



Facultad de
**Información y
Comunicación**



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Maestría en Información y Comunicación

Tesis para defender el título de la Maestría en
Información y Comunicación

**Gobierno y medios ante la convergencia digital: Antel durante el
mandato de la Coalición Multicolor en Uruguay (2020-2025)**

Autora: Lic. Jimena Torres Álvarez

Director de tesis: Dr. Iván Schuliaquer

Montevideo, Uruguay

Diciembre de 2025



Facultad de
**Información y
Comunicación**



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

El Tribunal docente integrado por los abajo firmantes, aprueba la Tesis:

“Gobierno y medios ante la convergencia digital: Antel durante el mandato de la Coalición
Multicolor en Uruguay (2020-2025)”

Tesista: Lic. Jimena Torres Álvarez

Maestría en Información y Comunicación

Fallo:

Tribunal:

Profesor/a:

Profesor/a:

Profesor/a:

AGRADECIMIENTOS

A la educación pública, en particular a la Universidad de la República, casa de estudios donde hice toda mi formación académica y que me forma en tantos sentidos de mi vida. A la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, por becarme para hacer la Maestría.

A Iván Schuliaquer, por su lucidez y generosidad, por empezar colega y terminar amigo. Porque las tesis se construyen "ladrillito por ladrillito". Y seguro: "la mejor tesis es la que se termina".

Al Área de Medios, Discursos y Política de la Escuela de Política y Gobierno de UNSAM, por recibirme y escucharme siempre. Por hacer ciencia rigurosa con generosidad y en colectivo. La ciencia argentina es clave para toda nuestra región y tenemos que defenderla.

A Sole, por confiar siempre en mí. Por decirme que podía hacer una maestría y tener una beca un día comiendo parrilla y tomando cerveza al sol. Por las horas y horas de alegría compartida. A Pata, por la lucidez y el amor. A Maite, por la compañía. A Marti, por el seguimiento y la confianza. Por todo el amor. A Tan, por conocernos de memoria. A Mar, por los bares, los chistes. Por la felicidad. A la negra carla maciel.

A Mayu, Jotu, Ramu y Delfu, por ser la mejor familia.

A Ale, por las primeras lecturas y los aportes sustantivos. Por el apoyo y la confianza. A Matilda, por ser la mejor persona del mundo mundial. Por decirme que hace años que estoy con la tesis: "desde que yo era chiquita". Por descansar, ayudarme a reírme más de mí y aflojar un poco.

Hasta aquí hemos llegado.

19 de diciembre de 2025, Jacinto Vera

Tabla de contenido

Introducción	8
1. Objeto de estudio, antecedentes y objetivos	16
2. Marco teórico	21
3. Diseño metodológico	30
Capítulo 1. Principales políticas infocomunicacionales del Frente Amplio (2005-2020).	36
1.1. Gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010).....	37
1.2. Gobierno de José Mujica (2010-2015)	40
1.3. Segundo gobierno de Tabaré Vazquez (2015-2020)	42
Capítulo 2. Políticas públicas infocomunicacionales durante el gobierno de la Coalición Multicolor (2020 - 2025)	44
2.1. Nueva ley de medios e intentos de reforma de la LSCA (n°19.307).....	45
2.2. La LUC: consolidación programática de la Coalición, discusión parlamentaria y Referéndum	50
2.4. Antel bajo el gobierno de la Coalición Multicolor: una agenda pro-competencia	54
Capítulo 3. Intentos de reformas políticas en el campo infocomunicacional durante el gobierno de la Coalición Multicolor (2020 - 2025).....	57
3.1. El peso de los legados de las políticas.....	58
3.2. El diseño institucional y la integración de la Coalición.....	66
3.3. La dinámica de la competencia electoral.....	72
3.4. El peso de los actores empresariales	78
Conclusiones	85
Referencias bibliográficas	92
ANEXO	i

Lista de siglas

AEBU – Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay
ANCAP – Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ANDEBU – Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos
ANTEL – Administración Nacional de Telecomunicaciones
CA – Cabildo Abierto
CM - Coalición Multicolor
DINATEL – Dirección Nacional de Telecomunicaciones
ENH - Encuesta Continua de Hogares
FA – Frente Amplio
LSCA - Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual
OSE - Obras Sanitarias del Estado
PC - Partido Colorado
PE - Poder Ejecutivo
PI – Partido Independiente
PN – Partido Nacional
SUTEL – Sindicato Único de Telecomunicaciones
Udelar – Universidad de la República
UIT – Unión Internacional de Telecomunicaciones
URSEC – Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones
UTE – Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctrica

Resumen

La presente investigación analiza los intentos de reforma del campo infocomunicacional uruguayo durante el quinquenio de gobierno de la Coalición Multicolor (2020-2025). Indagamos específicamente por el vínculo entre gobierno y empresas de medios y por las políticas implementadas a través de la empresa estatal de telecomunicaciones Antel. Estos dos sectores tenían en el pasado fronteras claramente definidas; pero cada vez más confluyen al unificar sus plataformas de distribución a partir de la convergencia y la masificación del uso de internet. Ordenamos el análisis en cuatro dimensiones teóricas y metodológicas: el peso de los legados políticos; el diseño institucional; el peso de la oposición y la capacidad de movilización de la izquierda social y política; y el peso de los actores empresariales. La estrategia metodológica se basó en entrevistas en profundidad semiestructuradas a informantes clave: legisladores de todos los partidos, autoridades y ex autoridades de organismos competentes, integrantes del movimiento social y empresarios de medios y telecomunicaciones. Encontramos que el patrón de acomodamiento entre gobierno y medios se mantiene, a la vez que el gobierno de la CM entregó recursos a las empresas de medios, permitiendo la entrada de los cableoperadores al negocio de los servicios de internet. En la empresa estatal Antel, por su parte, se evidencia un cambio de estrategia. Mientras que los gobiernos del FA potenciaron la posición estratégica de la empresa pública, la CM buscó equilibrar el escenario con las empresas privadas para competir en igualdad de condiciones. Sin embargo, Antel se mantiene fuerte por su propio peso como empresa, la identificación que la ciudadanía tiene con ella, su buena performance y el rol de sus cargos gerenciales y técnicos.

Palabras clave: política de medios, convergencia, empresas

Abstract

This research analyzes attempts to reform Uruguay's information and communications sector during the five-year term of the Multicolor Coalition government (2020-2025). We specifically investigate the pattern of accommodation between the government and media companies and the policies implemented through the state-owned telecommunications company Antel. In the past, these two sectors had clearly defined boundaries, but they are increasingly converging as they unify their distribution platforms through the convergence and massification of internet use. We organize the analysis into four theoretical and methodological dimensions: the weight of political legacies; institutional design; the weight of the opposition and the mobilization capacity of the social and political left; and the weight of business actors. The methodological strategy was based on semi-structured in-depth interviews with key informants: legislators from all parties, current and former authorities from relevant agencies, members of social movements, and media and telecommunications entrepreneurs. We found that the pattern of accommodation between the government and the media continues, while the CM government provided resources to media companies, allowing cable operators to enter the internet services business. At the state-owned company Antel, meanwhile, there is evidence of a change in strategy. While the FA governments strengthened the strategic position of the public company, the CM sought to balance the playing field with private companies in order to compete on equal terms. However, Antel remains strong on its own merits as a company, the public's identification with it, its good performance, and the role of its managerial and technical staff.

Keywords: media policy; convergence; companies

Introducción

El ecosistema mediático hoy se caracteriza por ser convergente. El fenómeno de la convergencia digital es en su génesis tecnológico, pero también económico, social y cultural. Implica la integración de las plataformas de distribución de medios, telecomunicaciones e internet, sectores que anteriormente tenían fronteras definidas. Las empresas de medios tradicionales deben convivir con otros grupos empresariales, en general multinacionales, que centran su estrategia en la conexión de banda ancha para distribuir productos y servicios (Mastrini y Becerra, 2017).

A partir de la masificación del mundo digital, las telecomunicaciones se han consolidado como un sector estratégico de la economía, tanto a nivel global como para las políticas nacionales. Con mayor visibilidad luego de la pandemia del Covid-19, la necesidad de conexión transformó el paradigma clásico de bienes y servicios para el bienestar de las personas (Motta, 2022). Sin embargo, el acceso a una conexión de calidad continúa siendo un factor de desigualdad. En 2025, se estima que accedió a internet el 74% de la población: unos 6.000 millones de personas (UIT, 2025). En América Latina viven en hogares con acceso a internet el 78,4% de las personas que residen en áreas urbanas; y el 45,1% de aquellas que viven en áreas rurales. Además de por área de residencia, existen amplias brechas en el acceso según quintiles de ingreso¹.

La economía digital se encuentra altamente concentrada en un número reducido de corporaciones globales que en las últimas décadas aumentaron exponencialmente su poder, tales como las gigantes tecnológicas Google o Meta. En este contexto global, para las empresas proveedoras de internet, se difuminaron cada vez más las fronteras entre las industrias de telefonía fija, inalámbrica y de servicios digitales, dando lugar a un mercado de distribución unificado (Buckweitz y Noam, 2024). Estas transformaciones impulsadas por la masificación de internet, así como los rápidos avances respecto a la velocidad y la latencia, modificaron los esquemas de negocios de las empresas, de la mano de las transformaciones de los consumos culturales de las personas (Beltramelli *et al.*, 2017).

El auge de lo digital en el mundo contemporáneo tiene impacto sobre todos los aspectos de la vida cotidiana, que el entorno digital envuelve y moldea (Boczkowski y Mitchelstein, 2022).

¹ Tomado del Portal de Base de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL:
https://statistics.cepal.org/portal/databank/?indicator_id=4623&lang=es. Acceso diciembre de 2025.

En un mundo cada vez más interconectado, el uso de internet cambió la forma en que la ciudadanía se desenvuelve política y socialmente (Anduiza *et al.*, 2012). El ecosistema mediático digital es más complejo e inestable hoy, donde tanto el ámbito mediático como el de las redes sociales coadyuvan en la construcción de la agenda pública (Aruguete, 2022).

Aunque los flujos de información y comunicación globales han ido sostenidamente en aumento, las políticas domésticas importan, particularmente en América Latina, donde el Estado tiene un rol central en la ecología mediática (Waisbord, 2013). Uruguay, a pesar de contar con una población pequeña en términos relativos, resulta un laboratorio privilegiado para estudiar las políticas infocomunicacionales² en tiempos de convergencia. Esto se debe a que el sector está determinado por la presencia de la empresa estatal de telecomunicaciones Antel.

La empresa pública es la más grande del sector, tiene altos niveles de facturación y compite en telefonía móvil con las multinacionales Movistar³ y Claro, donde lidera el mercado (Beltramelli, 2018). A través de Antel, el Estado tiene un peso mayor sobre el sistema mediático nacional uruguayo, siendo el principal actor en uno de los negocios más rentables y con mayores potencialidades para las empresas de medios (Schuliaquer, 2019). La existencia de la empresa estatal configura un caso excepcional en la región, junto con Entel de Bolivia, que fue renacionalizada en el año 2008.

La política de regulación de medios en Uruguay, sin embargo, mantiene un patrón histórico de acomodamiento entre gobierno y élites mediáticas. En esta lógica, dominante en la región latinoamericana, unos pocos grupos empresariales concentran mucho poder y han sido históricamente favorecidos por los gobiernos. Aunque con diferencias según país, los gobiernos del giro a la izquierda de principios del siglo XXI coincidieron en problematizar la cuestión de los medios de comunicación. Las políticas impulsadas buscaron equilibrar la presencia del mercado, el Estado y la sociedad civil en el panorama mediático, ya sea a través de la creación o el fortalecimiento de los medios públicos; la regulación de los medios privados o el fomento de los medios comunitarios (Kitzberger, 2012).

² Como desarrollaremos más adelante, utilizamos el término infocomunicacional para referirnos a las políticas de regulación de medios y de telecomunicaciones en su conjunto.

³ En 2025 se hizo pública por parte de Telefónica la venta de Movistar Uruguay a la multinacional Tigo por 440 millones de dólares. La empresa ya había vendido sus filiales en Colombia, Argentina y Perú. Ver: <https://www.telenoche.com.uy/sociedad/movistar-uruguay-fue-vendida-tigo-440-millones-dolares-n5384587>. Acceso mayo de 2025.

Durante las administraciones frenteamplistas (2005-2020), los liderazgos presidenciales de Tabaré Vázquez y José Mujica, no se enfrentaron directamente a los grupos mediáticos nacionales. Al igual que en la región, se aprobó en 2014 una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) n° 19.307 tardíamente reglamentada y que no se implementó cabalmente.

En este marco, la presente investigación se propone estudiar las políticas infocomunicacionales durante el gobierno de Lacalle Pou. Tomamos como hito central el cambio de signo político del gobierno a partir del triunfo de la Coalición Multicolor (CM) en el balotaje de noviembre del año 2019. En marzo de 2020 asumió el gobierno Luis Lacalle Pou liderando una coalición integrada por tres partidos principales: el Partido Nacional (PN), el Partido Colorado (PC), Cabildo Abierto (CA); y dos menores: el Partido Independiente (PI), y el Partido de la Gente.

Acompañando el fortalecimiento de los partidos de derecha en la región y el desgaste de los oficialismos (Luna y Rovira Kaltwasser, 2021), el triunfo rompió con quince años de gobiernos nacionales del partido progresista Frente Amplio (FA). La CM, ubicada del centro a la derecha del espectro ideológico, ganó las elecciones por escaso margen (37.000 votos) en el balotaje de noviembre de 2019. La dinámica de la competencia electoral se mantuvo en dos bloques políticos e ideológicos estables (Buquet y Piñeiro, 2014). Uno de los cambios del período fue la irrupción exitosa de CA, un partido de origen militar que logró el 11% de los votos (Nocetto, Piñeiro y Rosemblatt, 2020), volviéndose un socio clave de la Coalición.

Con relación a las políticas que implementó el gobierno de Lacalle Pou, se llevó adelante una agenda de corte liberal buscando responder a las demandas socioeconómicas que constituyen su base de apoyo (Rocha-Carpiuc *et al.*, 2023). El comienzo del período estuvo signado por la irrupción de la pandemia, que sin embargo no modificó significativamente los planes de reforma del gobierno, que se reflejaron en la Ley de Urgente Consideración (LUC) y la Ley de Presupuesto, instancias donde la CM funcionó de forma cohesionada (Rosell y Monestier, 2020). La LUC fue una Ley de más de 400 artículos, con plazos acotados para la discusión parlamentaria, y que reflejaba los principales aspectos programáticos de la CM.

Durante la pandemia, Uruguay fue uno de los países que menos recursos públicos destinó

para enfrentar sus consecuencias (1% del PBI)⁴. Sin embargo, la gestión de la crisis sanitaria favoreció a la imagen del gobierno, que no decretó una cuarentena obligatoria y logró tener la cantidad de casos y muertes controladas durante el año 2020 (Pérez, 2023). A partir del tercer año de gestión, el gobierno avanzó en reformas clave como la educativa y la de la seguridad social. Durante 2023 el entorno del presidente se vio sacudido por dos escándalos de corrupción conocidos como los casos “Marset” y “Astesiano”, que afectaron la popularidad de Lacalle Pou, aunque la misma se mantuvo alta en términos comparados (Vairo y Antía, 2023).

El FA y el movimiento social se opusieron a parte de esta agenda. Ejemplo de ello fue el referéndum para derogar 135 artículos de la LUC. Esta Ley de tipo “ómnibus” consolidó gran parte del programa de gobierno de la CM. El Referéndum alcanzó el 48,7% de los votos válidos, quedando por debajo de la mayoría absoluta requerida. El resultado, así como lograr juntar las firmas necesarias para impulsar el mecanismo de democracia directa en plena pandemia, dieron cuenta de la vitalidad y capacidad de movilización de la izquierda social y política (Pérez, Piñeiro y Roseblatt, 2023).

El FA mostró resiliencia frente a la derrota electoral y a los desafíos que enfrentó en su rol de oposición (Pérez, Piñeiro y Roseblatt, 2023). De hecho, el partido progresista ganó las elecciones de 2024 y asumió nuevamente el gobierno en marzo de 2025. En el balotaje se enfrentaron Álvaro Delgado por el PN y Yamandú Orsi por el FA. Esta elección vuelve a reflejar que, en las elecciones posteriores a la pandemia, más que consolidarse giros regionales a la derecha o a la izquierda, encontramos que los oficialismos no logran mantenerse en el poder.

Si hacemos foco en la agenda política uruguaya, encontramos que el rol de las empresas de servicios públicos tiene centralidad en la discusión pública. El programa de la CM de cara al balotaje de 2019 incluía trece puntos. Entre ellos, el tercero refería a las empresas públicas: “Las empresas públicas tienen que estar al servicio de los ciudadanos, y no los ciudadanos al servicio de las empresas públicas. Experiencias como la de ANCAP revelan cuánto nos hemos alejado de este principio básico” (Compromiso por el país, 2019, sección 3). El primer ítem dentro de este punto: “Concentrar la actividad de las empresas públicas en las funciones industriales y comerciales definidas en sus respectivas cartas orgánicas” (Ídem.) acompaña el

⁴ Información disponible en: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>. Acceso setiembre de 2023.

discurso de la Coalición sobre que Antel “se extralimitó en sus funciones” (Gabriel Gurméndez, presidente de Antel 2020-2024, comunicación personal, 9 de mayo de 2023).

En distintas iniciativas del gobierno durante el período analizado, encontramos la intención de incluir a actores privados en negocios estratégicos del Estado. Una de las crisis durante el mandato de Lacalle Pou ocurrió con relación al abastecimiento de agua potable en Montevideo y el área metropolitana en el año 2023. Este problema, agudizado a partir de una sequía, ya había sido diagnosticado durante los gobiernos del FA y los distintos partidos coincidían en la necesidad de construir nueva infraestructura para mitigarlo. En este escenario, la opción del gobierno de Lacalle fue apelar al “Proyecto Neptuno”, obra de infraestructura hídrica para construir una planta potabilizadora presentada por el consorcio de empresas “Aguas de Montevideo”. Diferentes actores de la sociedad civil se opusieron a este proyecto debido, sobre todo, a la afectación ambiental que podría generar en la zona. A su vez, desde la Federación de funcionarios de OSE (FFOSE), se cuestionó si el proyecto no entraba en colisión con el Artículo 42 de la Constitución que establece que el abastecimiento de agua puede estar a cargo solamente de organismos públicos. Al asumir el gobierno del FA en marzo de 2025, era una incertidumbre que sucedería con este Proyecto. Finalmente, en julio de 2025, el gobierno anunció que la obra se hacía, pero en Aguas Corrientes, donde ya se encuentra una planta potabilizadora. A su vez, se le daba mayores potestades a OSE.

Otro de los servicios públicos que experimentó un retraimiento durante este período fue la banca pública. Según datos de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU), la banca pública perdió cinco puntos porcentuales en su participación en créditos bancarios durante el período 2019 - 2024. En este mismo período de tiempo, la banca privada por su parte creció un 61% (AEBU, 2025).

En este escenario, nos preguntamos por los intentos de reforma de los gobiernos de derecha y centro derecha que llegaron al poder luego de la ola progresista. Acompañando la literatura sobre el desarrollo y desmantelamiento de los estados de bienestar, encontramos que, a diferencia de los ajustes neoliberales de los años 90, los gobiernos de derecha que llegaron al poder luego de la ola progresista en América Latina no eliminaron totalmente las políticas de bienestar, sino que implementaron otras estrategias políticas de cambio institucional (Niedzwiecki y Pribble, 2017). Algunas han sido políticas activas y visibles, y en otros casos encontramos estrategias subterráneas (Hacker, 2004). Entre ellas, el *policy drift* (por su denominación en inglés) implica “dejar la política a la deriva”, lo que puede reflejarse en que

un gobierno implemente privatizaciones progresivas en algunas áreas, pero a la vez realice incrementos presupuestales marginales en otras. Ocurre por ejemplo cuando una política pública se mantiene en el mismo lugar, pero cambian factores externos y por tanto sus efectos (Hacker, Pierson y Thelen, 2015).

La pregunta central que guía esta investigación es estudiar qué ocurrió con la política gubernamental en el sector de las telecomunicaciones y los medios ante la llegada al poder de un gobierno de centroderecha. Durante los quince años de gobiernos progresistas, se protegió estratégicamente a la empresa estatal de telecomunicaciones Antel. La empresa pública es reconocida por el buen cumplimiento de sus servicios, manteniendo el liderazgo en los segmentos clásicos de las telecomunicaciones, a la vez que logrando altos niveles de cobertura de fibra óptica, posicionando a Uruguay como el país con mayor penetración en Latinoamérica.

Nos interesa indagar, además: ¿Qué rol tienen para el gobierno de la CM las empresas públicas en general y Antel en particular? ¿Cuáles han sido las principales líneas de acción en relación con las políticas de telecomunicaciones? ¿Existe un cambio en las reglas de juego entre gobierno y empresas de medios de comunicación? ¿En qué medida el gobierno se congració con los actores privados del sector? Y, por último: ¿Hay un debilitamiento de Antel?

A partir de la revisión de literatura, estructuramos el análisis en cuatro dimensiones teóricas y analíticas. Sostenemos que para comprender el campo infocomunicacional en este período (tanto aquellas reformas que se efectivizaron como las que no lograron los apoyos necesarios) resultan claves los aspectos que detallamos a continuación.

En primer lugar, el peso de los legados de las políticas. Aquí encontramos dos lógicas contradictorias. Mientras que en las telecomunicaciones hay una fuerte predominancia de lo público a través de Antel; la regulación de los medios ha estado pautada por un patrón histórico de acomodamiento entre gobierno y empresas privadas de medios comerciales. En segundo lugar, el diseño institucional, que implica cierta dispersión de la autoridad gubernamental y la presencia de actores con capacidad de veto. Analizamos a su vez las características de los partidos y fracciones que integran la Coalición. En tercer lugar, la dinámica de la competencia electoral, observada a través del peso del FA (que continuó siendo el partido político más votado), y la capacidad de movilización social de la izquierda

social y política. Por último, observamos el rol de los actores empresariales en un escenario de transformaciones de sus esquemas de negocios.

Metodológicamente, la tesis se basa en información recabada en entrevistas en profundidad realizadas a actores clave entre 2022 y 2023. Fueron entrevistados legisladores de todos los partidos; autoridades y ex autoridades de los principales organismos competentes en el sector; representantes de empresas de medios y telecomunicaciones, entre otros informantes clave. Se realizaron un total de 17 entrevistas.

En esta tesis, dado que el mercado de los medios e internet ha ido convergiendo — volviéndose a su vez cada vez más concentrado— (Carboni *et al.*, 2025), nos preguntamos por dos tipos de actores privados. Por un lado, las empresas de telecomunicaciones Movistar y Claro, han reclamado históricamente por una mayor apertura del mercado. Por el otro, buscamos conocer qué estrategias han llevado adelante en este período las empresas de medios nacionales. Ante un escenario de transformación en sus esquemas de negocios, los cableoperadores han demandado históricamente poder ingresar al negocio del internet al hogar. Hasta el año 2022, la propiedad cruzada entre servicios de telecomunicaciones y de cable, estaba expresamente prohibida por el artículo 56 de la LSCA que fue modificado en la Rendición de Cuentas. Nos preguntamos si se retoma así uno de los legados de largo aliento en el vínculo entre gobiernos y medios en Uruguay: ¿Ante escenarios de transformación tecnológica los medios entraron al nuevo negocio y se repartieron sus ganancias?

