativo Especial*. Volumen 2. Montevideo. Editorial Amalio M. Fernández S.R.L.
- Delpiazzo, Carlos E. y otros. 2008. “Informe de la Unidad Multidisciplinaria de apoyo a la Universidad de la República sobre televisión digital”. En: *Anuario Derecho Informático*. Tomo VIII. Montevideo. F. C. U. pp. 378 y ss.
- Delpiazzo, Carlos et al. 2006. Informe de la Universidad de la República. Unidad Multidisciplinaria de Apoyo a la gestión de la representación universitaria en la Comisión Nacional de Televisión Digital Terrestre Abierta. Montevideo: UDELAR.
- Faraone, Roque. 1998. *Televisión y Estado*. Montevideo: Cal y Canto.
- Faraone, Roque. 2001. *Relaciones entre poder político y medios de Comunicación*. Montevideo: FHCE.
- García Rubio, Carlos (editor). 1998. *Televisión Estatal: ¿Qué hacer con ella?* Montevideo: Universidad Católica.
- García Rubio, Carlos. 1994. *Lo que el cable nos dejó. Televisión para abonados, comunicación y democracia en el Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Pluma.
- Getino, Octavio. 2006. *Las industrias culturales del MERCOSUR*. Observatorio de Industrias Culturales (OIC) de la Subsecretaría de Gestión e Industrias Culturales de la Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Argentina: OIC.

- Gómez Germano, Gustavo. 2007. *La radio y la TV en la era Digital*. Montevideo: Friederich Ebert Stiftung.
- Habermas, J. 1986. *Historia y Crítica de la Opinión Pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Horkheimer, Max y Theodor Adorno. 1988. *La industria cultural. Iluminismo como mistificación de masas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Kaplún, Gabriel. 2006. *Políticas de comunicación: cambios y resistencias*. XII Encuentro Latinoamericano de Facultades de Comunicación Social. Bogotá: FELAFACS. Pontificia Universidad Javeriana.
- Marcilla Córdoba, Gema. 2005. “DESREGULACIÓN, ESTADO SOCIAL Y PROCESO DE GLOBALIZACIÓN” en *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho* 28: 239-263.
- Martínez, Laura. 2008. *Antel impide cambios tecnológicos a nivel nacional. El impulso y su freno*. [En línea]  
[http://www.uruguayinforme.com/news/26092008/26092008\\_laura\\_martinez.php](http://www.uruguayinforme.com/news/26092008/26092008_laura_martinez.php)  
[consulta: 22-08-2010]
- Narbono, P. 2006. “Reflexiones críticas sobre el universalismo básico”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 15: 151-172.
- Narbono, P. 2008. “Marco conceptual para el estudio de las capacidades estatales”. En Labadie G. y Ramos C. *Construcción de capacidades estatales y modelos de gobernanza en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*: 100-118.
- Narbono, P. 1999. La reforma de la Administración Central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999). En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 11: 35-59.
- Narbono, Pedro. 2003. “Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿Transformación técnica o transformación política del estado?”, en Ramos, Conrado. *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la “nueva gestión pública”*: 63-89.
- Poder Ejecutivo. 2003. Proyecto de ley del P. E. que contiene normas relativas a la (URSEC) creada por la Ley N° 17.296.
- Poder Ejecutivo. 2008. Decreto 831/008 del Poder Ejecutivo creando la "Comisión Ejecutora" que implementará el "Sistema de Convergencia para el Acceso a la Recreación y al Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables (CARDALES)"..
- Stolovich, Luis. y otros. 2002. *La cultura es capital*. Montevideo: Fin de Siglo.
- UdelaR. 2006. *Televisión digital: elementos para la toma de decisiones*. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de Apoyo a la gestión de la representación universitaria en la Comisión Nacional de Televisión Digital Terrestre Abierta.
- URSEC. Resumen Ejecutivo de 2008-2009.
- Zurbriggen, Cristina. 2005. *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales*. Alemania: Universität Tübingen.