Con relación al panorama de las empresas mediáticas en Uruguay, el mercado ha estado históricamente dominado por los llamados Tres Grandes. Los tres grupos económicos concentran el mayor poder en el sistema de medios de comunicación teniendo como cabecera a los canales privados de televisión abierta de Montevideo (Kaplún, 2014). Los vínculos entre gobierno y medios se originaron en la entrega discrecional de frecuencias de radio y televisión luego del período dictatorial (Lanza y Buquet, 2011). Hoy en día, aunque no contamos con estudios sistemáticos actualizados sobre el estado de la concentración en Uruguay, sabemos que los Tres Grandes han tenido algunos desprendimientos a la vez que aparecieron nuevos concentrados mediáticos (Gabriel Kaplún, comunicación personal, agosto de 2022).

Uno de los principales resultados de la investigación es que los legados de las políticas efectivamente importan. Podemos dar cuenta de esto en dos sentidos principales. En primer

lugar, en la discusión parlamentaria, el PC y CA actuaron como actores con poder de veto cuando el gobierno buscó obligar a Antel a alquilar su infraestructura a empresas privadas. En segundo lugar, existió una importante movilización ciudadana en defensa del Estado y las empresas públicas, que, aunque no logró la mayoría necesaria, estuvo cerca. La fortaleza de la oposición fue relevante y aunque la dinámica política se dio entre gobierno y oposición, en algunos casos, existieron pequeñas fisuras en la CM.

La entrada de los cableoperadores al negocio del internet implicó un cambio en las reglas de juego entre gobiernos y medios. Aunque esto estuvo en disputa durante los gobiernos progresistas, como muestra Schuliaquer (2023), la fuerza política actuó como actor con capacidad de veto para impedirlo. Cuando durante el gobierno de Coalición, los cableoperadores logran entrar a este negocio, se retoma un legado de largo aliento sobre el sistema de medios: los actores privados entraron al negocio más rentable con la intención de poder repartirse sus ganancias, en un compás de competencia y cooperación. A su vez, a través de sus políticas de contenidos y a contramano de lo que había pasado en la etapa anterior, Antel se alió con los Tres grandes en lugar de disputarles poder. En relación con las demandas de las empresas multinacionales de telecomunicaciones, se les concedieron demandas históricas como la implementación de la portabilidad numérica.

Adicionalmente, encontramos que, a nivel discursivo, tanto el presidente de la República como las autoridades de Antel, defendieron a la empresa estatal. Entre otras estrategias vemos que publicitaron fuertemente indicadores —por ejemplo, el aumento de la velocidad— señalando los avances respecto a los gobiernos progresistas. Esta estrategia discursiva se presenta como una contradicción con relación a las políticas que efectivamente se implementaron.

La tesis se estructura de la siguiente manera. A continuación, presentamos el objeto de estudio, los objetivos de la investigación y los principales antecedentes en la materia. Posteriormente, en el Capítulo 1, repasamos los principales hitos de política pública en el campo infocomunicacional durante los gobiernos progresistas, para conocer el estado de situación cuando asumió la CM. En segundo lugar, recorreremos las principales discusiones e intentos de transformación durante el gobierno de la CM. En el Capítulo 3, análisis central de esta investigación, presentamos nuestra propuesta teórico-metodológica para explicar los éxitos o fracasos de las reformas políticas que se trataron de implementar en el campo infocomunicacional durante el período estudiado.

1. Objeto de estudio, antecedentes y objetivos

La presente investigación se propone analizar los resultados de las políticas públicas infocomunicacionales para el período 2020-2025. Nos preguntamos qué ocurre cuando luego de tres gobiernos consecutivos del partido progresista FA, llega al poder una coalición de partidos ubicada del centro a la derecha del espectro ideológico en Uruguay, un país con una tradición estatista y de defensa de las empresas públicas (Caetano, 2011). ¿Qué cambios y qué continuidades encontramos? ¿Cómo es el patrón de acomodamiento entre el gobierno y los grandes grupos mediáticos nacionales? ¿Qué ocurre en la empresa estatal de telecomunicaciones Antel?

Un estudio reciente (Schuliaquer, 2024) encuentra un amplio y sostenido consenso entre las elites políticas de todos los partidos sobre que las empresas de servicios públicos deben ser gestionadas por el Estado. El referéndum para anular la Ley de Empresas Públicas del año 1992 aparece como un punto de referencia como cosa ya juzgada por la sociedad. Nos proponemos indagar, sin embargo, si hay otras formas, menos visibles, de horadar el poder estatal y favorecer a ciertos actores privados.

Para ello, retomamos la propuesta de Becerra y Mastrini (2017) en atención al proceso de convergencia digital entre medios, telecomunicaciones e Internet, que desdibuja la frontera entre estos sectores a partir de unificar sus plataformas de distribución. Utilizamos el concepto de políticas públicas infocomunicacionales para referirnos a las políticas de regulación de los servicios de comunicación audiovisual y las políticas de telecomunicaciones en su conjunto. Reconocemos, de todas formas, las configuraciones históricas divergentes de estos dos sectores, donde los servicios de comunicación audiovisual han estado históricamente dominados por actores privados, al igual que en la región. Mientras tanto, en las telecomunicaciones hay una predominancia de lo público, a través de la empresa estatal Antel, que sorteó los embates privatizadores de los años 90.

En aquel entonces, a través de un referéndum, más del 70% de la población se opuso a la privatización de varias empresas públicas a contramano de lo que ocurrió en los demás países de la región. El hecho de que Antel se mantenga en manos estatales constituye una excepción en Latinoamérica. Hoy en día encontramos dos empresas públicas de telecomunicaciones en nuestra región: Antel y Entel en Bolivia (renacionalizada en el año 2008).

El panorama mediático en América Latina ha estado históricamente signado por el dominio de grandes grupos privados comerciales. Estas empresas han tenido influencia sobre las regulaciones estatales, que en general fueron hechas a su propia medida (Waisbord, 2013). Según Guerrero (2014), los países latinoamericanos combinan normativas liberales y modelos privado-comerciales, a lo que denomina como un tipo de sistema de medios: el modelo “liberal capturado”. Sus características principales son el predominio de los medios privados comerciales, los obstáculos para ejercer la capacidad regulatoria del Estado, así como las dificultades del periodismo ante un sistema mediático capturado por la clase económica y política.

En Uruguay, la estructura de propiedad de los grandes medios se caracteriza por ser estable en el tiempo. Desde las primeras transmisiones de televisión abierta en los años 50 y 60, los grupos que mantienen su hegemonía en los medios hasta el día de hoy —asociados a los tres principales canales de televisión abierta: cuatro, diez y doce—, recibieron licencias de forma discrecional que sumaron a los medios gráficos y radios que ya operaban (Schuliaquer, 2017). Luego de la dictadura se continuaron otorgando licencias para operar radio y televisión a partir de lazos de cercanía entre el bipartidismo gobernante y los futuros licenciatarios (Buquet, 2023).

Los Tres Grandes de los medios uruguayos se componen de los grupos económicos: Villar-De Feo (Canal 10); grupo Romy, históricamente asociado a Canal 4; y el grupo Cardoso-Scheck de Canal 12 (Gómez *et. al.*, 2017). Estos grupos han tejido una red de integración horizontal y vertical controlando diversos medios, y aunque compiten entre sí, comparten algunos negocios estratégicos (Kaplún, 2014). Hoy día no contamos con estudios actualizados sobre la propiedad de los medios. Es de público conocimiento, sin embargo, que en los últimos años estos tres grupos económicos tuvieron algunos desprendimientos que a la vez generaron nuevos concentrados mediáticos como Grupo Sarandí y Grupo Magnolio (Gabriel Kaplún, comunicación personal, agosto de 2022).

El Grupo Magnolio controla las radios de Montevideo: Del Sol FM, Radio Disney, El Espectador y Azul FM; la plataforma de contenidos digitales Topic⁵; y desde el año 2022 el semanario Búsqueda, de alta relevancia para la agenda política del país. Es uno de los conglomerados mediáticos que más ha crecido en la última década. Por su parte, Sarandí

⁵ Ver La Diaria <https://ladiaria.com.uy/cultura/articulo/2025/7/trabajadores-de-busqueda-piden-que-se-revise-la-fusion-del-semanario-con-la-revista-galeria/>, Acceso diciembre de 2025.

tiene una decena de radios, entre ellas: Radio Sarandí, Sport 890, FM Like, Del Plata FM, FM Tango y Emisora Real de San Carlos (Colonia). El tercer grupo que lidera la concentración de radios en la capital del país es Carve que tiene cinco radios en Montevideo y una en el interior del país⁶.

Los gobiernos del giro a la izquierda de principios de los 2000 en Latinoamérica, coincidieron en problematizar la cuestión de los medios de comunicación y nombrarlos su principal opositor político. Los progresismos han interpretado cierta hostilidad por parte de los medios como resistencias por parte de las clases altas y los poderes establecidos contra las agendas de reforma y democratización (Kitzberger, 2012:127). A diferencia de lo que sucedió en otros países, Schuliaquer (2019) encuentra en Uruguay vínculos de cooperación mutua entre gobierno y grandes grupos mediáticos, señalando que esto se explica por las características del sistema mediático nacional uruguayo.

Definimos sistema mediático como “el terreno —material, regulatorio, cultural, económico, político— sobre el que se da la negociación de las escenas mediáticas, ya que el vínculo entre los gobiernos y los grandes grupos comunicacionales se halla histórica y territorialmente situado” (Schuliaquer, 2019: 19). El autor construye un modelo para estudiar los sistemas de medios de América del Sur a partir de la observación del campo político y el campo mediático.

Tabla 1

Sistema mediático uruguayo 2005-2020

Dimensión	Subdimensión	Uruguay
Campo político	Peso relativo del Estado sobre los medios	Un Estado central, un neoliberalismo de baja intensidad, líder en telecomunicaciones
	Centralidad de la mediación partidaria	Sin crisis de representatividad partidaria
Campo mediático	Configuración de gran grupo mediático nacional y estabilidad (propiedad y línea editorial)	Tres empresas líderes socias, aunque separadas. Estructura estable
	Características del periodismo político	Periodismo de declaración. Sin estrellas periodísticas. Cierta división entre lo informativo, lo comercial y la opinión

Fuente: elaboración propia en base a Schuliaquer (2017, 2019)

⁶ Ver Brecha <https://brecha.com.uy/duenos-del-dial/>. Acceso diciembre de 2025.

Cómo se observa en la Tabla 1, en Uruguay el Estado tiene un peso central sobre el sistema de medios a través de Antel. A su vez, los partidos políticos siguen siendo claves en la mediación partidaria y la política se sigue ordenando según el eje izquierda-derecha (Buquet y Piñeiro, 2014; Schuliaquer, 2024). El campo mediático, por su parte, se caracteriza por su estabilidad en la propiedad de los medios y por cierta independencia entre la línea editorial, informativa y de opinión. Acompañando el tipo de periodismo que predomina, vemos que los medios tienen en Uruguay cierto grado de pluralismo interno, algo que en general no pasa en otros países de la región, siendo el país vecino Argentina un ejemplo paradigmático.

Las políticas de telecomunicaciones tienen un rol clave en el mundo actual, tanto para el bienestar y el desarrollo de los estados nacionales, como debido al peso de las tecnologías de la información y la comunicación en los mercados mundiales (Motta, 2022). En nuestro país el sector está determinado por la presencia de la empresa pública de telecomunicaciones Antel: la más grande del sector. En telefonía móvil compite con las multinacionales Movistar y Claro. A la vez que tenía hasta el año 2022, el monopolio de uno de los negocios más rentables en términos económicos: los servicios de internet al hogar. A través de la empresa estatal, Uruguay llevó adelante durante los últimos dos gobiernos del FA un ambicioso plan de instalación de fibra óptica, posicionándolo a 2024 como el segundo país de la región con mayor penetración luego de Chile, según datos de la consultora Fiber Broadband Association (FBA)⁷.

Es a partir de estos antecedentes, que nos proponemos profundizar las líneas de investigación sobre el vínculo entre gobiernos y empresas de medios en Uruguay preguntándonos qué ocurre cuando asume el gobierno la Coalición Multicolor: ¿Cómo se configuró el vínculo con los grandes grupos mediáticos? ¿Qué ocurrió en Antel? ¿Cuánto de las políticas de los gobiernos frenteamplistas se mantuvieron? A continuación, presentamos los objetivos de la tesis y posteriormente el marco teórico y diseño metodológico.

⁷ Ver: <https://www.revistaeconomia.com/como-va-el-crecimiento-de-las-redes-de-fibra-optica-en-america-latina/>. Acceso agosto de 2024.

Objetivo general

Analizar los resultados de los intentos de reformas políticas en el campo infocomunicacional durante el gobierno de la Coalición Multicolor en Uruguay (2020-2025).

Objetivos específicos

1. Estudiar el peso de los legados de las políticas en la definición de los resultados de política pública observados.
2. Indagar sobre el rol del diseño institucional en los resultados de políticas infocomunicacionales.
3. Investigar las consecuencias de la dinámica de la competencia electoral al momento de buscar implementar reformas.
4. Identificar el peso de los actores empresariales en la definición de las políticas públicas del sector.

La investigación no pretende ser una descripción exhaustiva de los marcos regulatorios ni de las políticas públicas implementadas. Comprendemos a las políticas públicas como espacios de negociación entre actores con intereses diversos por lo que nos interesa indagar en “la política de las políticas”. La fuente fundamental de recolección de información se basó en entrevistas semiestructuradas en profundidad a actores clave: parlamentarios, directores del Poder Ejecutivo (PE) y de Antel, empresarios, movimiento sindical y expertos en el tema.

2. Marco teórico

La perspectiva teórica central que sustenta esta investigación es el institucionalismo histórico. Esta tradición de análisis es considerada uno de los tres grandes enfoques dentro de la Ciencia Política. El institucionalismo histórico es reconocido por utilizar una diversidad de métodos de investigación y análisis pero que suelen tener en común comprender “procesos que interactúan, dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública” (Pierson y Skocpol, 2008:7). A pesar de que el período analizado en esta investigación constituye un período de tiempo breve en términos relativos (cinco años); para la construcción del problema de investigación buscamos identificar los principales legados de largo aliento en la política uruguaya, considerando que estos juegan un rol fundamental en la comprensión de la dinámica política actual.

A continuación, presentamos los contenidos teóricos que sustentan esta investigación. En primer lugar, traemos a escena algunos de los elementos que dan forma al ecosistema infocomunicacional, caracterizado por la convergencia digital entre medios, telecomunicaciones e internet. Es en un escenario de convergencia digital que se desarrolla esta investigación.

Luego, organizamos los contenidos teóricos en función de cada una de nuestras dimensiones de análisis. Es así que en primer lugar buscamos estudiar la política dentro de las políticas, es decir, comprender las políticas públicas no solamente como resultados de un proceso específico, sino como acciones (o incluso inacciones) cuya existencia reconfigura las condiciones políticas, económicas y sociales, creando o fortaleciendo aquellos actores a quienes brindan recursos, y modificando los costos y beneficios de las estrategias políticas (Kitzberger y Schuliaquer, 2021). En segundo lugar, nos preguntamos específicamente por las consecuencias del diseño institucional cuando un gobierno busca implementar reformas. Nos interesa conocer los efectos de la forma en que está distribuido el poder político, en particular si encontramos o no actores con capacidad de veto. En tercer lugar, hacemos foco en cómo se da la competencia electoral, el peso de la oposición y su capacidad de movilización social, así como la integración de la coalición de gobierno. Por último, indagamos sobre el rol de los actores empresariales, con énfasis en los cambios tecnológicos

y a partir de allí, la participación del Estado y los actores privados en los negocios estratégicos del sector.

La convergencia digital

El ecosistema mediático hoy se caracteriza por ser convergente. En la presente investigación tomamos la definición de Jenkins (2008) al referirse a la convergencia mediática como el flujo de contenido a través de múltiples plataformas mediáticas, la cooperación entre múltiples industrias mediáticas y el comportamiento migratorio de las audiencias mediáticas en búsqueda de entretenimiento. De este modo, la convergencia es un fenómeno tecnológico y económico, pero también social y cultural (Becerra, 2015). La convergencia entre medios, telecomunicaciones e internet unifica las plataformas de distribución de estos servicios, lo que trae desafíos en términos regulatorios y de protección de derechos humanos en el entorno digital. Aunque la forma de distribución sea una, cada uno de estos sectores tiene lógicas propias y divergentes (Becerra y Mastrini, 2019).

La convergencia tecnológica entre medios, telecomunicaciones e internet integra en las mismas plataformas de distribución a estos sectores, desdibujando sus fronteras, que anteriormente se encontraban claramente definidas (Becerra y Mastrini, 2017). A efectos de esta investigación, tomamos el paraguas conceptual de industria infocomunicacional para hacer referencia a los servicios de comunicación audiovisual y las telecomunicaciones. Siguiendo a Beltramelli (2018) encontramos en Uruguay compartimentos estancos en el tratamiento regulatorio de estos sectores. A la vez que cada uno tiene una trayectoria histórica propia y divergente. Mientras que en los servicios de comunicación audiovisual predominan los actores privados comerciales, en las telecomunicaciones se encuentra una gran presencia pública a través de Antel y sus políticas. Durante los distintos períodos de gobierno, se realizaron anuncios sobre políticas que buscaban atender el fenómeno de la convergencia, pero en general no se concretaron⁸.

⁸ Entre ellos se destaca el anuncio del “Plan de Convergencia para el Acceso a la Recreación y el Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables” (Cardales) durante el año 2009. Cómo desarrollaremos más adelante, el Plan no se concretó y la fuerza política Frente Amplio actuó como jugador con capacidad de veto para ello (Schuliaquer, 2023).

La política de las políticas públicas y estrategias de cambio institucional

Los procesos de retroalimentación de las políticas públicas refieren a los efectos de los diseños previos sobre su rumbo actual (Pierson, 1996). Es decir que, cuando se ha elegido cierto camino que beneficia a unos actores sobre otros, la posibilidad de cambiar de rumbo tiene costos políticos. “Una vez que los actores se han aventurado en un camino particular, [...] es probable que les sea difícil revertir ese curso. Las alternativas políticas que una vez fueron plausibles pueden ser irre recuperables” (Pierson y Skocpol, 2008:13). De esta forma, las políticas públicas van generando sus propios legados. Los legados de las políticas influyen en las reformas actuales en dos sentidos principales: ayudan a definir qué reformas son necesarias, a la vez que estructuran las preferencias de los actores (Niedzwiecky y Pribble, 2017). Los legados “generan incentivos (o desincentivos) para la reforma, al estructurar la distribución del poder entre los actores, moldear la opinión pública y generar problemas que necesitan solución” (Niedzwiecky y Pribble, 2022:6).

El institucionalismo histórico se ha preguntado por la expansión y el desmantelamiento de los estados de bienestar. Entre sus principales hallazgos se encuentra que cada uno de estos procesos tiene características propias, no funcionan en espejo dado que no es lo mismo extender beneficios sociales que reducirlos. El retraimiento del estado opera sobre un escenario que la propia expansión del estado de bienestar transformó (Pierson, 1994). Una discusión importante es cómo medir el retraimiento, ya que medir el nivel de gasto, incluso a largo plazo, no parece ser suficiente. Los estados de bienestar intervienen en el mercado de diferentes formas y con diferentes grados, podrían mantener el nivel de gasto sin llevar adelante políticas redistributivas (Pierson, 1994: 14-15).

Acompañamos la definición propuesta por Pierson (1996) para medir un cambio estructural respecto a las políticas de bienestar, que debe incluir: 1. Aumento significativo de las transferencias condicionadas; 2. Importantes transferencias al sector privado; y 3. Cambios dramáticos en la elegibilidad de los beneficiarios que muestran una reforma cualitativa de cierto programa. En particular para nuestra investigación, nos preocupa la participación de actores privados en un sector particular: las telecomunicaciones, que posee altas ganancias económicas y que en Uruguay está signado por la presencia de la empresa estatal Antel.

Los gobiernos que buscan llevar adelante reformas estructurales de desmantelamiento de las políticas de bienestar temen la formación de una oposición masiva a los recortes. Esto lleva al diseño de nuevas estrategias que buscan reducir esa posibilidad. Sólo en los casos en que fue

posible diseñar reformas que aplacaran este miedo, avanzaron con mayor profundidad en reformas promercado. Esta situación genera que muchas veces, en lugar de reformas directas, se opte por la aplicación de estrategias indirectas cuyas consecuencias se verán en el largo plazo (Pierson, 1994). Los responsables de política y los actores organizados (tanto a nivel empresarial como del movimiento social) diseñan sus estrategias teniendo en cuenta los incentivos electorales, así como la distribución del poder entre estos actores (Fairfield y Garay, 2017). Dado que las diferentes arenas de política tienen su especificidad y sus legados propios, las características del programa o sector de la política pública que se busca transformar es relevante y puede hacer más o menos factible los recortes (Pierson, 1994).

Como fue mencionado, el retraimiento del estado tiene una lógica diferente a su expansión. La necesidad de reducir los efectos de llevar adelante reformas impopulares genera nuevas estrategias políticas. El cambio en las metas y el contexto lleva a los gobiernos a generar estrategias políticas marcadas por la necesidad de minimizar su responsabilidad en llevar adelante reformas impopulares. El desmantelamiento implica un importante esfuerzo por transformar el cambio programático en propuestas atractivas electoralmente o al menos intentar reducir los costos (Pierson, 1996).

Los legados tienden a generar resistencia a las reformas (Pierson, 1994) y pueden limitar el desmantelamiento tras hacer ciertas reformas impopulares (Niedzwiecky y Pribble, 2017). Las políticas pueden ser transformadas por los actores utilizando estrategias de carácter subterráneas, que pueden ser cambios silenciosos, obstrucción de la política o transformaciones indirectas. Los actores que desean cambiar instituciones que gozan de popularidad en una sociedad pueden no atacarlas directamente, sino tratar de cambiar su funcionamiento a través de cambios en apariencia pequeños, impedir su adaptación ante cambios externos o construir otras instituciones sobre ellas (Hacker, 2004).

Entre las estrategias de cambio institucional indirectas, encontramos el mecanismo de *policy drift*, cuya traducción al español definimos como “dejar la política a la deriva”. Ocurre cuando las instituciones o las políticas se mantienen deliberadamente en su lugar mientras su contexto cambia de forma que se alteran sus efectos, por lo cual es más probable que ocurra en sectores que son muy sensibles a su contexto (Hacker, Pierson y Thelen, 2015:180). Implica cambios en el funcionamiento o los efectos de las políticas que se producen sin cambios significativos en la estructura de dichas políticas (Hacker, 2004:246). El *policy drift* es una forma de retracción encubierta del Estado (Niedzwiecki y Pribble, 2022).

La deriva se define como la falta de actualización de las normas formales por parte de los responsables de la toma de decisiones cuando las circunstancias cambiantes modifican el efecto social de dichas normas de un modo reconocido al menos por algunos actores políticos (Ídem.: 184).

En síntesis, encontramos que, al momento de llevar adelante reformas, los legados de las políticas generan resistencias. Los actores pueden utilizar un repertorio de estrategias de cambio institucional buscando maximizar su beneficio, por lo cual, si estamos ante políticas que gozan de apoyo social, probablemente se lleven adelante estrategias subterráneas. A continuación, presentamos teóricamente los contenidos de nuestras dimensiones de análisis, que aparecen como relevantes para explicar la situación de las políticas infocomunicacionales en Uruguay.

Los efectos del diseño institucional sobre la posibilidad de llevar adelante reformas estructurales

Diferentes enfoques dentro de las ciencias sociales han analizado la relevancia de las instituciones, que marcan las reglas de juego y dan forma a la dinámica política entre actores con intereses diversos. Las instituciones establecen las reglas de juego de las luchas políticas, influyen sobre la identidad de los grupos, las preferencias políticas, las posibilidades de formar coaliciones y potencia el poder de algunos grupos en la negociación por sobre otros (Pierson, 1996: 152). Los resultados de la política dependen de una dinámica combinada entre las preferencias de los actores y las instituciones predominantes (Tsebelis, 2006).

La forma en que está distribuida la autoridad gubernamental tiene efectos sobre la posibilidad de llevar o no adelante reformas estructurales por parte de un gobierno (Castiglioni, 2005). La literatura sobre la expansión y retraimiento de los estados de bienestar sostiene que la posibilidad de una reforma orientada al mercado es menor cuando se encuentra presencia de actores con poder de veto. En este caso, podemos observar un retraimiento moderado o bien el mantenimiento del *statu quo*.

Cada sistema político tiene una configuración propia de jugadores con capacidad de veto, con determinada cantidad de jugadores, distancias ideológicas específicas entre ellos, y una cierta cohesión cada uno (Tsebelis, 2006). Para Huber y Stephens (2001), durante el período de expansión de los Estados de bienestar, los sistemas de gobierno con muchos puntos de veto —y, por tanto, dispersión de la autoridad gubernamental— retrasaron la expansión del Estado, mientras que aquellos con menos puntos de veto se expandieron con mayor rapidez.

Con relación a los períodos de retracción, los autores señalan que sólo en los sistemas con pocos puntos de veto fue posible una reducción drástica de las políticas de bienestar.

El diseño institucional uruguayo se caracteriza históricamente por poseer actores con poder de veto y participación de la oposición política. Según Lanzaro (1998) el sistema puede ser tildado como un presidencialismo de corte pluralista, donde incide el principio de frenos y contrapesos entre los poderes el Estado; el presidente puede no tener mayoría parlamentaria propia y se encuentra “intervención regular y regulada de los partidos y las fracciones de partidos, en un compás de competencia y oposición modulado por las formalidades y las culturas cooperativas” (Lanzaro, 1998:201). El sistema electoral uruguayo y en particular el doble voto simultáneo⁹ permite que al mismo tiempo que se define la elección nacional, haya competencia intrapartidaria (Buquet, Chasqueti y Moraes, 1998).

Partidos, coaliciones, ideología y dinámica de la competencia electoral

La literatura indica que los partidos políticos han sido los actores centrales en la expansión de los estados de bienestar. Las políticas “partidistas” son el factor determinante en el desarrollo de los estados de bienestar a lo largo del tiempo y explican las variaciones según países (Huber y Stephens, 2001). Aunque en muchos casos encontramos una pérdida de centralidad de los partidos como aglutinadores de identidades colectivas de grupos diversos (Laclau, 2008), esto no ha ocurrido en Uruguay, donde los partidos continúan siendo los actores centrales de la democracia (Caetano, Rilla y Pérez, 1988) y la mediación partidaria posee una centralidad mayor en términos relativos si la comparamos con la región (Schuliaquer, 2019).

El sistema de partidos uruguayo es caracterizado como altamente institucionalizado, lo que refiere tanto a la estabilidad como a la capacidad de procesar transformaciones sin que las mismas resulten en crisis políticas o una ruptura institucional (Buquet, 2016). Los partidos políticos uruguayos se caracterizan, a su vez, por una peculiar estructura fraccionalizada (Buquet, Chasqueti y Moraes, 1998). A partir de la fundación del FA en el año 1971 y el aumento progresivo de su caudal electoral, se consolidó en la elección de 2004 un escenario que permanece estable hasta hoy día, donde la competencia electoral se da en dos bloques programáticos estables (Buquet y Piñeiro, 2014).

⁹ Implica que primero se vota un Lema o Partido y luego una lista de candidatos. Ver: <https://portal.factum.uy/analisis/2022/ana220430.php>. Acceso diciembre de 2024.

El eje izquierda-derecha sigue ordenando a la política en Uruguay, presentando elevados niveles de polarización ideológica (Ídem.) que no implica una polarización tóxica (Schuliaquer, 2024). Retomamos la discusión planteada por Bobbio (1995), donde la izquierda y la derecha aparecen como una díada cuya principal distinción es la actitud frente a la igualdad: quienes se declaran de izquierda dan mayor importancia a lo que hace iguales a las personas y a las formas de combatir la desigualdad; mientras que quienes se declaran de derecha entienden a la desigualdad como un dato ineliminable. Cómo señalan Altman y Castiglioni (2009:21): “La posición ideológica de los partidos determina el contenido de las propuestas políticas”. Particularmente para comprender la política de medios en América Latina, la ideología resulta un concepto central (Kitzberger, 2012).

Para estudiar las características de la CM analizamos, en primer lugar, literatura sobre coaliciones. Una coalición es definida como “un acuerdo entre dos o más partidos a partir de la articulación de una mayoría legislativa capaz de obtener el voto de confianza en el parlamento” (Chasqueti, 2001: 29). Según Chasqueti (2001), la configuración del sistema electoral no es la única variable que impacta sobre la formación o no de coaliciones de gobierno, sino que operan otras variables políticas, tales como la cercanía ideológica entre los partidos. En un gobierno de coalición en general hay más actores con poder de veto que en un gobierno de partido único (Altman y Castiglioni, 2009).

La competencia electoral es definida por Pribble (2017:48) como “la intensidad de las elecciones y la fuerza de los partidos de oposición”. La intensidad de las elecciones, a su vez, refiere a cuán competitivas son las instancias electorales. Niedzwiecky y Pribble (2017) observan el peso de la oposición a través de tres subdimensiones: la fuerza electoral, la cantidad de lugares en el poder legislativo, y la capacidad de movilización. Las autoras encuentran que el peso electoral y la capacidad de movilización de la izquierda en la oposición inhibe un desmantelamiento directo de las políticas de bienestar (Niedzwiecki y Pribble, 2017).

Entre los factores que la literatura tiene en cuenta sobre la posibilidad de implementar reformas que busquen disminuir el peso del estado, se encuentra el peso de la izquierda y su capacidad de movilización para organizar una oposición a estas reformas. “Cuando los partidos de tendencia de derecha se enfrentan a una fuerte competencia por parte de la izquierda pueden llevar a cabo reformas más progresistas en un esfuerzo por lograr el apoyo de votantes independientes” (Pribble, 2017: 48).

En Uruguay, dado el lugar central de los partidos, que siguen siendo mediadores de las demandas sociales, los partidos han actuado como jugadores con capacidad de veto, como se puede observar en el caso del Frente Amplio respecto de la regulación de los medios durante el primer gobierno de Tabaré Vazquez (Schuliaquer, 2023).

El peso de los actores empresariales: grandes grupos mediáticos nacionales y empresas multinacionales ante un escenario de convergencia tecnológica

La definición sobre las políticas públicas se da en una arena donde distintos actores puján porque sus intereses sean contemplados por el gobierno y priorizados por sobre otros. Los actores empresariales han tenido históricamente peso en la definición de las políticas públicas. Sobre el rol de las empresas con relación a las políticas redistributivas, Fairfield y Garay (2017), señalan que, aunque no se oponen a la expansión de las políticas sociales, en general prefieren que el gasto social sea modesto y se incremente a través del crecimiento económico y no del aumento de impuestos. La organización de estos actores resulta fundamental, encontrando asociaciones entre ellos que les permiten actuar colectivamente y legitimar sus demandas.

En esta tesis analizamos las políticas infocomunicacionales, lo que nos lleva a observar, en un marco de convergencia digital, a los grupos mediáticos nacionales como actores políticos. Las empresas de medios en particular han sido consideradas como jugadores con potencial poder de veto que pueden constreñir las opciones de política de los gobiernos (Helms, 2008; Street, 2005). Los grupos mediáticos nacionales, en un escenario de cambios en los esquemas de negocios de los medios, puján por ingresar a los negocios más rentables como la distribución de Internet (Schuliaquer, 2017). En nuestra región, encontramos lazos cercanos entre el mercado y el Estado y que las empresas tuvieron un rol central en la definición de las políticas de comunicación (Waisbord, 2013). Las empresas de medios que están fuertemente conectadas con las fuerzas políticas son capaces de influir en el proceso de toma de decisiones con respecto a la regulación de la política mediática (Cornia, 2016).

En Uruguay, el panorama de los grupos empresariales de medios está aún hoy determinado por la presencia de los “Tres grandes” —cuyo vínculo con la élite política, en particular el bipartidismo que gobernó hasta 2005— se origina en la entrega discrecional de frecuencias de radio y televisión luego de la dictadura (Lanza y Buquet, 2011). En palabras de Kaplún (2014: 129):

Tres grupos económicos concentran el mayor poder en el sistema de medios de comunicación de Uruguay, teniendo como cabecera los canales privados de televisión capitalinos. En más de medio siglo han ido tejiendo una red de integración horizontal y vertical, controlando diversos medios además de la televisión, así como la cadena de producción, distribución, transmisión y venta de contenidos. Y aunque compiten entre sí, comparten algunos negocios estratégicos.

Durante el gobierno de Jorge Batlle se permitió la entrada de empresas multinacionales en el sector de la televisión para abonados, quedando conformado el sector de la televisión comercial en Uruguay con tres grupos nacionales y dos extranjeros (Buquet, 2023). Las mismas empresas concentran canales de televisión abierta, empresas de televisión para abonados y radios, lo que da cuenta de una alta concentración del sistema de medios.

Cómo ya señalaban Lanza y Buquet en 2011, los grupos nacionales demandaban al gobierno la posibilidad de convertirse en operadores de telecomunicaciones y vender datos por sus redes de cobre coaxial, algo que fue negado en varias ocasiones durante las administraciones del Frente Amplio (Ídem). Esta situación cambió en 2022 cuando, a partir de un fallo de la Suprema Corte de Justicia (SCJ), el MIEM habilitó a cinco empresas de cable (entre ellas las tres asociadas a los “Tres grandes”) a poder solicitar licencias para brindar servicios de internet. Luego, y a partir de la modificación del artículo 56 de la LSCA, que prohibía la propiedad cruzada, se habilitó a todas las empresas de cable a poder solicitarlo. Este cambio aumenta “el valor de los activos de los tres grupos, ya sea para seguir explotándolos, o de lo contrario venderlos” (Buquet, 2023: 207).

Luego de repasar los principales contenidos teóricos que guían esta investigación, presentamos el diseño metodológico. Retomamos para ello las cuatro dimensiones de análisis que consideramos centrales para poder comprender los resultados de políticas públicas infocomunicacionales para el período 2020-2024, es decir: el peso de los legados; el diseño institucional; la dinámica de la competencia electoral y el peso de los actores empresariales.

3. Diseño metodológico

Las preguntas de investigación que guían esta tesis son las siguientes:

1. ¿Qué resultados de políticas públicas infocomunicacionales encontramos en el período 2020 - 2025?
2. ¿Qué estrategias políticas de cambio institucional observamos en Antel, la empresa más grande del sector?

La investigación ofrece un modelo multicausal que busca analizar los resultados de política pública obtenidos en el sector de las telecomunicaciones y los medios durante 2020 y 2025. Para poder observar nuestras dimensiones recabamos información a través de entrevistas semiestructuradas en profundidad realizadas a actores clave durante 2022 y 2023 (17 en total). Fueron entrevistados legisladores de los cuatro principales partidos políticos; autoridades y ex autoridades de Antel, URSEC y Dinatel; representantes de empresas privadas de telecomunicaciones y medios; expertos e integrantes del movimiento sindical¹⁰. Además, se toma información de fuentes secundarias: resultados electorales, composición del Parlamento, discusiones legislativas, informes de URSEC, decretos y resoluciones del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) sobre licencias otorgadas a cableoperadores, entre otras.

En la selección de los entrevistados se buscó tener representación de las instituciones que tienen competencias sobre el campo infocomunicacional, tanto autoridades del gobierno de Coalición como exautoridades frenteamplistas. Con relación a los legisladores, se priorizó tener un representante de cada partido que integrara la Comisión de Industria de alguna de las cámaras, ya que fue el espacio donde se estaba tratando la nueva ley de servicios de comunicación audiovisual. Con relación a las empresas se entrevistó a dos personas con perfiles distintos: por un lado: un representante de la asociación de empresas de telecomunicaciones; y por otro un cableoperador de la ciudad de Rocha. Además, se entrevistó al presidente de Antel durante el período de análisis, el director por la oposición y la Secretaría General. Sobre integrantes del movimiento social, fue entrevistada la Secretaría General de SUTEL y un experto en el tema con trayectoria de activismo por la democratización de los medios de comunicación.

¹⁰La lista completa de las personas entrevistadas se encuentra en el anexo.

Problematización

Luego de tres períodos consecutivos de administraciones nacionales del Frente Amplio, en 2020 llegó al gobierno una coalición de partidos ubicados del centro a la derecha del espectro ideológico. La Coalición Multicolor fue liderada por el Partido Nacional a través de la figura del presidente Lacalle Pou.

Al cambiar el signo ideológico del gobierno en el año 2020, nos preguntamos por el rumbo de las políticas públicas infocomunicacionales en dos sentidos principales. En primer lugar, observamos las políticas de Antel, la empresa pública más grande del sector, potenciada durante los gobiernos frenteamplistas. Por otra parte, hacemos foco en el patrón de acomodamiento entre gobierno y grupos mediáticos nacionales.

Las dos líneas de análisis propuestas convergen ya que el cambio más significativo del período fue la entrada de los cableoperadores¹¹ al negocio del Internet al hogar. Con esta decisión política, el gobierno dio por finalizado el monopolio que hasta entonces ostentaba la empresa pública para la prestación de este servicio. La demanda por parte de los cableoperadores para poder ingresar al negocio del Internet ya estaba presente durante los gobiernos del FA donde —aunque con diferencias internas— fue negada. Por su peso económico, esta decisión sobre el negocio más rentable del sector es la diferencia más importante sobre las políticas infocomunicacional entre las administraciones del FA y la de la Coalición.

El Parlamento fue un espacio clave de negociación interna entre los partidos de la Coalición ya que muchas de las políticas que el gobierno implementó implicaron cambios legislativos¹². En abril de 2020 el Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de nueva Ley de medios que derogaba la Ley N°19307. La nueva Ley (N° 20.383) fue finalmente aprobada en agosto de 2024 tras distintos intentos de negociación a la interna de la Coalición que abarcaron prácticamente todo el período de gobierno.

En este escenario, proponemos indagar sobre los resultados de políticas a través de cuatro dimensiones de análisis. En primer lugar, observamos qué peso tienen los legados de las políticas. Por un lado, Uruguay se caracteriza por una fuerte tradición de defensa de las

¹¹ Las tres principales empresas de cable en Montevideo están asociadas a cada uno de los tres canales de televisión de aire (TCC a Canal 10; Multiseñal a Canal 12 y Montecable a Canal 4).

¹² La Coalición contaba con mayoría legislativa propia por lo cual no necesitaba al FA para aprobar proyectos de ley.

empresas públicas que tuvo como hito central el Referéndum de 1992 en contra de la ola privatizadora (a diferencia de los demás países de la región). Por otro lado, los gobiernos progresistas no implementaron políticas de confrontación directa con los grupos de medios nacionales, sino que cooperaron mutuamente negociando las escenas mediáticas de modo que ambas partes fueron beneficiadas (Schuliaquer, 2017).

La segunda dimensión es el diseño institucional, que moldea la posibilidad de llevar adelante reformas políticas. En esta investigación proponemos dos subdimensiones de análisis. Por un lado, sobre cómo está distribuido el poder político, en un gobierno de Coalición, hay más actores con capacidad de veto que en uno de partido único. Aunque la nueva Ley de medios fue aprobada y los cableoperadores entraron al negocio del internet, la Coalición negoció internamente durante casi todo el período de gobierno. A su vez, analizamos el entramado institucional que interviene en las políticas infocomunicacionales y los roles y competencias de la Dinatel, la URSEC y Antel. Por el peso que tiene Antel en tanto empresa, vemos que los cuadros gerenciales y técnicos de Antel desempeñaron un rol en defensa de los intereses de la empresa pública.

Por otro lado, si analizamos la interna de la Coalición, encontramos algunas diferencias entre partidos y entre fracciones de los partidos. Cabildo, al consolidarse como una derecha de corte nacionalista tuvo posiciones en defensa de la empresa pública y sobre todo contraria a la entrada de actores mediáticos extranjeros. Cabildo desarrolló a su vez estrechos lazos con los empresarios de medios del interior del país. Por otro lado, en la interna del Partido Colorado, conviven fracciones de corte más estatista y otras más liberales. El sector Ciudadanos tuvo un rol en las negociaciones de este y algunos otros temas posicionándose como un ala más progresista dentro del PC.

Sobre el peso de la oposición y la capacidad de movilización de la izquierda social y política, —tercera dimensión de análisis— la Coalición contaba con mayorías propias en el Legislativo. Sin embargo, la diferencia en el balotaje fue escasa en términos relativos (37.000 votos de diferencia). El FA como oposición mostró vitalidad y capacidad de movilización. Uno de los hitos del período fue el Referéndum en contra de 135 artículos de la LUC. Aunque el movimiento social y político que lo impulsó no llegó a la mayoría requerida (del 50% más uno de los votos), logró un 47%, escenario similar al del balotaje.

Como cuarta dimensión, estudiamos el peso de Antel y de las empresas privadas en los mercados estratégicos del sector. A la vez, analizamos los vínculos de cercanía entre elites

políticas y élites mediáticas. Al momento de observar los componentes del mercado de las telecomunicaciones, encontramos tres segmentos clásicos: telefonía fija, servicios de telefonía móvil y servicios de datos fijo. De la mano de los avances en las tecnologías disponibles, estos segmentos brindan cada vez menos ganancias a las empresas en comparación con los nuevos negocios: servicios digitales y transmisión de contenidos audiovisuales (Larrosa, 2023).

En este escenario, nos preguntamos cuáles fueron las políticas prioritarias de Antel en estas áreas y en qué medida estos resultados implican o no un debilitamiento de la empresa estatal. A su vez, observamos a los actores privados y su participación en estos nuevos esquemas de negocios durante el período de estudio.

En síntesis, la tesis busca estudiar los resultados de políticas públicas infocomunicacionales a través de la negociación entre distintos actores políticos: partidos, empresas de medios nacionales, empresas multinacionales y movimiento social. Para ello elaboramos el análisis en función de cuatro dimensiones (y dos subdimensiones cada una). La fuente de información prioritaria son diecisiete entrevistas semiestructuradas en profundidad realizadas a informantes clave: legisladores, autoridades y ex autoridades de los organismos competentes, empresas, integrantes del movimiento social, y expertos. En el próximo apartado presentamos las dimensiones de análisis y la operacionalización de cada una de ellas.

Propuesta teórico - metodológica para explicar los éxitos o fracasos de las reformas en el campo infocomunicacional

En este apartado, tomando como insumo fundamental los contenidos teóricos anteriormente presentados, nos proponemos operacionalizar cada una de las dimensiones de análisis con el objetivo de clarificar lo que vamos a observar. El método de investigación utilizado fue de carácter inductivo, es decir que, a partir del análisis de la información recabada en las entrevistas, se diseñaron las dimensiones y subdimensiones de estudio.

Tabla 2

*Dimensiones explicativas para medir el éxito de las reformas de las políticas
infocomunicacionales*

Dimensiones	Subdimensiones
Legados de las políticas	Predominancia de lo público en las telecomunicaciones
	Patrón histórico de acomodamiento entre gobierno y medios
Diseño institucional	Distribución del poder político
	Integración de la Coalición
Dinámica de la competencia electoral	Peso de la oposición
	Capacidad de movilización social
Peso de los actores empresariales	Patrón de acomodamiento entre gobierno y medios (2020-2025)
	Participación del Estado y de actores privados en negocios estratégicos

Fuente: elaboración propia

El peso de los legados

En esta dimensión buscamos observar el peso de los legados de las políticas sobre la configuración actual de la dinámica política y los resultados de política pública. Reconocemos en Uruguay una predominancia de lo público por sobre lo privado, con hitos históricos clave como el Referéndum de 1992 que mantuvo la mayoría de las empresas públicas en manos estatales, a contracorriente de lo que ocurría en la región. Encontramos, a la vez, una protección estratégica de estas empresas —Antel en particular— durante el ciclo de gobierno progresista 2005-2020. Los grandes grupos mediáticos nacionales, por su parte, han sido históricamente beneficiados por los sucesivos gobiernos, dando lugar a un patrón de acomodamiento similar al del resto de la región.

El diseño institucional

Con diseño institucional nos referimos a cómo está distribuido el poder político, así como la presencia de actores que tienen poder de veto, ya que la forma en que está distribuida la autoridad gubernamental es relevante cuando los gobiernos buscan implementar reformas (Castiglioni, 2005). Como se vio en el apartado teórico, los gobiernos de coalición implican una presencia mayor de actores con capacidad de veto que puedan ser claves para reunir la mayoría legislativa necesaria.

La dinámica de la competencia electoral

Con relación a la dinámica de la competencia electoral, buscamos observar el peso de la oposición (a través de los resultados electorales y la cantidad de bancas en el parlamento). A su vez, analizamos la capacidad de movilización social de la izquierda partidaria y social, como forma de oponerse a las políticas del gobierno. Para ello, reparamos especialmente en el Referéndum en contra de la LUC y miramos la oposición a otras medidas del gobierno por parte de los actores del movimiento social.

El peso de los actores empresariales

Los actores empresariales tienen peso sobre la definición de las políticas públicas. En esta oportunidad buscamos observar este peso a través de dos subdimensiones: por un lado, los vínculos entre las élites políticas y las élites mediáticas; y por otro la participación del Estado y de los privados en los negocios más rentables del sector.

En síntesis, a partir de nuestros postulados teóricos, nos proponemos analizar el material obtenido en campo a través de cuatro dimensiones: el peso de los legados, el diseño institucional, la dinámica de la competencia electoral y el peso de los actores empresariales. Cómo se ve en la tabla 2, cada dimensión cuenta con dos subdimensiones de análisis.

En el siguiente capítulo presentamos el estado de las políticas públicas infocomunicacionales. En primer lugar, repasamos los hitos más relevantes de los gobiernos frenteamplistas y luego nos detenemos en nuestro período de análisis, el quinquenio de gobierno de la CM.

Capítulo 1. Principales políticas infocomunicacionales del Frente Amplio (2005-2020)

Los gobiernos del giro a la izquierda de principios del siglo XX en América Latina coincidieron en problematizar el rol de los grandes medios de comunicación como actores políticos y no solo cómo espacios donde el debate público sucedía (Schuliaquer, 2017). A su vez, implementaron políticas de comunicación que fortalecieron el rol del estado, movilizaron actores alternativos y pelearon por importantes reformas en términos regulatorios (Kitzberger y Schuliaquer, 2021). Un punto central de esta agenda fueron las leyes de servicios de comunicación audiovisual aprobadas en este período. Aunque con singularidades según país, buscaron equilibrar la presencia del mercado, el Estado y la sociedad civil en el panorama mediático (Kitzberger, 2012), históricamente dominado por los medios privados comerciales (Guerrero, 2014).

Dentro de las tipologías sobre las características de los gobiernos del giro a la izquierda en Latinoamérica, los gobiernos del FA en Uruguay son clasificados como socialdemócratas, junto con Brasil y Chile (Lanzaro, 2011). La forma en que estos gobiernos confrontaron con los grandes grupos mediáticos de cada uno de sus países es uno de los clivajes entre gobiernos de tipo socialdemócratas y gobiernos populistas. Mientras que la izquierda socialdemócrata no provocó una ruptura ni se enfrentó abiertamente a empresas de medios; para la denominada izquierda populista, los medios ocupan un lugar central en su intención transformadora. Es por ello que plantean la necesidad de cambios estructurales (Waisbord, 2011).

Al estudiar las características de las reformas legislativas que impulsaron los gobiernos latinoamericanos, observamos que la reforma de medios en Uruguay, junto con la de Argentina, estuvieron orientadas a modificar la estructura del sistema de medios. Mientras que, por otro lado, en gobiernos como los de Ecuador y Venezuela, el énfasis de la regulación estuvo puesto en los contenidos (Kitzberger, 2015). Luego de aprobada la LSCA en Uruguay “hubo algunos esfuerzos desconcentrados” (Gabriel Kaplún, comunicación personal, agosto de 2022), pero hay un amplio consenso de que los elementos más sustantivos respecto de la diversidad y el pluralismo del sistema de medios no llegaron a implementarse de forma sustantiva.

Si desplazamos la mirada desde la regulación de medios al rol de las empresas públicas, encontramos que su defensa ocupa un rol clave en la agenda política impulsada por el FA. El FA ganó las elecciones de 2004 con una agenda de fortalecimiento estatal (Bidegain, Freigedo y Zurbriggen, 2021). Un documento elaborado en el año 2003 por su Congreso, órgano máximo de la coalición de izquierda, establece que “la defensa del patrimonio expresado en las empresas públicas y su desarrollo son piezas centrales de nuestro concepto de Estado activo, productivo y regulador” (Frente Amplio, 2003: 34 citado por Dorrego, 2021: 395). En los primeros gobiernos del FA, las empresas públicas:

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

En el presente apartado nos proponemos repasar los hitos más importantes con relación a las políticas públicas infocomunicacionales de los quince años de gobiernos progresistas en Uruguay (2005-2020). A efectos de ordenar el análisis, destinamos una sección por cada uno de los tres quinquenios.

1.1. Gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010)

Para las elecciones del año 2004, luego de la crisis económica de 2002, el FA —fundado en el año 1971— contaba con chances reales de llegar al gobierno nacional. La coalición de partidos de izquierda se presentó por primera vez a elecciones en 1971, y casi enseguida vinieron 12 años de cruda dictadura civil militar (1973-1985). Desde las elecciones de 1984 (segunda presentación electoral del FA), el partido progresista fue aumentando sistemáticamente su caudal electoral con fortaleza en la capital del país. “La izquierda fue creciendo sistemáticamente todo el tiempo, desde que se creó. No paró de crecer, y los obstáculos que tuvo, como el difícil acceso a los medios masivos de comunicación, no hicieron otra cosa que fortalecerla” (Moreira, 2004:10). En 1989, Tabaré Vazquez ganó por primera vez la intendencia de Montevideo, departamento que el FA gobierna de forma consecutiva desde entonces.

Con relación al rol de los medios de comunicación, el programa de gobierno para el quinquenio 2005-2010 incluía reformas orientadas a modificar el sistema de medios (Gómez, 2011). La agenda buscaba generar un nuevo equilibrio entre los sectores (público, privado y comunitario) e incluir la participación de la ciudadanía en el diseño y aplicación de las

políticas de comunicación (Kaplún, 2014). Dentro del FA se evidenciaban diferencias entre actores y aunque las propuestas estaban incluidas en el programa, no todos adherían en igual medida (Fernández *et. jal.*, 2015).

En este escenario electoral, los partidos tradicionales y las empresas de medios reaccionaron denunciando la amenaza que la regulación estatal implicaba para la libertad de prensa. Ante esta situación, el FA resolvió quitar el tema de la agenda del partido, modificando incluso su programa de gobierno. La Mesa Política —órgano de decisión del FA— emitió un comunicado en agosto de 2004 aclarando que no estaba dentro del programa crear un organismo que regule a los medios de comunicación (Schuliaquer, 2017).

Durante el primer gobierno frenteamplista liderado por Tabaré Vázquez, se aprobaron leyes significativas como la Ley de Radiodifusión comunitaria (Ley N° 18232) en el año 2007, que sacó de la ilegalidad a las radios comunitarias; y la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N° 18381) en 2008. También se comenzaron a fortalecer los medios públicos que se encontraban muy abandonados.

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 (Franco, 2022: 21).

Otras medidas fueron la prohibición de la adjudicación de frecuencias en tiempos electorales. A su vez, a través del Plan Ceibal, se favoreció el acceso a internet, bajando los costos de conexión y ampliando la cobertura (Kaplún, 2014).

En términos institucionales, se creó en el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios Audiovisuales (DINATEL), que sustituyó a la Dirección Nacional de Comunicación (DNC), creada en la órbita del Ministerio de Defensa en 1984, aún en dictadura. Debido a las competencias asignadas a Dinatel, en el diseño regulatorio aparece como una agencia de formulación de políticas (Beltramelli, 2018).

Dichas líneas de acción no implicaban directamente a los Tres Grandes de los medios; algo que cambió en los últimos años del gobierno de Vázquez tras el anuncio del Plan Cardales en 2008. Esta iniciativa, vinculada al Plan Ceibal, buscaba universalizar los servicios de Internet

a un costo accesible e incluía que privados puedan ofrecer servicio *triple play* (telefonía fija, Internet y cable) junto con Antel¹³ (Schuliaquer, 2023).

Según repasa en detalle Motta (2022), el Plan Cardales “original” mantenía el liderazgo de Antel. Sin embargo, al proyecto se le realizaron modificaciones que dejaban a la empresa pública compitiendo en igualdad de condiciones con los privados. Algunos de los cambios sustanciales fueron que el liderazgo pase al Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU); y que actores privados puedan obtener licencias sin necesariamente integrar su infraestructura a la de Antel¹⁴. Ante esta situación, el partido político Frente Amplio actuó como jugador con capacidad de veto para que los grandes grupos mediáticos no ingresaran a las telecomunicaciones (Schuliaquer, 2023) y la iniciativa no llegó a concretarse.

El Cardales interpelaba directamente a los Tres Grandes que por primera vez rompieron con su estrategia de actuación “cartelizada” (Lanza y Buquet, 2011). Mientras el acuerdo se consiguió rápidamente con TCC (Canal 10); Montecable (Canal 4) y Ryselco (Canal 12) se retiraron de las negociaciones (Schuliaquer, 2023).

Es así que el primer gobierno de Tabaré Vazquez culminó con la aprobación de leyes significativas que sumaron nuevos actores al panorama mediático como las radios comunitarias; una primera etapa de prescindencia de los Tres Grandes y hacía el final, un intento de concesión que se frustró debido a la actuación de la fuerza política Frente Amplio (Ídem).

¹³ Antel ofrecería telefonía e internet fija y los grandes actores mediáticos servicios de cable (Schuliaquer, 2023).

¹⁴ Ver: <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2023/1/telecomunicaciones-y-poder-el-plan-cardales-original-como-raiz-de-un-proyecto-alternativo/> Acceso julio 2024.

1.2. Gobierno de José Mujica (2010-2015)

El quinquenio de gobierno de Mujica, en términos de políticas regulatorias de los medios, estuvo marcado por la discusión y aprobación (sobre el final del período) de la LSCA. Como una de las principales líneas de acción para aquel quinquenio, la Dinatel¹⁵, convocó a discutir sobre una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. A tales efectos conformó un Comité Técnico Consultivo con participación de empresas, sociedad civil y la academia (Gómez, comunicación personal, noviembre de 2023). Esta mesa de diálogo a la “uruguaya” parecía encaminar al país a tener una ley de medios sin las confrontaciones que habían ocurrido en otros casos (Schuliaquer, 2019).

Sin embargo, cuando el Comité estaba a punto de presentar la propuesta, el presidente José Mujica realizó la conocida declaración: “la mejor ley de prensa es la que no existe” (Schuliaquer, 2017) mostrando su desinterés en que el proyecto avanzara (Kaplún, Beltramelli y Buquet, 2020). Aunque el gobierno pareció entonces archivar la iniciativa, en 2013 envió al parlamento un Proyecto de Ley de medios que obtuvo media sanción en diciembre y fue aprobado un año después (Kaplún, 2014). La Ley se reglamentó finalmente en mayo de 2019 durante los últimos meses del segundo mandato de Tabaré Vázquez. Como desarrollaremos posteriormente, muchos de sus aspectos más significativos nunca llegaron a aplicarse.

Otro hito importante de la etapa en toda la región fue la adjudicación de licencias para la televisión digital terrestre. Dados los magros avances que visualizaban los actores respecto a la aprobación de la LSCA, el tema empezó a ocupar un lugar clave en la disputa con los Tres Grandes como una oportunidad para ampliar el sistema de medios (Schuliaquer, 2023). Aunque la propuesta fue presentada con los objetivos de desconcentrar la propiedad y pluralizar el escenario mediático, el resultado reforzó el poder dominante de los actores históricos de los medios uruguayos, siendo una política a contramano de las que llevaron en general los gobiernos de izquierda sudamericanos (Ídem.).

Con relación a la empresa estatal Antel, los gobiernos progresistas desarrollaron una agenda de protección y fortalecimiento de la empresa estatal de telecomunicaciones como una forma de incidir sobre el sistema de medios (Schuliaquer, 2017). Sobre todo, a partir del segundo

¹⁵ En el gobierno de Mujica asumió como director Gustavo Gómez, referentes del movimiento social vinculado a las radios comunitarias, y que había sido asesor del MIEM durante el primer gobierno de Vázquez (Beltramelli, 2018).

gobierno del FA, se defendió y potenció Antel, fomentando su desarrollo estratégico como empresa estatal y desplegando servicios con un carácter social (Motta, 2012). La empresa es líder en el mercado con altos índices de fidelización, en parte debido a que logra catalizar la vocación estatista de la ciudadanía uruguaya (Beltramelli, 2017: 30). La soberanía que posee el Estado sobre las telecomunicaciones hace que Uruguay se destaque en el mundo, combinado con un plan de desarrollo tecnológico nacional (Motta, 2022).

En diciembre de 2011 se comenzó a implementar el Proyecto Fibra Óptica al Hogar “con el propósito de posicionar a Uruguay como referente de la región por incorporar tecnologías de avanzada”. Este plan de desarrollo configuró una “opción estratégica muy robusta que se lanzó con cierta anticipación al proceso de asignación de la TV digital en Uruguay” (Beltramelli, 2018: 251).

A su vez, como fue mencionado, las transformaciones tecnológicas modifican los esquemas de negocios de las empresas. Mientras que algunos servicios pasan a ser más rentables, otros reportan menores ganancias. El índice *Average Revenue Per User*, utilizado por las multinacionales de telecomunicaciones, refiere a la cantidad de ingresos por usuario que reciben las empresas. En mercados maduros, como el uruguayo, donde no se encuentran grandes brechas de acceso, la cantidad de dinero que pueden obtener las empresas por cada usuario, tiende a reducirse (Pablo Siris, Director de la URSEC por el FA, comunicación personal, junio de 2023). A partir de estos cambios, las empresas buscan brindar nuevos servicios, como puede ser el 5G y lo relacionado al “internet de las cosas” o buscan agregar valor a sus servicios, por ejemplo generando contenidos o aliándose con otras empresas de contenidos audiovisuales.

Siguiendo a Franco (2022), encontramos que de la mano de las mejoras que Antel iba realizando en términos de infraestructura, las autoridades visualizaron la importancia de incentivar a los usuarios al consumo de contenidos audiovisuales a través de internet, relanzando la plataforma Adinet Tv como Vera Tv. La plataforma de contenidos audiovisuales desafiaba a los grupos económicos locales (Motta, 2022).

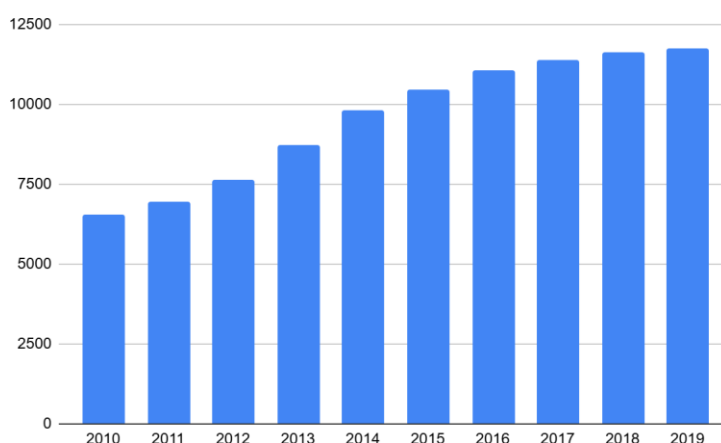
De esta forma, el segundo gobierno del Frente Amplio culminó con presencia del tema en la agenda pública y la aprobación de la Ley N° 19307 que, sin embargo, prácticamente no se aplicó. Es importante mencionar que la agenda del debate en torno al tema se dio en un marco de influencia de las discusiones entre gobierno y medios que se estaban dando en Argentina,

que implicaban otros niveles de confrontación entre grupos mediáticos y el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

1.3. Segundo gobierno de Tabaré Vazquez (2015-2020)

En el tercer gobierno del FA, la política pública infocomunicacional más importante y clave en términos estratégicos, fue la continuidad del Plan Fibra Óptica al hogar. El potenciamiento de Antel a través de la instalación de un ambicioso plan de fibra óptica. Desde 2010 se comenzó a instalar fibra óptica, llegando a un total de 11.770 km en 2019, tal como muestra la Figura 1.

Figura 1. Kilómetros de fibra óptica instalada entre 2010 y 2019. Elaboración propia en base a datos de URSEC



Sobre la regulación de los medios, no se avanzó sustantivamente, ya que la Ley fue recién reglamentada sobre finales del segundo mandato de Vazquez. Uno de los aspectos centrales de la Ley que no llegó a concretarse fue la creación del Consejo de Comunicación Audiovisual, órgano de evaluación y fiscalización de la aplicación de la normativa. La Ley preveía que este organismo estuviera integrado por cinco miembros (cuatro designados por el Parlamento y uno por el presidente de la República). Aunque fueron propuestos un total de 27 nombres y la Asamblea General comenzó la discusión en marzo de 2018, no se llegó a una resolución por falta de acuerdo entre los partidos¹⁶. Con relación a la institucionalidad tampoco se conformó la Defensoría de las Audiencias que debía estar en la órbita de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH). Por su parte, en 2017 se instaló la

¹⁶ Los cuatro miembros debían ser propuestos por una comisión especial integrada por representantes de todos los partidos y lograr una mayoría de dos tercios de la Asamblea General.

Comisión Honoraria Asesora de los Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA) que continuó funcionando (al menos hasta 2022) “a baja intensidad y con dificultades” (Gabriel Kaplún, comunicación personal, agosto de 2022).

En síntesis, las políticas comunicacionales durante los gobiernos progresistas no estuvieron exentas de conflictos, incluso a la interna del gobierno y el partido. Como señala Schuliaquer (2023), el partido jugó un rol clave, con una agenda diferenciada y a veces contradictoria con la del Ejecutivo, lo que aparece como una particularidad del Frente Amplio en el contexto regional. A su vez, se abrieron espacios para nuevos jugadores, pero no se cambiaron sustantivamente los equilibrios del mercado mediático. El camino y la estrategia no fue unívoca, sino que se dio en un marco de disputas y estrategias disímiles entre distintos sectores del FA (Schuliaquer, 2023).

A continuación, presentamos las discusiones legislativas más relevantes del período estudiado (2020-2025) para nuestro tema de análisis, a saber: la discusión sobre la nueva ley de medios, los artículos sobre la infraestructura de Antel y la portabilidad numérica (ambos en el marco de la LUC). Luego hacemos foco en las políticas comerciales de Antel durante el gobierno de la Coalición Multicolor. El análisis no revisa todas las políticas de forma exhaustiva si no que se enfoca en la participación de Antel y de empresas privadas en los negocios estratégicos del sector.

Capítulo 2. Políticas públicas infocomunicacionales durante el gobierno de la Coalición Multicolor (2020 - 2025)

El bipartidismo clásico que gobernó el país hasta el año 2005 mantuvo vínculos de cercanía con los grandes grupos mediáticos a través de licencias otorgadas para las primeras transmisiones de televisión en los años 50 y 60 (Schuliaquer, 2017). Esta situación se sostuvo a la salida de la dictadura, donde en la región fue común la entrega discrecional de frecuencias, colaborando luego en el mantenimiento de estos medios a través de publicidad oficial (Kaplún, 2014).

Con la llegada de la televisión por cable en los años 90, el patrón de acomodamiento se repite. El gobierno entregó a los grupos económicos de canal 4, 10 y 12 las licencias de televisión para abonados en Montevideo. Estos grupos conformaron la empresa Equital en 1991 para controlar de forma monopólica este mercado en la capital. A través de esta actuación cartelizada —prohibida por leyes antimonopolio en la mayoría de los países— este conglomerado extendió la red de cable coaxial en Montevideo a la vez que negoció conjuntamente con señales internacionales y con cableoperadores del interior (Lanza y Buquet, 2011). Es así que el legado histórico se repite ante la irrupción de nuevas tecnologías: los Tres Grandes entraron al nuevo mercado y se lo repartieron.

Con respecto a las telecomunicaciones, el gobierno de Lacalle Herrera¹⁷, buscó privatizar la empresa pública; medida que se revirtió a través de un referéndum acompañado también por algunos sectores de los partidos tradicionales (Menéndez Carrión, 2015). La Ley de Empresas públicas, sancionada en diciembre de 1991, autorizaba al PE a vender las empresas estatales, o parte de sus acciones, sin control parlamentario (Waksman, 1999).

Para aliviar las cargas fiscales, abrir y desregular mercados de servicios a la competencia, la Administración Lacalle propuso una Ley de Empresas Públicas, cuyo punto fundamental radicaba en que la empresa de telecomunicaciones Antel fuera habilitada para la asociación con capitales privados (Rilla, 2008: 66)

El Referéndum de 1992 en contra de la privatización de varias empresas públicas marcó una excepción en la región. Hacia finales del año 1991, se conformó una coalición pro referéndum integrada por el PIT-CNT, el FA y algunas alas de los partidos tradicionales, que, ante el deterioro de la imagen del gobierno, le fueron quitando su apoyo. Entre los líderes que

¹⁷ Lacalle Herrera lideraba una parte del Partido Nacional (“el herrerismo”), y había sido electo con el 23% de los votos de la ciudadanía.

acompañaron el referéndum estuvo Julio María Sanguinetti (presidente durante dos períodos: 1985-1990 y 1995-2000). Estos sectores conformaron una amplia coalición ciudadana social y partidaria denominada “Comisión de Defensa del Patrimonio Nacional y Reforma del Estado”. Para lograr mayores apoyos, se resolvió no impugnar toda la ley sino votar por cinco artículos donde se refería específicamente a la privatización. Esta coalición logró el 72% de los apoyos ciudadanos.

Luego de tres gobiernos nacionales del FA y ante el regreso al poder de actores del bipartidismo clásico, cabe preguntarse: ¿Qué ocurrió con la política gubernamental del FA en el campo infocomunicacional? ¿Cómo se da el vínculo entre gobierno y empresas de medios y telecomunicaciones?

En este capítulo presentamos los principales hitos en términos de políticas infocomunicacionales durante el gobierno de la Coalición. Cabe mencionar que el tema tuvo una presencia relevante en la agenda pública entre 2020 y 2025 y en más de una ocasión fue punto de disputa entre gobierno y oposición. Comenzamos repasando el recorrido que llevó adelante el gobierno de Lacalle para modificar la LSCA. En segundo lugar, analizamos los artículos vinculados a las políticas de telecomunicaciones presentados en la LUC. Y, por último, hacemos foco en las políticas comerciales de Antel durante este período, con énfasis en la participación del actor estatal y las empresas privadas en algunos negocios estratégicos.

2.1. Nueva ley de medios e intentos de reforma de la LSCA (n°19.307)

Durante la campaña electoral de cara a las elecciones nacionales de 2019, los temas vinculados a la regulación de los medios de comunicación no formaron parte de la agenda de debate. Sin embargo, acorde a su posición durante la aprobación de la Ley de SCA en 2014, Lacalle Pou anunció modificaciones a esta norma¹⁸, tal como ocurrió en otros países de la región (Schuliaquer y Kitzberger, 2021). Los principales argumentos esgrimidos para modificar la Ley referían a la inconstitucionalidad de algunos artículos¹⁹. Según el Diputado del PN, Rodrigo Goñi (comunicación personal, mayo de 2023):

¹⁸ Ver: <https://carve850.com.uy/2019/09/23/lacalle-pou-modificara-la-ley-de-medios-si-llega-a-la-presidencia/><https://www.partidonacional.org.uy/portal/index.php/9-noticias/1113-lacalle-pou-y-ley-de-medios-puro-verso>. Acceso: mayo de 2024.

¹⁹ Cabe mencionar que fueron declarados inconstitucionales 8 artículos de más de 28 artículos sobre los que se presentaron recursos. Ver Observacom: <https://www.observacom.org/la-justicia-uruguay/>

Una ley que violentaba derechos fundamentales y por eso la Suprema Corte declaró inconstitucional en muchos de sus artículos. Había un consenso en el gobierno de que había que modificar, reformularla, era una ley muy burocratizada, que terminaba limitando muchas capacidades

Apenas asumió el nuevo gobierno y en un contexto de pandemia, el PE envió en abril de 2020, un proyecto de nueva Ley de medios al Parlamento que derogaba la Ley n°19.307. Aunque la iniciativa no formó parte del programa del PN, ni el de la Coalición, la urgencia muestra la centralidad que tenía el tema para el PE.

Los cambios más significativos que el proyecto original introdujo referían al aumento de la cantidad de licencias que puede tener una persona física o jurídica (de tres a ocho en la primera versión del proyecto). Se eliminaba a su vez la prohibición de la propiedad cruzada entre servicios de comunicación audiovisual y telecomunicaciones, permitiendo a las empresas de cable brindar servicios de Internet fijo. A su vez, el proyecto suprimía los mecanismos de transparencia y participación ciudadana (Kaplún, *et. al.*, 2020).

Algunos actores de la Coalición, en particular CA y el sector ciudadanos dentro del PC, no acompañaron la iniciativa tal como había llegado del Ejecutivo. Uno de los puntos clave de la disputa fue el arrendamiento de la infraestructura de Antel por parte de empresas privadas para dar servicios de internet. El PE incluyó esta propuesta en más de un proyecto de ley. Como veremos en el siguiente apartado también integró la primera versión de la LUC. Esto da cuenta que la compartición de la infraestructura de Antel era una prioridad de reforma del campo infocomunicacional, al menos para el PE

Un año después (en mayo de 2021), y ante la falta de acuerdo parlamentario por parte de la Coalición, el PE envió una nueva versión del proyecto con algunas modificaciones al anterior, buscando dar lugar a demandas del PC y CA, así como incorporar algunas propuestas de la sociedad civil. Los principales cambios fueron la no derogación del derecho a la objeción de conciencia para periodistas y de la regulación de publicidad dirigida a las infancias y adolescencias. La cantidad de licencias permitidas pasó de ocho a seis. Nuevamente la infraestructura de Antel estuvo en discusión. Los cambios fueron que Antel no estaba obligada a compartir su infraestructura y los cableoperadores podrían brindar internet solo en la zona geográfica donde ya operaban²⁰.

[comenzo-a-expedirse-sobre-recursos-de-inconstitucionalidad-contra-la-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual/](#). Acceso setiembre de 2024.

²⁰ Ver Observacom: <https://www.observacom.org/poder-ejecutivo-envio-al-parlamento-de-uruguay-nueva-version-del-proyecto-oficialista-de-ley-de-medios/>. Acceso: setiembre de 2024

Sin embargo, esta nueva versión tampoco logró el consenso necesario dentro de la Coalición. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, en la discusión hacia la Rendición de Cuentas 2021²¹, el Ejecutivo propuso la derogación de toda la Ley, iniciativa que no prosperó. La Tabla 3 resume los intentos de reformar la LSCA y los resultados obtenidos en cada oportunidad. El resultado final fue la modificación de la Ley en agosto de 2024, luego de ya iniciado el periodo electoral, pasadas las elecciones internas y a menos de dos meses de las elecciones nacionales.

Tabla 3

Propuestas de modificación de la Ley N° 19307

Fecha	Propuesta del Poder Ejecutivo	Resultado legislativo
abril 2020	Sustituir la LSCA por una nueva ley de medios	La Coalición no alcanza un acuerdo y la discusión se posterga
mayo 2021	Nueva versión del proyecto de ley con modificaciones	La Coalición no alcanza un acuerdo y la discusión se posterga
setiembre 2022	Derogación de toda la ley en la Rendición de Cuentas	No se alcanza un acuerdo para la derogación total. Se modificar el artículo 56 que prohibía la propiedad cruzada
diciembre 2023	Nueva versión del proyecto de ley con modificaciones	Media sanción por parte de la Cámara de Representantes
mayo 2024	-	Aprobación del senado sumando propuesta de Cabildo Abierto (Art. 72)
agosto 2024	-	Aprobación de un nuevo proyecto de ley y derogación de la 19.307. Posterior veto presidencial al Art. 72

Fuente: elaboración propia

Según consignó Observacom²², luego de más de tres años de discusión interna dentro de la Coalición, la Comisión de Industria, Minería y Energía de la Cámara de Representantes, retomó la discusión del Proyecto de Ley originalmente enviado por el Ejecutivo, que venía sufriendo modificaciones en la discusión parlamentaria. Los cambios más importantes con en relación a la concentración de medios y la extranjerización son: aumento de licencias para

²¹ La Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución presupuestal son los ajustes presupuestales anuales que realiza el gobierno. Según el Artículo 214 de la Constitución de la República: “El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas”.

²² Ver: <https://www.observacom.org/avanza-aprobacion-del-proyecto-oficialista-de-nueva-ley-de-medios-en-uruguay-mayor-concentracion-y-menos-pluralismo/>. Acceso setiembre de 2024.

radio y televisión (de tres a seis y hasta cinco en la zona metropolitana²³) que una persona física o jurídica, o grupo económico, puede poseer de forma parcial o total; aumento del tope de licencias para televisión de pago (de tres a ocho); y la autorización a que las empresas de cable puedan vender el 100% de sus acciones a grupos extranjeros (la Ley 19.307 solo permitía que el 49% del capital sea extranjero). En diciembre de 2023 este proyecto recibió media sanción por parte de la Cámara de Diputados.

En mayo de 2024, y a tan solo un mes de comenzar el proceso electoral con las elecciones internas que se celebraron el 30 de junio, el Senado aprueba el proyecto sumándole además el Artículo 72 propuesto por Cabildo Abierto que obligaba a medios a brindar “información, análisis y opiniones” de manera “imparcial, seria y rigurosa”, contradiciendo los estándares internacionales en materia de libertad de prensa y libertad de expresión. Las modificaciones hacen que el proyecto deba volver a Diputados que solo puede aprobar o no aprobar toda la norma. Ante reclamos de periodistas y actores nacionales e internacionales, el Proyecto se aprueba y el presidente Lacalle Pou veta posteriormente el Artículo 72, rompiendo el acuerdo con CA.

Termina así un largo derrotero de discusión, que llevó todo el período de gobierno, con la aprobación de una nueva Ley de medios en un escenario de enfrentamiento con la oposición por el momento y la forma en la que se hace ya que el Proyecto de Ley fue ingresado al Senado de forma sorpresiva bajo el catálogo de “grave y urgente” sin pasar antes por la Comisión correspondiente en el Parlamento²⁴. El momento en que se realiza la modificación legislativa, también acompaña una continuidad sobre la forma en que los gobiernos latinoamericanos se han dado para regular los medios, ya que en general son decisiones que están en manos de los presidentes y su equipo más cercano y que a la vez se hace a través de excepciones. De hecho, las administraciones frenteamplistas de José Mujica y Tabaré Vazquez también legislaron sobre la regulación de medios en los últimos momentos de sus respectivos gobiernos. La LSCA (N° 19.307) fue promulgada durante el gobierno de Mujica en diciembre de 2015. El nuevo gobierno liderado por Tabaré Vazquez en su segundo mandato asume en marzo de 2015. Durante su período la Ley no se implementó cabalmente y su reglamentación se realizó en junio de 2019.

²³ La ley finalmente aprobada aumenta a cinco el límite de licencias en la zona metropolitana.

²⁴ Ver: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Tension-en-el-Senado-ingresan-proyecto-de-Ley-de-Medios-como-asunto-grave-y-urgente-uc888276>. Acceso diciembre 2024.

Finalmente, la nueva Ley de regulación de servicios de comunicación audiovisual (N° 20.383²⁵) se aprobó en agosto de 2024. Algunas de las modificaciones más importantes son: el aumento de la cantidad de licencias; la eliminación de los límites a la extranjerización; la consolidación legislativa de que los cableoperadores puedan brindar servicios de Internet; y la fijación del directorio de los medios públicos hasta 2030.

El día 13 de febrero de 2025, a dos semanas de dejar el gobierno, Lacalle firmó el decreto de reglamentación de la Ley N° 20.383. A poco de asumir el gobierno, el FA suspendió la reglamentación por considerar que hay elementos técnicos y formales que deben ser revisados²⁶.

Dentro de la discusión sobre la LSCA y con particular interés para nuestra investigación, encontramos la histórica demanda de los cableoperadores de poder brindar servicios de internet, lo que la Ley N°19.307 prohibía expresamente en su artículo 56. El reclamo tenía como antecedente la sentencia de la Suprema Corte de Justicia que declaró inconstitucional este artículo ante una demanda de cinco empresas de cable. Luego de la sentencia, el gobierno habilitó a estas empresas a brindar servicios de internet fijo, rompiendo así con el monopolio que tenía hasta entonces Antel en la provisión de este servicio. Las empresas fueron tres cableoperadores de Montevideo: Nuevo Siglo, Televisión Cable Color (TCC) y Montecable —ligados a cada uno de los tres canales de aire de la capital—; y dos empresas del interior del país: Praiamar (Colonia) y Korfield (Canelones).

Como ya fue mencionado, en la Rendición de Cuentas 2021, y ante la imposibilidad de lograr un acuerdo para derogar toda la Ley, se modificó el Artículo 56. Este cambio permitió a todas las empresas de cable que lo soliciten, obtener licencias para brindar servicios de internet, lo que evidencia que era una de las demandas que el gobierno buscaba cumplir. A continuación, analizamos específicamente la discusión sobre la infraestructura de Antel, estrechamente ligada a esta decisión política.

²⁵ Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/20383-2024>. Acceso enero de 2025.

²⁶ Ver La Diaria <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2025/4/gobierno-de-orci-suspendio-la-reglamentacion-de-la-ley-de-medios-que-lacalle-pou-decreto-dos-semanas-antes-de-terminar-su-mandato/>. Acceso junio 2025.

2.2. La LUC: consolidación programática de la Coalición, discusión parlamentaria y Referéndum

La LUC (N°19.889²⁷) es una ley de tipo “ómnibus”, donde el gobierno plasmó sus principales cambios programáticos en diversas áreas de política pública. Entre otros temas, se modificaron políticas de áreas centrales del gobierno como la regla fiscal, la seguridad, los derechos laborales, la educación, la salud, la seguridad social y el medio ambiente. Algunos temas sensibles como la eliminación del monopolio estatal para la importación y refinamiento del petróleo y los artículos vinculados a la infraestructura de Antel fueron quitados por objeciones planteadas por integrantes de la Coalición (Rosell y Monestier, 2021).

Luego de aprobada la LUC en el Parlamento que, como indica su nombre, tuvo plazos acotados para su tratamiento, una coalición política y social interpuso un recurso de referéndum derogatorio de 135 artículos de la norma (integrada por más de 400). La primera organización en resolver que recorrería este camino fue la central única de trabajadores PIT-CNT, que convocó además a una Comisión Nacional pro-Referéndum, a la que se sumaron otras organizaciones. Más tarde se integró el Frente Amplio (Schuliaquer, et al., 2023). Haber logrado las firmas para el referéndum dio muestra de la vitalidad de la izquierda en un contexto de prácticamente nula movilización social producto de las restricciones de la pandemia (Pérez *et. al.*, 2023). El referéndum obtuvo el 48,7% de los votos y no logró la mayoría requerida del 50% más uno.

La Ley enviada por el Poder Ejecutivo incluía dos Artículos sobre Antel donde la empresa pública quedaba obligada a arrendar su infraestructura a empresas privadas. Como veremos en el tercer capítulo de esta tesis, durante la discusión parlamentaria se quitaron estos artículos por no llegar a un acuerdo dentro de la Coalición. A la vez, que la defensa de las empresas públicas fue uno de los ejes centrales de discusión del FA para oponerse a la LUC.

Por otro lado, la LUC incluía el derecho a la portabilidad numérica, artículos que se mantuvieron y estuvieron entre los 135 a impugnar. A continuación, repasamos los principales elementos de estas dos iniciativas de reforma del sector.

²⁷ Ver: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>. Acceso abril de 2025.-

2.2.1 La discusión en torno al arrendamiento de la infraestructura de Antel a privados

Con relación a la infraestructura de Antel, se presentaron dos artículos que fueron luego quitados en la discusión parlamentaria al no lograr los acuerdos necesarios dentro de la Coalición. La propuesta legislativa refería a la obligatoriedad de Antel a arrendar su infraestructura a empresas privadas. El Partido Colorado no estuvo de acuerdo con que Antel tuviera que prestar su infraestructura señalando que no correspondía porque la empresa estatal es financiada por todos los uruguayos (Martín Melazzi, comunicación personal, abril de 2023). Cabildo Abierto tampoco acompañó estos artículos. Según el diputado cabildante Sebastián Cal (comunicación personal, marzo de 2023):

Uruguay ha tenido históricamente una protección hacia sus empresas públicas y nos parecía muy desacertado [...] obligar a una empresa a arrendar su infraestructura. Tiene que arrendar si entiende que es buen negocio, es una empresa. La inversión la hizo Antel y por ende todos los uruguayos.

Ante la falta de acuerdo en la Coalición, los artículos se quitaron de la LUC y el gobierno declaró que se iban a tratar en conjunto con la nueva ley de medios. Las afirmaciones de los diputados del PC y CA van en línea con los hallazgos de Schuliaquer (2024) sobre el acuerdo entre las elites políticas de que los servicios públicos deben ser gestionados por el Estado. Sin embargo, la discusión no culminó con la LUC, y al igual que pasó con la ley de medios, el Poder Ejecutivo insistió en cambiar la norma por diferentes vías.

Ya en 2024, con las elecciones cada vez más cerca, la ministra de Energía, Industria y Minería declaró que “se habilitó a cableoperadores a usar la fibra óptica de Antel²⁸”, y recibió críticas de SUTEL y de la oposición. Según asevera el director de Antel por el FA, se buscó tratar en el Directorio algo que el Parlamento no aprobó²⁹. El Poder Ejecutivo intentó a través de distintas fórmulas obligar a que Antel arriende su infraestructura, al no lograrlo en el Parlamento se comenzó a tratar en el Directorio de Antel. En agosto de 2024 y como parte de su nuevo plan comercial, Antel aprobó comenzar a ofrecer infraestructura de fibra óptica a “grandes clientes”³⁰.

²⁸ Ver La Diaria: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2024/4/ministra-de-industria-afirmo-que-se-habilito-a-cableoperadores-a-usar-fibra-optica-de-antel-y-recibio-criticas-de-director-del-fa-y-sutel/>. Acceso junio de 2024.

²⁹ Ver La Diaria <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2024/3/antel-se-encamina-a-habilitar-a-cableoperadores-a-usar-su-infraestructura-para-vender-internet-en-hogares-segun-director-por-el-fa/>. Acceso setiembre de 2024.

³⁰ Ver: <https://www.ambito.com/uruguay/antel-ofrecera-su-infraestructura-fibra-optica-grandes-clientes-como-cableoperadores-n6049318>

Esta discusión evidenció una disputa con relación al rol del Estado y los actores privados, a la vez que generó diferencias en la interna de la Coalición. CA, el denominado socio “díscolo”, ha tenido mayores diferencias con el PN. El PC, por su parte, no parece haber tenido diferencias en los “grandes temas” pero sí encontramos aquí un posicionamiento más cercano al posicionamiento histórico de este partido en defensa del Estado y las empresas públicas.

2.2.2 La implementación de la portabilidad numérica: ¿un debilitamiento de Antel?

Otro de los cambios en el sector que traía la LUC y sí fue aprobado e implementado, fue la portabilidad numérica. El gobierno definió a la portabilidad numérica como un derecho de los usuarios, consagrado en los artículos 471 a 476 de la LUC. En concreto se refiere a la posibilidad de los usuarios de cambiar de empresa telefónica sin perder el número. La portabilidad numérica es un mecanismo que funciona en prácticamente todos los países del mundo y constituye una demanda histórica de las empresas multinacionales de telefonía móvil que operan en Uruguay (Representante de empresas, comunicación personal, abril de 2023). Como sostiene el artículo de Kaplún et al. (2020: 260), la portabilidad puede implicar un cambio en las reglas de juego del mercado móvil favoreciendo a las empresas con menos presencia en el mercado.

Para Pablo Siris (director de URSEC por el FA, comunicación personal, junio de 2023) la portabilidad numérica se establece para favorecer la competencia y que los actores minoritarios del mercado puedan disputar usuarios. Según Mercedes Aramendía (directora de URSEC, comunicación personal, agosto de 2023) la portabilidad dinamizó el mercado pasando a ser de los países más baratos de la región en relación al precio del *gigabyte*. Elena Grauert, Secretaría General del Antel (comunicación personal, agosto de 2022), sostiene:

La portabilidad en realidad es un derecho que se está dando a las personas. Es el derecho que yo tengo de llevar mi número con la compañía que mejor me ofrezca un servicio o me dé mejores ofertas, o mejore el precio. La consecuencia de la competencia, que ya pasó ya en el año 2004 cuando entró Claro, es que aumenta el mercado, hay más consumo, y en realidad todas las empresas de alguna forma ganan.

El mercado de la telefonía móvil en Uruguay está dominado por Antel. A junio del año 2025, la empresa concentraba el 50% de las suscripciones de los servicios de telefonía móvil; Movistar el 28% y Claro el 22. A tres años de la implementación de la portabilidad numérica (enero de 2022), Claro fue la única empresa que obtuvo más clientes de lo que perdió: 38.082 en total. Antel perdió 5.332 clientes y Movistar 32.750.

Aunque los números no reflejan que la portabilidad solo haya beneficiado a los operadores privados, sí se confirma la idea de que favorece al más pequeño (en este caso Claro), y aunque es un mecanismo legitimado por distintos actores, cabe preguntarse los motivos por lo cual aparece como un impulso del gobierno cuando no favorece a la empresa estatal. La portabilidad estuvo entre los artículos impugnados por el Frente Amplio y el movimiento social.

El derecho a la portabilidad se enmarca en un discurso más general del gobierno sobre la libertad individual. Rodrigo Goñi (diputado por el PN) sostiene que “Yo era favorable naturalmente [a la portabilidad] por la misma posibilidad de que el ciudadano tenga la mayor libertad posible”. Los actores del gobierno lo asocian a la baja de los precios de los planes de telefonía móvil (idea con la que el FA discrepa).

El mismo día que se comenzó a implementar la portabilidad, Antel lanzó una publicidad³¹ con personalidades de la cultura y el deporte nacional cuyo costo fue declarado confidencial. Es decir que la empresa fortaleció su publicidad para retener clientes³². Cómo se verá a continuación, la iniciativa forma parte de la agenda pro competencia que defendió el gobierno.

³¹ Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=9huzcSDxOFw&ab_channel=Anteldetodos. Acceso setiembre de 2024.

³² Ver En Perspectiva: <https://enperspectiva.uy/en-perspectiva-programa/la-mesa/portabilidad-numerica-antel-fortalecio-su-publicidad-para-retener-y-ganar-clientes/>. Acceso setiembre de 2024.

2.4. Antel bajo el gobierno de la Coalición Multicolor: una agenda pro competencia

En este apartado buscamos repasar las principales políticas comerciales de Antel en esta etapa. Nos preguntamos por los cambios y las líneas de continuidad en la conducción de la empresa durante los gobiernos del FA y el de la CM. El análisis no es un repaso exhaustivo de todas las líneas comerciales de la empresa, sino que hacemos foco en las líneas donde Antel compite con empresas privadas; y en particular en los negocios que actualmente son más rentables producto de los cambios tecnológicos. Nos interesa además indagar sobre el peso de Antel en el sistema mediático nacional. En primer lugar, hacemos foco en la producción y difusión de contenidos audiovisuales a través de la plataforma Vera TV, que pasó a llamarse Antel TV y se lanzó en un acuerdo con los canales abiertos de televisión de la capital.

Si analizamos los cambios respecto a la política de telecomunicaciones de los gobiernos del FA, el presidente de Antel durante el gobierno de la Coalición declara que durante los gobiernos del FA: “Las acciones políticas y regulatorias estuvieron muy al servicio de proteger Antel durante un periodo muy largo, esa agenda cambió, fue pro competencia en esta administración en todo sentido” (comunicación personal, mayo de 2023). Encontramos un cambio de paradigma en la mirada estratégica sobre Antel: en lugar de aprovechar las ventajas de la empresa pública para posicionarse mejor que los actores privados; se busca que compita en las mismas condiciones. Como un ejemplo de esto analizamos la estrategia de difusión de contenidos audiovisuales entre 2020 y 2025.

2.4.1. De Vera TV a Antel TV: la alianza con los Tres Grandes y el cambio de rumbo a mitad de período

Sobre la estrategia de difusión de contenidos audiovisuales encontramos un cambio de rumbo a mitad de período. Para comenzar, los actores de la Coalición creen que Antel se excedió en sus funciones durante los gobiernos del FA. Durante los primeros años no estaba claro el rumbo para Vera TV, que llevó al mínimo sus producciones propias (Florencia Leymoníé, Secretaría General de SUTEL, comunicación personal, 30 de agosto de 2022). Esto va en línea con las declaraciones del presidente de la empresa (comunicación personal, 9 mayo de 2023):

en gran medida Antel se había extralimitado de sus mandatos estatutarios. Antel es una empresa pública y como tal tiene cosas que debe hacer y otras en las que no debe incurrir. Y tratamos realmente de llevar la estrategia de la empresa a lo nuestro.

Mientras que casi durante la primera mitad del mandato el discurso de las autoridades era que “la plataforma Vera era una aventura, que Antel se tenía que dedicar a lo que tenía que hacer” (Florencia Leymoní, SUTEL, comunicación personal, 30 de agosto de 2022). Este discurso cambió en parte previo al mundial de fútbol 2022, donde Vera se relanzó como Antel Tv, anunciando una alianza con los canales privados de televisión abierta, a través de un contrato a tres años por el cual Antel pagará un total US \$1,2 millones anuales por cada una de las señales.

El contrato³³ permitía ver los canales en dispositivos móviles, no siendo posible castearlo a la televisión u otro dispositivo. Es un contrato a tres años con renovación automática. Esta iniciativa refleja el cambio de rumbo con relación a las políticas de difusión de servicios audiovisuales por parte de Antel. A su vez, implica un cambio de estrategia con relación a las administraciones frenteamplistas ya que la empresa estatal y los Tres Grandes cooperaron en la estrategia de difusión de contenidos. Antel cuenta además con la exclusividad de estas señales en servicios de *streaming*. En la siguiente sección damos continuidad a esta línea de análisis a partir de estudiar los nuevos negocios.

2.4.2. Los nuevos negocios estratégicos y la participación de Antel

Como se mencionó anteriormente, los esquemas de negocios de las empresas de telecomunicaciones vienen cambiando producto de los avances tecnológicos. Desde el Frente Amplio se reclama que en este período Antel dejó de tomar la iniciativa sobre negocios estratégicos (Daniel Larrosa, comunicación personal, mayo de 2023).

Un hito importante en este sentido fue el lanzamiento de la tecnología 5G que también fue punto de disputa entre gobierno y oposición. Referentes del Frente Amplio consideran que, dado que ya había un piloto en 2019, Antel estaba en condiciones de implementar el 5G mucho antes, pero que se decidió esperar a las empresas multinacionales para salir a competir en las mismas condiciones. Para Silvia Nane (Senadora por el FA, comunicación personal, julio de 2023): “lo que parecía era que Antel tenía el freno de mano puesto para poder esperar a la competencia y largar cuando estuvieran todos prontos para largar”. Del gobierno, por su

³³ El Contrato fue publicado por el portal de noticias web Montevideo Portal. Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Contrato-de-tres-anos-de-Antel-y-canales-privados-por-US-10-millones-es-estudiado-por-TCR-uc824929>. Acceso mayo de 2025.

parte, se sostiene que el piloto era solamente eso y que Antel no tenía condiciones para implementar esta tecnología antes de lo que se hizo.

Este repaso de los acontecimientos más importantes del período da pie para comenzar, en el siguiente capítulo, el análisis de esta investigación. Allí ponemos en juego nuestras dimensiones con la información recabada en el campo para proponer una explicación de por qué se dieron estos resultados de política pública durante el gobierno de la Coalición.

Capítulo 3. Intentos de reformas políticas en el campo infocomunicacional durante el gobierno de la Coalición Multicolor (2020 - 2025)

En el presente capítulo examinamos los resultados de política pública en el campo infocomunicacional para el período 2020-2025: el quinquenio de gobierno de la Coalición Multicolor. Para ello, proponemos cuatro dimensiones de análisis teórico-metodológicas. Consideramos que las cuatro dimensiones combinadas explican los éxitos o fracasos de las reformas en el campo infocomunicacional en Uruguay para este período.

La primera dimensión de estudio es el peso de los legados de las políticas. Identificamos dos legados de largo aliento que tienen efectos sobre cómo se estructura el juego político en este sector y las preferencias de los actores durante el período analizado. En primer lugar, hacemos foco en la centralidad que tienen las empresas públicas en Uruguay, así como una tradición en su defensa por parte de la ciudadanía. En segundo lugar, indagamos el patrón de acomodamiento histórico entre gobiernos y grandes grupos mediáticos. Para ello hacemos un repaso de las concesiones discrecionales a grupos mediáticos para operar radio y televisión durante la dictadura y a la salida de esta. Luego, ya en los años noventa, repasamos el proceso de otorgamiento de licencias para brindar servicios de televisión para abonados.

Observamos que, ante la convergencia digital, estos legados entran en contradicción. Mientras que en las telecomunicaciones encontramos una centralidad de lo público a través de Antel; el mercado audiovisual ha estado caracterizado por la presencia de pocos actores privados comerciales. Estas empresas de medios mantuvieron sus líneas de negocios más clásicas, como la operación de los canales de aire, a la vez que ingresaron a los nuevos negocios que los cambios tecnológicos permitieron (tales como los servicios de televisión para abonados). Nos preguntamos entonces: ¿la convergencia obliga a que solo una de estas lógicas prevalezca?

En segundo lugar, para abordar las características del diseño institucional, proponemos dos subdimensiones de análisis. Por un lado, buscamos dar cuenta de cómo las instituciones dan forma a las negociaciones a través de cómo se da la distribución del poder político. Para esto, hacemos foco en los actores con capacidad de veto en la discusión parlamentaria. Complementamos el análisis indagando sobre la arquitectura institucional pública del sector infocomunicacional indagando sobre el rol de Antel y de su estructura gerencial y técnica.

Por otro lado, nos preguntamos por las características de los partidos y fracciones que integran la Coalición. Encontramos un ala del PC (el sector Ciudadanos) con posiciones más cercanas a la defensa del Estado, asociada históricamente a las propuestas del Batllismo. A su vez, CA se posiciona como un nacional-populismo de derecha. El PN, por su parte, junto con la otra vertiente del PC, son partidos y fracciones de corte liberal. Indagamos si algunas de estas características impactan sobre las posiciones políticas que tuvieron con relación a nuestra área de estudio.

En tercer lugar, observamos la dinámica de la competencia electoral. Nos preguntamos por el peso de la oposición y la capacidad de movilización de la izquierda social y política. En esta dimensión indagamos sobre el rol del FA como oposición, así como acerca de su vínculo con el movimiento social en una alianza que se opuso a algunas de las medidas del gobierno. Un hito clave en este sentido fue el Referéndum en contra de 135 artículos de la LUC, que puede ser catalogado como una virtual elección de medio término, dado que estas no existen en el sistema electoral uruguayo.

Por último, estudiamos el peso de los actores empresariales en la definición de las políticas públicas. Es así que ponemos atención en los vínculos entre gobierno y empresas de medios como primer subdimensión. Luego, estudiamos la participación del Estado (a través de Antel) y de las empresas privadas en los negocios más rentables del sector, en el marco de un escenario de convergencia infocomunicacional, donde cambian los negocios estratégicos en el sector de los medios y las telecomunicaciones.

3.1. El peso de los legados de las políticas

Los legados de las políticas contribuyen a la definición de las reformas necesarias en el presente. En simultáneo, estructuran las preferencias de los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones (Niedzwiecky y Pribble, 2017). Como mencionamos en el apartado teórico, la configuración de los diseños previos de política afecta la capacidad de los reformadores de alterar su estructura (Pribble, 2017:45).

Al momento de analizar el campo infocomunicacional integrando las telecomunicaciones y la regulación de los grupos mediáticos, encontramos dos legados históricos que ante la convergencia digital entran en contradicción. Esto significa que coexisten dos lógicas

distintas en la historia de las políticas públicas para cada uno de estos sectores con relación a las esferas de lo público y lo privado.

En primer lugar, en el mercado de las telecomunicaciones, hay una predominancia de lo público, que se evidencia a través de Antel. La estatal compite desde principios de los años 2000 con las multinacionales Movistar³⁴ y Claro que comenzaron a operar en nuestro país en 2001 y 2005 respectivamente.

Al revisar el recorrido histórico del ingreso de estas empresas al país, encontramos que en 1991 —en el marco de avances paulatinos hacia la liberalización desde los tiempos de dictadura— el gobierno permitió el ingreso de empresas privadas para brindar el servicio de telefonía móvil (Bertino, 2013). En aquel entonces, el mercado de las telecomunicaciones aún se concentraba en la telefonía fija, pero los cambios tecnológicos posibilitaban un crecimiento a futuro del segmento móvil. Previo a que el gobierno de Lacalle Herrera impulsara la Ley de Empresas Públicas, ingresó al país el primer operador privado: Movicom Bellsouth (Cosse, 2013), posteriormente comprada por Movistar.

Durante el avance de las políticas de corte neoliberal en la región, la multinacional española Telefónica adquirió parte de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) en Argentina³⁵. Se trató de la primera gran empresa transferida a capitales privados en el marco del gobierno de Carlos Menem (Aruguete, 2009). En ese contexto, Telefónica expresó su intención de adquirir la empresa estatal uruguaya Antel, iniciativa que quedó trunca luego de que el Referéndum de 1992 impidiera su privatización. A pesar de ello, los impulsos desreguladores, generaron fisuras con respecto al monopolio de Antel en las telecomunicaciones, particularmente en el mercado de la telefonía móvil (Beltramelli, 2017).

Sin embargo, al hacer foco en el vínculo histórico entre gobierno y grupos mediáticos nacionales, se mantiene una lógica distinta. Históricamente, y en este caso al igual que en la región, los grandes grupos mediáticos —aliados de las élites económicas— fueron beneficiados por los gobiernos. En general las regulaciones existentes se hicieron a la propia medida de las empresas de medios nacionales (Waisbord, 2013) y Uruguay no fue ajeno a esta tendencia regional.

³⁴ En 2025 Movistar fue vendida a la empresa Tigo del grupo Millicom International Cellular en una operación de 440 millones de dólares.

³⁵ La otra parte la compró Telecom Argentina (Aruguete, 2009).

Como destaca Beltramelli (2017), los tratamientos regulatorios de las políticas de telecomunicaciones y de regulación de servicios audiovisuales, se mantuvieron en compartimentos estancos. En este escenario nos preguntamos: ¿Los cambios tecnológicos exigen que sólo una de las dos lógicas prevalezca? En las siguientes secciones repasamos el recorrido histórico de estos legados. A su vez, nos proponemos analizar su impacto sobre las políticas públicas infocomunicacionales dentro del período de análisis (2020- 2025).

3.1.1. Primer legado: primacía de lo público frente a lo privado y defensa de las empresas públicas

Uruguay se ha caracterizado en términos históricos por un desarrollo temprano de su Estado de Bienestar, en lo que fue llamado como “el primer Estado de Bienestar suramericano” (Pendle, 1952, citado por Real de Azúa, 1964). El Batllismo, movimiento político que surge a principios del siglo XX bajo el liderazgo de José Batlle y Ordoñez, tuvo como antagonistas a “los estancieros” y el capital británico (Barran y Nahúm, 1990). La construcción del Estado se opuso al imperio británico, liberándose en primer lugar de la deuda externa y nacionalizando los servicios públicos: el “orgullo del Batllismo” (Real De Azúa, 1964: 22). En los primeros años del siglo XX el Estado intervino activamente en el sector financiero, de los transportes y las comunicaciones y en la generación y distribución de energía (Yaffé, 2001). En 1912 se fundó la UTE (Usinas de Trasmisiones Eléctricas del Estado), hasta que en 1931 se fijó el monopolio estatal de los telégrafos y teléfonos, pasándose a llamar Usinas y Teléfonos del Estado, hasta la creación de Antel en 1974 (Bertino, 2013).

El imaginario integrador de la sociedad uruguaya se basó en la estatización de la idea de lo público, la primacía de lo público frente a lo privado, y una matriz democrático-pluralista de base estatista y partido céntrica (Caetano, 2000). De esta forma, el desarrollo temprano del Estado de Bienestar, que tuvo como uno de sus principales ejes la nacionalización de los servicios públicos aparece como un legado histórico constitutivo de la vida política uruguaya. Ya en los años 90, en tiempos de neoliberalismo bajo lo que se denominó el “Consenso de Washington”, encontramos otro acontecimiento relevante en este sentido. En 1992 la ciudadanía se opuso a la privatización de las empresas públicas a través de un referéndum (Monestier, 2010).

En esta sección, nos preguntamos si el legado de defensa de las empresas públicas está presente en la dinámica política actual. Y en ese caso: ¿cómo estructura las preferencias de los distintos actores?

Al examinar cómo este legado se vincula con la evidencia recabada mediante entrevistas de campo, encontramos que las élites de todos los partidos defienden —al menos discursivamente— que los servicios públicos deben estar en manos del Estado. No obstante, al segmentar el análisis entre actores coalicionistas y actores del FA, encontramos diferencias sobre el peso que las empresas públicas deben tener con relación al mundo privado.

Mientras que la Coalición se centra en que la empresa estatal tiene que competir con las privadas en igualdad de condiciones, los actores del FA priorizan el fortalecimiento de Antel debido a su importancia para el Estado y su rol social. Las diferencias entre un bloque y otro aparecen con mayor claridad con relación al eje protección de Antel versus competencia entre empresas. Mientras que los actores de la Coalición centran su posición en la importancia de que Antel compita con otras empresas, el elenco frenteamplista defiende una protección de la empresa estatal, en línea con las políticas implementadas durante sus administraciones.

Para comenzar el análisis, la mención al Referéndum de 1992 sobre la Ley de Empresas Públicas resulta ineludible. Incluso sin preguntar directamente por este acontecimiento en las entrevistas, es un elemento que surge naturalmente al hablar sobre políticas de telecomunicaciones en Uruguay, tanto por parte de los actores políticos como empresariales. Sin embargo, constatamos que no necesariamente hay una interpretación monolítica sobre las consecuencias del Referéndum.

En primer lugar, encontramos que la mayoría de los actores que mencionan al Referéndum de 1992 comparten la idea que la no privatización de las empresas públicas es algo que la sociedad uruguaya ya resolvió. A modo de ejemplo, tomamos la declaración de Mercedes Aramendía, presidenta de URSEC entre 2020 y 2025 en representación de la CM (comunicación personal, 7 de agosto de 2023):

En Uruguay siempre en telecomunicaciones se habla mucho del Referéndum del 92. Y, por ejemplo, de la posibilidad de que Antel fuera a ser privatizado. O luego fuera a ser una empresa de sociedad de economía mixta. Fue en el Referéndum del 92 que se votó entre otras muchas cosas, que no se privatizara. Punto, esa es la regulación de Uruguay.

Sin embargo, se evidencian matices sobre esta idea. Particularmente quien fuera presidente de Antel durante el gobierno de la CM, Gabriel Gurméndez, considera que el Referéndum “generó una cantidad de reflejos bastante conservadores en la sociedad uruguaya y en la política donde por aquella circunstancia hay siempre un cierto recelo de aproximarse a este tema pensando en que esto puede tener costos políticos” (comunicación personal, mayo de 2023). El dirigente disputa así la interpretación hegemónica que realiza la elite política sobre el Referéndum al no considerarlo como algo ya juzgado por la sociedad, sino que son los actores políticos quienes pudiendo impulsar cambios, no lo hacen por temor a los “costos” que podría implicar. Este fragmento de la entrevista da cuenta de cómo lo que sucedió en el pasado, particularmente en algunos momentos claves de la historia, sigue moldeando las opciones de política actuales.

En la misma línea, para un representante regional de empresas telcos (comunicación personal, 26 de abril de 2023):

La resistencia a la privatización de los servicios públicos y la victoria de ese Referéndum acá en Uruguay hizo un pozo de bandera y de defensa de las empresas públicas que resuena en todo lo que tenga que ver con la apertura del mercado porque se teme que en realidad eso termine debilitando a Antel.

En el período de análisis de esta investigación, ningún actor político propuso la privatización de Antel o un posible pasaje a una economía público-privada. Es percibida como una propuesta poco popular en Uruguay, al menos hasta 2025. Sin embargo, los actores de la CM plantean que el Estado debe generar las condiciones para que empresas públicas y privadas compitan en igualdad de condiciones. La CM “concibe un mercado de las telecomunicaciones donde Antel tiene demasiado poder y que la balanza en las reglas del sector está escorada hacia su lado” (Rodrigo Gorga, Economista, asesor de URSEC, comunicación personal, 27 de setiembre de 2022).

Esta posición política, que surge también de los propios entrevistados de la CM, refleja la concepción de la mayoría de este bloque sobre el rol del Estado y las empresas públicas. A pesar de que la fortaleza de la empresa estatal podría ser potencialmente beneficioso para el conjunto de la población, prima la posición de que no sea demasiado poderosa para que otras empresas del mercado puedan crecer.

La entonces Senadora por el FA Silvia Nane al analizar las características del mercado de las telecomunicaciones, hace referencia al rol de Antel como un modelo “muy uruguayo”:

El modelo uruguayo de liderar telecomunicaciones en el ámbito público es un modelo muy uruguayo, pero por una cuestión de idiosincrasia y por una cuestión de cómo se gestionó en forma eficiente Antel durante los gobiernos del Frente Amplio, con una visión estratégica integral (comunicación personal, julio de 2023).

A partir de esta declaración, observamos cómo el FA plantea una línea de continuidad histórica donde conecta su posición en el s. XXI con los viejos postulados del Batllismo de principios del s. XX, su oposición a las privatizaciones de los noventa y sus políticas protectoras de las empresas públicas durante el ciclo de tres períodos de gobierno (2005-2020).

Aquí observamos cómo un referéndum que ocurrió hace más de treinta años, sigue moldeando la discusión política sobre las telecomunicaciones en Uruguay. Aunque la mayoría de los actores entiende a la regulación sobre las empresas estatales como “cosa juzgada”, empresarios y algunos actores de la Coalición intentan disputar su interpretación, sosteniendo que aquel “no” a la privatización, no implica que no se puedan implementar otras políticas en clave de una mayor apertura del mercado de las telecomunicaciones. Este hecho da cuenta de la relevancia de los mecanismos de democracia directa para la política uruguaya.

Por otro lado, los actores que hoy en día conforman la CM históricamente han tenido diferencias sobre su concepción del Estado y el rol de las empresas públicas. De forma que estas diferencias han sido claves para formar a lo largo de distintos momentos históricos una mayoría en defensa del Estado.

3.1.2 Segundo legado: patrón histórico de acomodamiento entre gobiernos y élites mediáticas

El patrón de acomodamiento entre gobierno y medios en Uruguay se configura en términos consonantes con la región, donde pocos grupos mediáticos han sido históricamente beneficiados por los gobiernos. Uruguay, sin embargo, por su escala poblacional, tiene menos grupos empresariales y se caracteriza por la estabilidad en la propiedad de los medios.

Para comenzar a describir este patrón, nos remitimos a las primeras transmisiones de radio y televisión y posteriormente a los tiempos de dictadura civil militar. Encontramos que, en 1956, un Decreto estableció que las licencias para operar medios debían renovarse cada cinco años. Sin embargo, durante el período dictatorial, no se fijaron plazos y las licencias se otorgaron de forma irrevocable. Se evidencia, a su vez, un intento por mantener presencia

militar en los medios de comunicación (Pallares y Stolovich, 1991), ya que la Dirección Nacional de Comunicaciones (encargada de conceder las frecuencias) se mantuvo en la órbita militar hasta 2005, año en que se crea la Dinatel como una Dirección del MIEM.

El intento de mantener la presencia de personas compenetradas con la dictadura, directa o indirectamente, en los medios electrónicos también se puso de manifiesto en la concesión de 29 emisoras de FM a pocos meses de las elecciones de 1984 y del fin del período de la dictadura. Las concesiones, en gran parte, se realizaron a personas afines al régimen que terminaba (Ídem: 123)

Con la llegada de la televisión por cable en los años 90, el patrón de acomodamiento se repite. En 1994 el gobierno de Lacalle Herrera les otorgó a los tres canales de televisión abierta de la capital, las licencias para televisión para abonados en Montevideo. Los Tres Grandes, que competían en televisión abierta, se asociaron para incursionar en nuevos mercados, algo que se repetirá a lo largo de la historia. Para ingresar al negocio de la televisión para abonados crearon la empresa Equital SA, a través de la cual, tras dividirse las zonas de Montevideo, desarrollaron la red coaxial de cable para que operen las tres empresas: Montecable (Canal 4), TCC (Canal 10) y Nuevo Siglo (Canal 12) (Buquet, 2022).

Equital tiene además servicios de televisión para abonados en todo el país. A través de esta empresa común, los Tres Grandes lograron aumentar su poder de negociación con los cableoperadores del interior, que integran la Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados (CUTA)³⁶. En esta línea, un cableoperador del este del país integrante de CUTA sostiene que muchas veces en el interior no se sienten representados por ANDEBU (Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos) porque está dominada por los canales de Montevideo (Ariel Minoli, comunicación personal, noviembre de 2023).

Si analizamos cómo se refleja este legado ya entrado el siglo XXI, se evidencia que la regulación de medios estuvo signada por controversias y disputas entre gobierno, empresarios y partidos políticos. El FA aprobó la LSCA pero no la aplicó cabalmente. La Coalición, por su parte, tras promesas de derogación, tampoco la aplicó. Tras negociaciones durante todo el período, la CM aprobó una nueva Ley que regula menos aspectos de la actividad de los medios nacionales, elimina el cobro del canon, aumenta el número de licencias que puede tener una empresa, elimina los límites a la extranjerización y los mecanismos de participación ciudadana.

³⁶ Ver Brecha: <https://brecha.com.uy/el-lobby-de-los-canales-privados-y-las-politicas-publicas-de-telecomunicaciones-canal-directo/>. Acceso noviembre de 2025.

El FA, en su rol de oposición, fue crítico con la derogación de la 19.307. El entonces senador Alejandro Sánchez, denunciaba en el Parlamento³⁷ al aprobarse la “Nueva ley de medios” (n° 20.383) que era una transacción con los grupos mediáticos nacionales en vísperas de la campaña electoral. Particularmente, sobre la entrada de los cableros al negocio de internet mencionó que el FA no aprobó el *triple play* “porque la inversión era de todos los uruguayos y debía ser cuidada”. A su vez, se preguntaba:

¿Cuál es el beneficio para el país? Si no tenés que invertir nada, y además te regalo una licencia para que hagas un negocio [...] No se le pide ningún requisito de inversión, ni se le cobra por brindar un nuevo servicio de internet que es el negocio más lucrativo

El hecho de que el FA no aprobara el *triple play* durante su mandato interrumpió el legado histórico, ya que los medios nacionales no pudieron ingresar al nuevo negocio —el más redituable— que los cambios tecnológicos permitían. Como retomaremos en la Sección 3.4, una de las diferencias clave que encontramos es que el gobierno de la CM entregó directamente recursos económicos a los medios; a la vez que les concedió la demanda histórica de ingresar al negocio de los servicios de internet al hogar. Es decir que si miramos específicamente el período 2020-2025, la CM actuó congraciándose con los actores mediáticos nacionales. Al permitirles ingresar al mercado de internet fija, se retoma el legado histórico

³⁷ Ver intervención de Alejandro Sánchez en la Cámara de Senadores, agosto de 2024: <https://www.youtube.com/watch?v=H1R4dzRCo7Y>. Acceso noviembre de 2025.

3.2. El diseño institucional y la integración de la Coalición

El diseño institucional da forma a la dinámica de la negociación política, por lo cual resulta un elemento clave para comprender los resultados de política pública. Las instituciones moldean las preferencias de los actores, mientras que la configuración de distribución del poder incide sobre la posibilidad de llevar adelante reformas.

Uruguay es caracterizado como un presidencialismo pluralista donde los pilares básicos de la arquitectura institucional están dados por la coparticipación entre partidos políticos; la representación proporcional; el régimen electoral (con el principio del doble voto simultáneo) y la necesidad de alcanzar mayorías especiales para el tratamiento de cuestiones estratégicas, legislativas y constitucionales (Lanzaro, 2001).

Dentro de este entramado institucional, el gobierno de la Coalición Multicolor tuvo como líder central —casi en soledad— al presidente Lacalle Pou. Fue bajo el liderazgo presidencial, acompañado de una imagen personal positiva, que se mantuvo la cohesión interna de la Coalición. Lacalle Pou, quien comenzó su mandato y a los pocos días debió decretar la emergencia sanitaria, retuvo durante todo el período niveles altos de aprobación de su gestión en las encuestas de opinión pública. Según datos de la consultora Equipos³⁸, Lacalle terminó su mandato con un 58% de aprobación (un 33% neto al restarle el 25% que desapruueba), siendo el tercer presidente mejor evaluado luego de Tabaré Vázquez al finalizar su primer gobierno (con un saldo neto de 65) y José Mujica (39).

A pesar de que la literatura sostiene que las coaliciones limitan la capacidad de actuación unilateral de los presidentes (Mershon, 1999 citado por Altman y Castiglioni, 2009), en este caso Lacalle se erigió como líder principal de toda la Coalición, que se mantuvo unida en torno a su figura. Cabe matizar que hubo momentos de tensiones internas, pero en los grandes temas del período (la LUC, la aprobación del presupuesto quinquenal, la reforma de la seguridad social y la reforma de la educación), la CM actuó de forma cohesionada.

No obstante, en las áreas de análisis de la presente investigación, se evidenciaron algunas fisuras dentro del elenco de gobierno. Uno de los temas de discusión a la interna de la Coalición fue la reforma de la Ley n° 19.307 (LSCA). Como muestra la Tabla 1, tras varios intentos durante todo el período legislativo, la Ley n° 20.383 (que reformó la LSCA) fue

³⁸ Disponible en: <https://equipos.com.uy/noticias/Lacalle-Pou-finaliza-su-gestion-con-58-de-aprobacion-y-25-de-desaprobacion/334>. Acceso: abril de 2025.

finalmente aprobada en agosto de 2024 (luego de iniciado el período electoral con las elecciones internas en el mes de junio). Esto marca una continuidad con respecto a períodos anteriores, ya que la regulación de los medios de comunicación se trató de forma excepcional y en general estuvo directamente en manos del presidente (Schuliaquer, 2017).

En este apartado analizamos la distribución del poder político en dos ámbitos diferentes. Por un lado, el parlamento; y por otro en la arquitectura institucional de los organismos que intervienen en las políticas públicas infocomunicacionales. En segundo lugar, indagamos sobre las características de la CM, así como las diferencias entre los partidos y fracciones que la integran.

3.2.2 Distribución del poder político

Una de las primeras discusiones legislativas sobre Antel se dio en el marco de la discusión sobre la LUC. La propuesta incluía obligar por vía legislativa a que Antel arriende su infraestructura a actores privados. En esa oportunidad, la iniciativa (plasmada en los artículos 268 y 269 del proyecto de ley enviado por el PE) no fue apoyada por CA ni por el sector Ciudadanos del PC. Según diputados oficialistas, los artículos sobre el arrendamiento de la infraestructura de Antel se quitaron porque “no estaban los votos” (Rodrigo Goñi, comunicación personal, mayo de 2023).

Al igual que con la LSCA, el PE intentó por varias vías modificar la legislación sobre el arrendamiento de la infraestructura de Antel. En esta línea, una de las propuestas que no prosperó en el Parlamento fue la creación de un Fondo Universal de Telecomunicaciones (FUT). La iniciativa surgió de la Dinatel, liderada por Guzmán Acosta y Lara, del PC, pero no logró en el Parlamento el apoyo unánime de su partido: “se quiso hacer el FUT y el Partido Colorado —increíblemente, quien lo lleva adelante es un director que es Colorado— pero [...] quien se lo rebatió fue su propio partido” (Martín Melazzi, comunicación personal, abril de 2023).

El instrumento de Fondo es utilizado en gran parte de los países del mundo y tiene como finalidad llevar conectividad a zonas que no son económicamente rentables para las empresas. La iniciativa implicaba que se destinarán fondos públicos para que empresas privadas puedan expandirse territorialmente. Esta herramienta tiene como objetivo cumplir con un rol social, que en Uruguay ya cumple Antel (Gustavo Gómez, comunicación personal, 8 de noviembre de 2023).

Según la Encuesta de Usos de la Tecnología de la Información y la Comunicación (EUTIC, 2024), en Uruguay el uso de internet alcanza al 92% de las personas de 14 años o más. Dada la alta penetración de internet, así como la inexistencia de grandes brechas digitales a nivel territorial, no resulta necesario utilizar este tipo de instrumentos en Uruguay. En ese sentido, la propuesta del Ejecutivo implicaba una concesión a las empresas privadas para lograr por otra vía que puedan usufructuar la infraestructura de Antel.

Sobre las modificaciones a la LSCA, como describimos en el capítulo 2, la Coalición de gobierno estuvo todo el período negociando la aprobación de la nueva Ley. El proyecto original fue remitido al Parlamento por parte del Ejecutivo en abril de 2020 y se aprobó en mayo de 2024. CA tuvo un rol clave en las negociaciones, donde para aprobar la Ley 20.383, pidió incluir el Artículo 72, que luego el presidente vetó. Aquí se demuestra que, a pesar de tener mayorías parlamentarias, la Coalición no pudo aprobar todas las propuestas enviadas por el PE.

Si cambiamos el foco y observamos ahora la arquitectura institucional con relación a las políticas públicas infocomunicacionales, encontramos que Antel ocupa un rol central en este ecosistema. En términos institucionales el sector público de las telecomunicaciones se articula en torno a tres actores principales; Antel es una empresa estatal, Dinatel el formulador de políticas y URSEC el organismo regulador.

Antel destaca por su tamaño y peso económico. En tanto empresa pública uruguaya, tiene un directorio políticamente designado y está subordinada al gobierno representativo (Narbond, 2012). El Directorio, integrado por tres miembros, es votado por el Senado a propuesta del presidente y tiene a un representante de la oposición, cuyo rol es el de controlar la gestión.

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

En tercer lugar, la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) es el organismo regulador, creado en 2001 en la órbita de Presidencia. En 2020, con la aprobación de la LUC, se convierte en un organismo descentralizado. La URSEC presenta una débil capacidad institucional que hace que tenga dificultades para ejercer su tarea de fiscalización

(Pablo Siris, director de URSEC por el FA, comunicación personal, junio de 2023). El diseño institucional no ha estado exento de tensiones, particularmente visibles en los gobiernos progresistas, donde Antel aparece como un actor con mucho más peso y poder que Dinatel y URSEC (Franco, 2022; Alonso et al, 2012).

Como ejemplo del peso que tiene Antel como empresa y la capacidad de incidencia de sus cuadros gerenciales y técnicos, observamos el cambio de rumbo respecto a la difusión de contenidos audiovisuales. Según declara Daniel Larrosa (director de Antel por el FA, comunicación personal, 22 de mayo de 2023):

Hubo tres años de pasividad en contenidos y de retracción y de tratar de eliminar el concepto de que Antel tiene que tener contenido, pero al final hubo un cambio [...] me parece que de alguna manera jugó la presión de los gerentes de Antel que saben que si no te dedicas a contenido te fundís.

Aquí repasamos cómo se dio la distribución del poder político en dos áreas. En primer lugar, al analizar las discusiones parlamentarias sobre la infraestructura de Antel y la Ley de Medios, se evidencia que tanto CA como parte del PC fueron poniendo distintos frenos a la negociación. La Nueva Ley de Medios se aprobó sobre el final del período. Con relación a la infraestructura de Antel, el Ejecutivo no logró aprobar la obligatoriedad de arrendar la infraestructura a actores privados, pero sí se abrió a los cableoperadores los servicios de internet al hogar.

En segundo lugar, hicimos foco en el peso de Antel dentro de la estructura institucional vinculada a las telecomunicaciones. Como se evidencia con relación a la política de difusión de contenidos audiovisuales, los cuadros gerenciales y técnicos tuvieron incidencia sobre el rumbo que tomó la empresa pública. Antel es considerado un ente con vida propia y capacidad de supervivencia (Gustavo Gómez, comunicación personal, 8 de noviembre de 2023).

A continuación, analizamos las características de los partidos y fracciones que integran la Coalición. Por su parte, el FA —como desarrollaremos en el apartado 3.3—, a pesar de no ser determinante para alcanzar la mayoría legislativa, operó sobre la posición del gobierno, debido a su peso electoral y su discurso en defensa de las empresas públicas.

3.2.2. Integración de la Coalición

La conformación de gobiernos de coalición es una estrategia recurrente en la historia de los presidencialismos latinoamericanos e implica “negociación y acuerdo entre el presidente y los partidos que ingresan al gabinete” (Chasqueti, 2006: 169). El gobierno de la CM requirió por parte de los actores políticos un juego de negociación entre partidos e incluso entre fracciones de los partidos. La novedad con respecto a décadas pasadas es que la coalición fue más fragmentada (integrada por cinco socios) y orientada a la derecha con CA como actor clave (Pérez Betancur y Moraes, 2021). La Coalición buscó responder a los intereses de los actores que constituyen su base de apoyo. Sin embargo, la capacidad del gobierno de implementar su programa no depende solo de su voluntad sino del “juego de acuerdos, negociaciones y frenos que se generan tanto entre los actores opositores y los que apoyan al gobierno, como entre los propios socios de la Coalición” (Rocha-Carpuic, López Burian y Hernández Nilson, 2023:10).

CA fue la principal sorpresa del ciclo electoral 2019³⁹, llegando a un 11% de los votos y logrando tres bancas en el Senado y once en la Cámara de Representantes, lo que lo volvió un socio fundamental de la Coalición de gobierno. Cabildo se creó de forma meteórica (Nocetto, Piñeiro y Roseblatt, 2020) bajo el liderazgo de Guido Manini Ríos, ex comandante en jefe del Ejército. Manini Ríos fue cesado por Tabaré Vázquez el 12 de marzo de 2019 a causa de sus cuestionamientos a la actuación del PJ en casos de delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura cívico militar. El novel partido absorbió la derecha más radical de los partidos tradicionales y a la “familia militar” centrando su campaña electoral en la consigna “se acabó el recreo” (Caetano, 2023).

Cabildo se presenta como un partido de corte nacionalista y ello lo llevó a desarrollar adelante diferentes iniciativas⁴⁰. Con relación a la Ley de Medios, en primer lugar, observamos un vínculo de cercanía con los cableoperadores del interior del país (lugar de fortaleza electoral del partido en 2019) y una búsqueda por representar sus intereses. El diputado cabildante Sebastián Cal (comunicación personal abril de 2023) tuvo más vínculo

³⁹ En las elecciones de 2024 los votos de Cabildo se desploman del 11% al 2,45%, no llegando a obtener bancas en el Senado.

⁴⁰ Un momento de tensión a la interna de la Coalición fue cuando Cabildo Abierto votó en conjunto con el Frente Amplio la Ley Forestal que ponía límites al uso del suelo para la producción forestal. La Ley fue vetada por el presidente Lacalle Pou.

con los cableoperadores del interior que con los actores mediáticos de Montevideo. Considera que debe haber Ley de Medios:

Para proteger sobre todo a los medios más chicos, a los medios del interior, a los medios que viven una realidad completamente diferente, poner un freno al avance de grupos económicos muchas veces de capitales extranjeros.

Por otro lado, como quedó demostrado en la aprobación de la Ley, Cabildo negoció la inclusión del Artículo 72 fuertemente cuestionado por actores nacionales e internacionales por no respetar estándares de libertad de prensa. A su vez, el Partido Colorado votó la Ley poniendo la condición de que luego se vetara ese artículo, lo que enfrentó públicamente a estos dos espacios⁴¹.

Si analizamos algunas características del PC en este período, debemos comenzar por recordar que obtuvo el 12,4% de los votos en las elecciones de octubre de 2019 bajo el liderazgo de Ernesto Talvi⁴². En las elecciones primarias el PC tuvo la interna más fragmentada del escenario (Luján, 2021). En los hechos la elección se transformó en una disputa entre Talvi —con un inesperado perfil más socialdemócrata— (Garcé y Porzecanski, 2021) y el ex Presidente Julio María Sanguinetti, representando el ala más conservadora del Partido. Talvi ganó esa elección por más de 20 puntos porcentuales y al igual que otros líderes impulsó un sector nuevo (Buquet, 2021). Durante la campaña, Talvi marcó en varias ocasiones diferencias con CA, declarando que “las distancias que nos separan con Manini son oceánicas⁴³”.

Con relación a la discusión sobre la Ley de Medios y la infraestructura de Antel, el sector Ciudadanos, ya sin su principal líder, también jugó un rol importante, sobre todo oponiéndose, como en la campaña electoral, a CA. Esto se refleja por ejemplo en la discusión sobre el Artículo 72.

Estas diferencias a la interna de la Coalición se plasmaron en las discusiones parlamentarias y demoraron la aprobación de la Ley de Medios. La integración de la Coalición no impidió, sin embargo, que el Ejecutivo aprobara algunos de sus objetivos más urgentes, entre ellos, la

⁴¹ Ver <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/-Hipocresia-y-cinismo--Manini-vuelve-a-cruzar-a-colorados-por-articulo-de-Ley-de-Medios-uc893459>. Acceso diciembre de 2024.

⁴² Ernesto Talvi integró el Gabinete inicial del gobierno de Lacalle Pou asumiendo como Canciller, pero en el mes de junio renunció y anunció su retiro de la política.

⁴³ Ver: <https://ladiaria.com.uy/elecciones/articulo/2019/7/ernesto-talvi-las-distancias-que-nos-separan-de-manini-son-oceanicas/>. Acceso diciembre de 2024.

derogación del Artículo 56 que prohibía la propiedad cruzada entre licencias de cable y de telecomunicaciones.

3.3. La dinámica de la competencia electoral

Otro de los factores que incide sobre la posibilidad de reformar cierto campo de las políticas públicas es la dinámica de la competencia electoral. Retomando a Pribble (2017), la competencia electoral se refiere a cuán competitivas son las elecciones entre los partidos, así como al peso de la oposición (a través de la cantidad de bancas obtenidas en el parlamento).

En las elecciones nacionales de 2019, el FA logró el 40,7% de los votos válidos (13 bancas en la Cámara de Senadores y 42 en Diputados), lo que implicó una pérdida de casi nueve puntos respecto a la elección anterior⁴⁴. De cara a la segunda vuelta, la coalición progresista centró su estrategia electoral en su estructura militante (Pérez Betancur y Moraes, 2021) y la elección se definió por poco más de un punto porcentual (aproximadamente 37.000 votos).

En este apartado centramos el análisis, en primer lugar, en el peso de la oposición. Para ello repasamos cómo quedaron distribuidas las bancas legislativas. A su vez, damos cuenta de las posiciones políticas de los actores del FA en las discusiones referidas a las políticas públicas infocomunicacionales del quinquenio 2020-2025.

En segundo lugar, observamos la capacidad de movilización de la izquierda social y política. Encontramos como hito clave el Referéndum en contra de 135 artículos de la LUC, que no alcanzó la mayoría necesaria, pero logró el 48,67% de los votos. También observamos el rol de los actores del movimiento social como SUTEL y la Coalición por una comunicación democrática, organización que tuvo un papel relevante en la movilización de la agenda regulatoria de los medios durante la administración del FA.

⁴⁴ En el período anterior (2015-2020), al igual que en los dos primeros gobiernos, el FA tenía mayoría legislativa con 50 bancas en la Cámara de Representantes y 16 en la de Senadores.

3.3.1. El peso de la oposición

El FA tuvo la bancada partidaria más grande en el Parlamento si tenemos en cuenta a los partidos de la Coalición por separado, tal como mostramos en la Tabla 4. Estos partidos sumados alcanzaban la mayoría legislativa (18 senadores y 56 diputados).

Tabla 4

Distribución de las bancas legislativas según partido (período 2020-2025)

Partido	Bancas en Senadores	Bancas en Diputados
Frente Amplio	13	42
Partido Nacional	10	30
Partido Colorado	4	13
Cabildo Abierto	3	11
Partido de la Gente	0	1
Partido Independiente	0	1
PERI	0	1
Total	30	99

Elaboración propia a partir de datos de la Corte Electoral

A continuación, repasamos las posiciones del FA en los principales puntos de disputa vinculados a la reforma del campo infocomunicacional durante el gobierno de la Coalición. Consideramos que la fortaleza de la oposición es un elemento a tener en cuenta para analizar el mapa de las posibles reformas políticas que se propone llevar adelante un gobierno.

La primera discusión en el ámbito legislativo en este sentido fue sobre los artículos incluidos en la LUC enviada por el PE referidos a la obligatoriedad de Antel de arrendar su infraestructura, a los que el FA se opuso. Para ello, el partido progresista hizo énfasis en las políticas protectoras de Antel durante sus administraciones. Y en particular en la inversión en infraestructura a través de la construcción de fibra óptica al hogar.

Carolina Cosse, presidenta de Antel (2010-2015) y titular en la Cámara de Senadores al momento de discutir la LUC, planteaba en la discusión parlamentaria sobre la compartición de la infraestructura de Antel: “¿Cuál es la necesidad objetiva de abrir la competencia a la

competencia?”⁴⁵. Esta idea fue repetida por diferentes figuras del FA y surge también de nuestro trabajo de campo. Según Silvia Nane (comunicación personal, julio de 2023), para el FA era necesario que la empresa pública presente una nueva estrategia comercial luego de dejar de tener el monopolio de la conexión por fibra óptica:

Nadie que fuese gerente de una empresa privada podría hacer eso [...] Porque no da lo mismo. Y si no da lo mismo, tiene que traer un beneficio. Y si no trae un beneficio y lo que trae en definitiva es un perjuicio, tiene que tener un plan de contingencia o de mitigación

Estas intervenciones dan cuenta de que el FA denunciaba la inexistencia de una racionalidad empresarial en la conducción política de Antel. Es decir que las decisiones no se tomaban basadas en obtener un beneficio económico para la empresa estatal.

Con respecto a la discusión sobre la nueva Ley de Medios, la Coalición progresista participó en algunos momentos de la negociación proponiendo alternativas, pero, en general, se opuso a la derogación de la 19.307. El día de la votación en el Senado, además de los contenidos de la Ley, el FA denunció la forma en que se dio trámite legislativo. La votación de la Ley fue ingresada como “grave y urgente” y no tuvo tratamiento previo en la Comisión de Industria de la Cámara de Senadores, lo que el FA consideró como un “atropello”⁴⁶.

Más allá de las discusiones a nivel parlamentario sobre la técnica legislativa y los usos y costumbres de cada cámara, podemos observar que la excepcionalidad al regular los medios de comunicación, sin embargo, es algo que se ha dado en los sucesivos gobiernos y trasciende los colores políticos. Por ejemplo, si repasamos cómo se configuró la dinámica entre partido, gobierno y grandes grupos mediáticos durante las administraciones frenteamplistas, encontramos que originalmente esta agenda estaba en el programa de la coalición progresista ya en 2004. Sin embargo, aunque el presidente Tabaré Vázquez confrontó discursivamente a los medios, no se avanzó en la agenda regulatoria. De cara a un segundo gobierno, la LSCA se aprobó tardíamente y se reglamentó poco antes de que termine el segundo gobierno de Vázquez.

⁴⁵ Intervención de Carolina Cosse en el Senado en la discusión por la LUC: https://www.youtube.com/watch?v=LZT1q3bq9X8&ab_channel=CarolinaCosse. Acceso diciembre de 2024.

⁴⁶ Ver La Diaria <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2024/5/senado-aprobo-la-nueva-ley-de-medios-que-se-trato-de-forma-grave-y-urgente-y-fa-denuncio-atropello-de-la-coalicion/>. Acceso noviembre de 2025.

Sobre el contenido de la nueva Ley, si resumimos las principales críticas en la intervención del entonces Senador Alejandro Sánchez⁴⁷, encontramos que refieren a la concentración mediática; la eliminación del cobro del canon por el uso del espectro radioeléctrico y a las empresas de televisión por cable; la autorización de la venta del 100% de las acciones de los cableoperadores a capitales extranjeros; la defensa de la inversión de Antel, así como la designación de los directores de medios públicos por seis años (televisión) y cuatro (radio).

También la fuerza política Frente Amplio rechazó la Ley. La declaración, firmada por la Presidencia, comienza diciendo: “En defensa de Antel, empresa pública de todos los uruguayos y uruguayas, el Frente Amplio rechaza la aprobación de la nueva Ley de Medios en la Cámara de Diputados”⁴⁸. En ese momento, el Artículo 72 propuesto por CA generó una importante controversia pública. La declaración del FA se centra en este tema, en primer lugar, y en los perjuicios que la nueva Ley podría traer para Antel, particularmente la apertura a que los cableoperadores obtengan licencias para dar servicios de internet: “la privatización de la transmisión de datos de internet golpea a Antel”. Encontramos entonces que el FA se opuso a la derogación de la LSCA rechazando los cambios que la nueva legislación trajo. Pero la argumentación central de su discurso estuvo basada en la protección de la empresa pública Antel.

Si hacemos foco en las estrategias comerciales de la empresa estatal, por ejemplo, el lanzamiento de la tecnología 5G, el FA denunció que Antel podría haber implementado antes esta iniciativa comercial y comenzar a ofrecer este servicio para posicionarse en el mercado. Para Pablo Siris, director de URSEC por el FA entre 2020-2025: “Antel hubiera podido estar brindando servicios 5G ya desde el año 2019” (comunicación personal, junio de 2023). En línea con lo que declaró la entonces senadora Silvia Nane, el elenco frenteamplista considera que Antel no avanzó para esperar que las empresas privadas estuvieran en condiciones de hacerlo e ingresar al mercado 5G en el mismo momento y por ende en condiciones similares.

Esta constatación va en línea con lo que identificamos en el apartado 3.1 sobre la concepción de la Coalición sobre las empresas públicas y Antel en particular: Antel tiene demasiado poder y se intenta que las empresas privadas equiparen sus condiciones. Cabe mencionar que no es posible en la realidad que las empresas multinacionales de telecomunicaciones que

⁴⁷ Intervención de Alejandro Sánchez (entonces Senador por el MPP) en la discusión sobre Ley de medios: https://www.youtube.com/watch?v=H1R4dzRC07Y&ab_channel=609MPP. Acceso diciembre 2024.

⁴⁸ Ver Declaración FA: <https://www.frenteamplio.uy/fa-rechaza-en-el-parlamento-la-aprobacion-de-la-nueva-ley-de-medios/>. Acceso noviembre de 2025.

compiten con Antel tengan exactamente las mismas condiciones ya que la empresa lidera los segmentos donde compite y tiene un desarrollo de infraestructura mucho más expandido territorialmente. Además, como ya hemos mencionado en esta investigación, la ciudadanía uruguaya suele tener una preferencia por la empresa pública. Encontramos que esto se da por el buen servicio que brinda y también por los acontecimientos históricos ya referidos. Resulta apropiado para futuras investigaciones, poder estudiar en qué medida esta última afirmación se mantiene con el paso del tiempo y el recambio generacional de la población.

Por otra parte, si nos centramos en el entramado institucional de las empresas públicas en Uruguay, encontramos participación de la oposición en los Directorios como un mecanismo de control. Durante la gestión de la Coalición en Antel, el rol del FA fue controlar la gestión, intentar acceder a la información y acompañar las políticas con las que se acordaba (Daniel Larrosa, comunicación personal, 12 de mayo de 2023).

Aquí observamos como el FA, aunque no ganó las elecciones, tenía un peso político relevante como oposición, al ser además el partido más grande. Con respecto a las políticas de Antel, se basó en la protección de la empresa durante los períodos progresistas. Sobre la nueva Ley de Medios, no la acompañó y la criticó públicamente, más allá de sus posiciones o políticas efectivamente implementadas cuando gobernó. Siguiendo la literatura de referencia en esta investigación, sostenemos que, al tener una oposición progresista fuerte, el gobierno tiene menos incentivos para aplicar políticas poco populares.

3.3.2. Capacidad de movilización social

Aquí nos detenemos, en primer lugar, en el Referéndum en contra de 135 artículos de la LUC impulsado por el movimiento social y el FA. Uruguay constituye un caso excepcional respecto al uso de mecanismos de democracia directa que han sido sistemáticamente promovidos por organizaciones sociales ajenas al gobierno como parte de sus estrategias opositoras (Monestier, 2010). Este mecanismo a lo largo de la historia permitió ampliar la base de movilización política y que tanto las organizaciones sociales como los partidos puedan organizarse para proponer o rechazar cambios legislativos y/o constitucionales.

El Referéndum para derogar 135 artículos de la LUC nació como una iniciativa del movimiento social. La primera organización en resolver impulsar un mecanismo constitucional fue la central única de trabajadores, el PIT-CNT, convocando además a una Comisión Nacional pro referéndum a la que se sumaron organizaciones como la Intersocial Feminista y el movimiento estudiantil. Para el lanzamiento de la campaña de recolección de

firmas, en diciembre de 2020, ya se había integrado el FA. La LUC, que se aprobó en el Parlamento el 8 de julio de 2020, constaba de 476 artículos. En la discusión parlamentaria, el FA propuso modificaciones a algunos artículos que acompañó con el voto. Ante esta situación, una de las primeras discusiones que generó tensiones en el movimiento pro referéndum fue si se buscaba derogar toda la Ley o algunos de sus artículos; y posteriormente, cuáles serían los artículos a derogar. Esta discusión reedita otras históricas, ya que se dio una situación similar con respecto a la derogación de la Ley de Empresas Públicas.

Es así que tras haber perdido las elecciones y en plena pandemia, juntar las firmas necesarias para poder llevar adelante el Referéndum constituyó una victoria para la izquierda social y política. La campaña se estructuró en dos bloques: el movimiento social y el FA apoyaban el sí a derogar 135 artículos de la LUC y la coalición de gobierno el No. Fue el propio Lacalle quien defendió la LUC en cadena nacional previo al Referéndum. Los resultados no arrojaron novedades respecto del balotaje, ya que cada bloque obtuvo prácticamente iguales resultados que en 2019. El Sí logró el 48,6%, no llegando al 50% más uno requerido para la derogación. Este resultado da cuenta de dos bloques casi idénticos en su tamaño, en los cuales se divide la política uruguaya.

Uno de los puntos clave de la campaña del Sí fue la defensa de las empresas públicas. En el lanzamiento de la campaña el eje central fue la denuncia del objetivo “desestatizador”⁴⁹ que conllevaba la Ley. Algunos de los artículos que referían a esto eran la portabilidad numérica en el caso de Antel y la nueva fórmula para calcular el precio de los combustibles en el caso de ANCAP.

Si analizamos las posiciones del Sindicato Único de Telecomunicaciones (SUTEL), este actor compara los intentos de privatización de los años 90 con las políticas de la CM entre 2020 y 2025: en los 90 se hacía referencia a las ineficiencias de la empresa para justificar la privatización. Sin embargo, en el s. XX es complejo sostener que Antel es ineficiente, por lo cual se busca lesionar de todas formas posibles a la empresa para justificar la implementación de otro tipo de iniciativas (Florencia Leymonié, dirigente de SUTEL, comunicación personal, 30 de agosto de 2022).

Es así que encontramos que el movimiento social, en particular los actores sindicales, ocupan un rol central en la agenda de discusión política en Uruguay. En particular SUTEL, al igual

⁴⁹ Ver La Diaria: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/10/se-lanzo-la-campana-a-favor-de-la-derogacion-de-la-luc-con-criticas-a-su-claro-objetivo-desestatizador/>. Acceso junio de 2025.

que en los 90, ha tenido un rol clave en la defensa de Antel como empresa pública. La Coalición por una comunicación democrática, por su parte, se mostró dispersa en su organización para defender la LSCA, aunque realizó una campaña de redes y algunas instancias de conversación pública.

3.4. El peso de los actores empresariales

Durante el denominado giro a la izquierda en la región, aunque con diferencias según cada país, los gobiernos identificaron a los actores mediáticos como actores políticos, y en muchos casos los nombraron su oposición. En Uruguay, sin embargo, debido a la configuración del sistema mediático nacional, el progresismo no confrontó directamente con los medios de comunicación (Schuliaquer, 2017). En ese contexto, durante el período 2005-2020 se fortaleció a la empresa estatal de telecomunicaciones Antel. El FA, en tanto partido político, tuvo un rol clave, ya que bloqueó una iniciativa gubernamental durante el primer mandato de Vázquez (el Plan Cardales) que, entre otras medidas, habilitaba a los actores mediáticos a ingresar al negocio de la provisión de servicios de internet fijo, una demanda histórica del sector.

Ante el regreso al gobierno de los actores clásicos del bipartidismo, cabe preguntarnos: ¿Qué ocurre con el vínculo entre gobierno y grupos mediáticos? ¿Qué peso tuvieron en este período los empresarios de medios sobre la definición de las políticas públicas? ¿Qué forma tomó esta dinámica?

Aquí nos detenemos a estudiar cómo se dio la relación entre los grupos mediáticos y el gobierno de la CM en Uruguay (2020-2024). En primer lugar, hacemos foco en las políticas de regulación de medios. En segundo lugar, analizamos la participación del sector público — a través de Antel— y de las empresas privadas en los nuevos negocios del sector producto de los avances tecnológicos.

3.4.1. El vínculo entre gobierno y grupos mediáticos nacionales (período 2020-2025)

A continuación, analizamos cómo fue el vínculo entre el gobierno y los grandes grupos mediáticos nacionales durante el mandato de la CM. En particular nos preguntamos cuánto del patrón histórico de acomodamiento se mantiene para este período. Con este propósito, y como parte de las políticas públicas para el sector de los medios de comunicación, es que

observamos en primer lugar las postergaciones sucesivas al cobro del canon establecido en la LSCA. Esta Ley, como hemos mencionado, fue sustituida en agosto de 2024 por una nueva legislación que no prevé cobros a los medios por el uso del espectro ni por la cantidad de licencias de cable.

La LSCA, en sus artículos 187 y 188, obligaba a los propietarios de los servicios de comunicación (radio, televisión y televisión por cable) a pagar un canon anual por la renovación de las licencias y por el uso del espectro radioeléctrico. Por un lado, el Art. 187 fijaba el cobro por la renovación anual de la licencia a los titulares de los servicios de televisión por cable. Según establecía la misma Ley, lo recaudado era destinado al Fondo de Promoción del Sector de Comunicación Audiovisual. El Art. 188, por su parte, disponía que todos los titulares de servicios de radio y/o televisión tuvieran que abonar mensualmente por el derecho al uso de las frecuencias radioeléctricas. Ambos artículos integraron el conjunto de 69 disposiciones de la Ley que las empresas de medios buscaron impugnar ante la SCJ. En este caso, los dos recursos fueron rechazados.

Aunque la LSCA fue aprobada en 2014, fue su reglamentación en junio de 2019 (durante el último año del segundo gobierno de Vázquez), que estableció los plazos para el cobro del canon, así como que el organismo encargado de efectivizarlo era la URSEC. Los plazos para el pago comenzaron a regir cuando el FA ya había dejado el gobierno, de forma que la fuerza política progresista no avanzó con el cobro del canon a los grupos mediáticos, tal como establecía la legislación que el mismo partido aprobó unos años antes. En un escenario de campaña electoral, y en línea con hallazgos anteriores, esta brecha entre la Ley aprobada y su implementación da cuenta de que el gobierno frenteamplista de ese momento (segundo mandato de Vázquez) no tenía intención de desatar un posible conflicto con los dueños de los medios de comunicación nacionales.

Al asumir el gobierno, la CM prorrogó —en una primera instancia por un año— el cobro del canon debido al contexto de pandemia a través del Decreto N°389/020 (Uruguay, 2020):

las empresas de comunicación audiovisual se han visto directamente afectadas por la disminución en su actividad económica general, debido a la reducción de ingresos por concepto de avisos publicitarios y han cumplido un rol esencial para el adecuado acceso a la información por parte de la población [...] que resulta particularmente inoportuno que, habiendo transcurrido cinco años desde la entrada en vigencia de la Ley N° 19.307, el comienzo de la operativa que el artículo 88 del Decreto N° 160/019 dispone se produzca en momentos en que la coyuntura de la emergencia nacional sanitaria impone como prioritario evitar que las empresas se vean recargadas con nuevos gravámenes

A partir de este Decreto, que se aprobó de manera retroactiva, la URSEC devolvió un monto de 8,5 millones de pesos a canales y cableoperadores que ya habían efectuado el pago⁵⁰. Dado que las empresas de cable vinculadas a los Tres Grandes son las más grandes del sector, este cambio los favoreció directamente, en particular a las empresas de televisión para abonados ya que el cobro se da en función de la cantidad de clientes.

Según datos de URSEC, a diciembre de 2021, el 36% de los servicios de televisión para abonados se ubicaban en Montevideo. En este departamento, la líder es la empresa Bersabel SA (Flow Uruguay), que tenía en 2021 el 23% de los servicios, seguida por DIRECTV con el 21%. A continuación, figuran las empresas vinculadas a los Tres Grandes: Tractoral SA (TCC) tenía el 18% del mercado; Riselco SA (Nuevo Siglo) el 17% y Montecable el 16%.

Como muestran los datos, las empresas de cable de los Tres Grandes se han enfrentado en las últimas décadas a una intensa competencia de las empresas de televisión para abonados por vía satelital. Un punto central es que la nueva ley de medios permitió brindar internet solo a los cableros que brindan servicio por red coaxial excluyendo a aquellas que lo hacen por vía satelital.

Nuevamente enfatizamos aquí la línea de continuidad sobre las características excepcionales que toma la regulación de los medios en comparación con otras arenas de política pública. El FA aprueba una Ley que reglamenta años después; los plazos para que se hagan efectivos algunos de los artículos corren ya cuando deja de ser gobierno; durante los primeros años de su mandato el gobierno de la CM trata de modificar la LSCA por diferentes vías, pero al no lograrlo, suspende el cobro del canon, incluso devolviendo dinero a empresas que ya habían pagado, lo que implica una transferencia de recursos del Estado a grupos mediáticos nacionales. Para confirmar el carácter excepcional que toma la regulación de medios, el Decreto se aprueba el 31 de diciembre de 2020 y se publica el 15 de enero de 2021, etapa del año donde debido a la temporada estival, hay una merma en la visibilidad de los acontecimientos políticos.

En agosto de 2022, el Poder Ejecutivo aplazó nuevamente por un año el cobro del canon. Los motivos refirieron a los efectos económicos adversos provocados por la pandemia y al reconocimiento de los servicios de comunicación audiovisual como “portadores de información, educación y cultura” y que “la potestad regulatoria del Estado se limita a su

⁵⁰ Ver La Diaria: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2021/2/la-ursec-debe-devolver-85-millones-de-pesos-que-cobro-a-canales-y-cableros-por-canon-que-fue-postergado-por-el-gobierno/>

obligación de garantizar la libertad de expresión y el acceso a la información, así como a la protección de los demás derechos inherentes a la personalidad humana” (Decreto 253/022, Uruguay, 2022). La redacción del Decreto da cuenta de la posición del gobierno de la CM sobre la regulación de los medios, ya que como allí se señala, la regulación debe limitarse a garantizar la libertad de expresión y el acceso a la información.

En octubre de 2023 el plazo se prorroga hasta el 1° de enero de 2024 (Decreto 395/023, Uruguay, 2023). Esta vez, ya definitivamente pasado el contexto de pandemia, el Decreto refirió a los costos de transmisión en simultáneo en formato analógico y digital que deben asumir los actores mediáticos, así como la baja penetración de la televisión digital según la Encuesta Continua de Hogares (ENH).

Como podemos observar, en este ejemplo concreto que refiere a una transferencia de recursos económicos de los medios al Estado, según consignaba la legislación vigente, el patrón de acomodamiento entre gobiernos y medios en Uruguay se mantiene, ya que hay una captura de recursos por parte de los grupos mediáticos más grandes del país. Ni los gobiernos del FA ni la Coalición aplicaron los artículos referidos al cobro del canon. La Coalición lo postergó en tres ocasiones, hasta que en la Ley N° 20.383 los artículos fueron derogados. En términos de recursos, aunque el FA no tuvo la voluntad política de avanzar en la implementación de la Ley y el cobro del canon, la Coalición llegó a devolver el dinero, una transferencia directa de recursos a los medios de comunicación.

Dando continuidad al análisis del vínculo entre gobierno y grupos mediáticos, pero ahora haciendo foco en el vínculo con la empresa estatal de telecomunicaciones, encontramos dos antecedentes principales. En primer lugar, la iniciativa del Cardales rompió por primera vez con la actuación cartelizada de los Tres Grandes. En un contexto de primeras respuestas de las empresas al fenómeno de la convergencia, Canal 10 fue el primero en diseñar una estrategia para el nuevo escenario, apostando a una alianza estratégica con Antel para ofrecer servicios de *triple play* (telefonía fija, Internet y cable) (Lanza y Buquet, 2011).

En segundo lugar, con relación a la estrategia de difusión de contenidos audiovisuales por internet, durante los primeros años de funcionamiento de Vera TV, la plataforma de la empresa estatal portó las señales de los tres canales de aire gratuitamente. A ellos se sumó VTV, algo trascendental ya que le permitió a Vera competir con los cableoperadores al ofrecer en exclusividad el fútbol uruguayo por Internet. Esto fue así hasta 2018, cuando VTV dio de baja de forma unilateral su señal de la grilla de Vera TV. Antes ya lo habían hecho los

canales 4,10 y 12 (Franco, 2021). Esta escena da cuenta de que los canales privados comenzaron a ver a Vera como una competencia y decidieron abandonar la grilla.

Si comparamos la estrategia de difusión de contenidos de Antel durante los gobiernos del FA y el gobierno de la CM, podemos resumir las principales diferencias en algunos puntos. En primer lugar, durante los dos primeros años del gobierno de la CM no se tomaron iniciativas sobre Vera TV, bajo la premisa de que la producción y/o transmisión de contenidos audiovisuales excedía las funciones de la empresa de telecomunicaciones. Ante el cambio de rumbo, reconocido por el propio presidente de la empresa Gabriel Gurméndez, la nueva estrategia implicó cooperar con los Tres Grandes.

Según Gabriel Gurméndez (comunicación personal, 9 de mayo de 2023), el relanzamiento de Vera TV como Antel TV se debió a un cambio de enfoque en la estrategia de la empresa porque “la ciudadanía quiere ver lo que pasa en su sociedad”. Por eso, en alianza con los Canales 10, 12 y 4, se “puso el contenido de los canales de televisión en vivo en nuestros celulares, un factor diferencial frente a nuestra competencia”.

En esta escena podemos ver cómo además de congraciarse con los medios, Antel se alió con ellos y les entregó recursos en uno de los negocios claves: la difusión de contenidos audiovisuales. El patrón de acomodamiento histórico, que en el área de la difusión de contenidos había quedado en pausa tras los gobiernos frenteamplistas, se retoma: los Tres Grandes cobran dinero del Estado por estar en la grilla de Antel TV, formando parte también de este mercado estratégico. Una de las principales críticas que recibió esta iniciativa fue que el acuerdo comercial entre Antel y los canales de televisión abierta sólo podía verse en celulares, no siendo posible castearlo a la televisión u otra pantalla⁵¹.

Por otro lado, al examinar otro de los negocios clave: el servicio de internet fijo (demanda histórica de los Tres Grandes), encontramos que esta vez nuevamente las tres empresas formaron un consorcio para actuar juntas, tener mayor capacidad de negociación y aumentar sus beneficios. El 30 de abril de 2024 solicitaron a través de una carta la posibilidad de actuar de forma conjunta para brindar servicios de internet al hogar, que fue autorizada por el presidente Lacalle Pou. Este hecho muestra nuevamente la actuación cartelizada de estos grupos mediáticos, los más grandes del país.

⁵¹ En junio de 2025, ya en un nuevo gobierno frenteamplista, el Directorio de Antel no renovó este acuerdo.

En esta oportunidad lograron cumplir con su antigua aspiración de ingresar al negocio de los servicios de internet. Este cambio es el más importante del período ya que era una demanda histórica que los cableoperadores no lograron cumplir durante las administraciones frenteamplistas. Consideramos entonces que los actores empresariales, en particular los Tres Grandes de los medios nacionales, tuvieron fuerte influencia sobre las políticas efectivamente implementadas. Como fuera mencionado, en este quinquenio se retoma el patrón histórico de acomodamiento: ante cambios tecnológicos, los Tres Grandes entran juntos al nuevo negocio.

3.4.2 Participación del Estado y de actores privados en negocios estratégicos

Sobre la participación de Antel como empresa en negocios estratégicos, para Daniel Larrosa (comunicación personal, mayo de 2023), “hay una privatización encubierta de negocios que no son ahora palpables”. Según el entonces director por el FA, los gobiernos anteriores tuvieron iniciativa sobre nuevos servicios que en el quinquenio 2020–2025 se dejaron de promover. Estos nuevos servicios son los que tienen mayores márgenes de ganancias y hacia donde se han focalizado todas las grandes empresas de telecomunicaciones globales ante la disminución de los ingresos en los segmentos clásicos del mercado. Estos servicios, con fuerte crecimiento, pueden clasificarse en tres tipos principales: centros de datos; conectividad internacional y nuevos negocios (servicios digitales tales como identidad digital, billetera electrónica; y producción y/o difusión de contenidos audiovisuales) (Larrosa, 2023).

Esta mirada de la CM da cuenta de lo que declaran los actores sobre que Antel se extralimitó en sus funciones y en este período había que “volver a lo suyo” (Gabriel Gurméndez, comunicación personal, 9 de mayo de 2023). El volver a lo suyo implicaba centrarse en los segmentos clásicos de las telecomunicaciones: telefonía fija, telefonía móvil e internet fijo. Estos segmentos, producto de los cambios tecnológicos, han reducido paulatinamente sus rentabilidades. La telefonía fija no produce ganancias; los servicios móviles vienen disminuyendo sus ingresos y ganancias a nivel local desde 2018; los servicios de datos fijos vienen creciendo, pero se encuentran en una meseta y representan el 40% de los ingresos de Antel (Larrosa, 2023). La disminución de ganancias en el mercado móvil es un fenómeno global. En Uruguay se vincula particularmente con la saturación del mercado, que no tiene más posibilidades de crecimiento. Mientras que las empresas compiten por poder ofrecer precios más bajos a los usuarios.

Uno de los hitos en este período fue el lanzamiento de la tecnología 5G. Encontramos miradas divergentes entre CM y FA sobre si Antel tenía o no condiciones para implementar esta nueva tecnología antes. Para los actores frenteamplistas, dado que Antel había lanzado un piloto en el año 2019, tenía condiciones de comenzar a implementar antes esta tecnología. Para la oposición, sin embargo, era imprescindible esperar a la subasta de espectro, que se realizó en mayo de 2022. Lo que es claro es que en las administraciones anteriores Antel usó su peso como empresa estatal para posicionarse primero, particularmente en los negocios emergentes. La mirada resumida por Gurméndez en la idea de “pro-competencia” buscó equilibrar las condiciones con las empresas multinacionales. Por lo cual se evidencian diferencias según el signo ideológico sobre la gestión de la empresa estatal. Es decir que en el quinquenio analizado encontramos un retraimiento de la empresa estatal respecto a nuevas iniciativas que en general son las que más ganancias pueden traer dado el sector donde compite Antel.

Conclusiones

Esta investigación se propuso analizar los resultados de las políticas públicas infocomunicacionales en Uruguay para el quinquenio 2020-2025. Como sostuvimos a lo largo del estudio, los gobiernos no tienen agencia total para implementar su agenda, sino que las políticas públicas efectivamente llevadas adelante son resultado de una negociación entre múltiples actores.

La tesis indagó en dos cuestiones principales: ¿qué ocurrió con la regulación de los medios? y ¿qué políticas se implementaron a través de la empresa estatal de telecomunicaciones Antel? A su vez, nos interesó conocer en qué medida las políticas implementadas protegieron a la empresa pública o fueron en desmedro de los intereses comerciales de la misma. El análisis estuvo basado en cuatro dimensiones teórico-metodológicas. Consideramos que estas cuatro dimensiones combinadas permiten comprender el éxito o fracaso de las reformas políticas que se buscaron implementar en este campo. A continuación, resumimos los principales hallazgos por cada dimensión para luego presentar las conclusiones generales de la investigación.

Para comenzar, encontramos que los legados de las políticas analizados siguen dando forma a la discusión política actual y moldean la dinámica entre los actores. En primer lugar, al hacer foco en la idea de la primacía de lo público sobre lo privado se evidencia que discursivamente todos los actores defienden a las empresas públicas. Esta lógica unánime de la clase política se configura excepcional en la región, donde distintas figuras —ya sea que tengan un perfil más clásico o más *outsider* al sistema político— vienen promoviendo un discurso contrario al Estado que ha ganado una fuerte adhesión electoral. La investigación confirma la idea de que una propuesta privatizadora es costosa políticamente y poco popular en Uruguay, al menos hasta 2025.

Sin embargo, al comparar los actores del FA con los de la CM encontramos diferencias en el peso que las empresas públicas deben tener con relación a las privadas. Mientras que durante sus administraciones el FA apostó a potenciar Antel como una política estratégica y expansionista del Estado, para la CM debe mantenerse en manos públicas a la vez que generar las condiciones de competencia con las empresas privadas. Consideramos que particularmente en el sector infocomunicacional, para la CM fue prioritario permitir que los actores privados concreten sus negocios, antes que potenciar a Antel. A su vez, el bloque

coalicionista visualiza en la regulación estatal un posible freno a la expansión de los negocios privados.

El bloque de la CM comparte una historia de reformas pro mercado que se visualiza también en el período estudiado. Esto se evidenció en el campo infocomunicacional, pero también en otras áreas del gobierno, donde se priorizó que los negocios estratégicos los realicen los actores privados, en lugar de potenciar a las empresas estatales. A modo de ejemplo, podemos mencionar la construcción de infraestructura para el abastecimiento de agua potable. El “Proyecto Neptuno”, que no llegó a concretarse, dejaba a la empresa estatal OSE (encargada del abastecimiento de agua potable) en un rol secundario y priorizaba la alianza con privados. Si observamos el sector de los combustibles, encontramos que el gobierno de la CM también disminuyó las competencias de ANCAP buscando desregular el mercado en un intento de reforma que quedó incompleta.

Volviendo a Antel, en esta investigación encontramos que el Referéndum de 1992, se consolida como una coyuntura crítica, donde una vez que la vía privatizadora fue cancelada ningún gobierno la volvió a impulsar directamente. A pesar de que hubo algunos intentos privatizadores a lo largo del tiempo que tampoco prosperaron, consideramos que el Referéndum sigue moldeando la discusión política hasta el día de hoy. Acordamos con Beltramelli (2017), sin embargo, que las discusiones pro apertura del mercado, generaron fisuras al monopolio de Antel, que durante el gobierno de CM se consolidaron legislativamente.

Sobre el patrón histórico de acomodamiento entre gobierno y medios, encontramos que durante las administraciones frenteamplistas entre 2005 y 2020 se aprovechó la convergencia tecnológica para posicionar a Antel como un actor con peso sobre el sistema de medios. La inversión pública en fibra óptica junto con el monopolio para brindar este servicio posicionó al actor público con ventajas frente a las multinacionales Movistar y Claro, que solo competían en los segmentos clásicos de las telecomunicaciones. Es decir que mientras el FA aprovechó la tecnología para posicionar a Antel, la CM priorizó generar las condiciones para que los privados mejoren su posición en los nuevos mercados y negocios emergentes.

Las empresas de cable de la capital del país lograron su ambición de ingresar al negocio de internet. Si la estrategia del FA fue fortalecer a Antel mientras no se enfrentaba directamente con los grandes grupos mediáticos, el gobierno de Coalición cooperó con ellos para ingresar en igualdad de condiciones a los negocios convergentes. Sin embargo, los actores privados

entran a competir con Antel en un sector donde la empresa pública tiene ventajas comparativas por su cobertura, calidad del servicio, así como por la cartera de clientes con la que ya cuenta. El patrón de acomodamiento se retoma en tiempos de convergencia, pero la existencia previa de Antel y su liderazgo impidió que los privados pudieran repartirse el total del mercado, como sucedió por ejemplo con la televisión para abonados en los años 2000.

La nueva ley de medios aprobada durante el gobierno de la Coalición buscó adaptarse a la situación de concentración que presentan los grupos mediáticos más grandes del país. La decisión sobre la cantidad de licencias que puede tener una empresa o grupo económico no siguió criterios claros o estándares, sino que en la discusión parlamentaria se usó como moneda de cambio en distintos momentos de la negociación. La nueva reglamentación, más laxa que la anterior, aumenta la cantidad de licencias para operar radios y televisión que una persona física o jurídica o grupos económico puede tener: de tres a seis en todo el país, y cinco en el área metropolitana. Además de la legislación vigente, al igual que pasó con las administraciones frenteamplistas, no se realizó un control exhaustivo sobre la propiedad de los medios ni se investigó posibles incumplimientos a la legislación.

Sobre la segunda dimensión de análisis, la influencia del diseño institucional, observamos que, aunque era un gobierno de coalición, el presidente fue una figura central. Lacalle no mantuvo casi intervenciones públicas con respecto a los medios, pero desde el Ejecutivo, el PN lideró las negociaciones para obtener los votos para las iniciativas más importantes. Una de las intervenciones públicas de Lacalle sobre Antel fue con relación a los lugares priorizados para la instalación de fibra óptica. En esta escena vemos que el mandatario defendió la continuidad de una política impulsada durante las administraciones frenteamplistas. Pero a la vez buscó disputar con el FA señalando que mientras anteriormente se había instalado fibra en barrios de la costa, asociados a una clase media alta (“Pocitos, Buceo, Malvín), su gobierno instalaba en barrios periféricos⁵².

Encontramos que, a pesar de que algunas iniciativas no prosperaron (en particular la compartición obligatoria de la infraestructura de Antel y la creación de un FUT), los votos en el Poder Legislativo sí estuvieron para las modificaciones que el gobierno consideraba centrales, como el cambio en el Artículo 56 de la Ley n° 19.307. Es así que, a pesar de las

⁵² Ver Montevideo Portal <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Lacalle-se-alejo-del-FA-por-poner-fibra-optica-en-Casavalle-Cosse-lo-llamo-desinformado--uc829824>. Acceso diciembre de 2025.

negociaciones intra coalición a lo largo del período, nuevamente la CM actuó unida en los temas más importantes de las políticas de comunicación.

Por otro lado, al analizar el entramado institucional público vinculado a las políticas infocomunicacionales, vemos que Antel destaca por su peso como empresa frente a otras instituciones. A su vez, consideramos que los cargos gerenciales tienen peso sobre las decisiones de estrategia comercial de la empresa. Esto se evidenció, por ejemplo, con relación al cambio de rumbo respecto de la difusión de contenidos audiovisuales. Aproximadamente durante el primer año y medio de gestión, el presidente de la empresa consideraba que Antel se había extralimitado en sus funciones, por ejemplo, respecto a los contenidos. Sin embargo, en 2022 se relanza Antel TV (en alianza con los Tres Grandes) y se cierran acuerdos comerciales con las empresas Disney y Netflix. Actores de Antel señalaron para esta investigación que este cambio de rumbo tuvo su impulso en los propios cargos gerenciales de la empresa.

Con relación al formato de la competencia electoral y la capacidad de movilización social y política, cuarta dimensión de estudio, visualizamos que la defensa de las empresas públicas sigue teniendo un rol central en la agenda política uruguaya. Sostenemos que, acompañando lo que postula la literatura, al ser tan estrecho el margen entre el FA y la CM, esta última no avanzó en reformas que pudieran minar su popularidad. La paridad entre los dos bloques hizo que la Coalición, y su líder Lacalle Pou, se corran hacia el centro del espectro ideológico. En línea con los estudios sobre polarización política, donde según el índice V-Dem Uruguay es el país menos polarizado del mundo, aquí encontramos una dinámica distinta que en la región. Mientras que los discursos polarizantes, particularmente asimétricos hacia la derecha, han ganado terreno en el cono sur, en Uruguay los líderes de todos los partidos todavía compiten por el centro del espectro ideológico.

Sobre la capacidad de movilización social, las empresas públicas, teniendo como puntal a sus sindicatos, encuentran una fuerte movilización ciudadana en su defensa. La regulación de los medios, por su parte, aparece como algo más lejano para la ciudadanía y los esfuerzos de organización de la sociedad civil al respecto han sido más dispersos. Encontramos que el FA junto con el movimiento social forman una coalición pro defensa del Estado y las empresas públicas. En diferentes momentos de la historia, ha sido clave que a esta coalición se sumen también sectores de los partidos tradicionales para ampliar su base de apoyo. Así sucedió, por ejemplo, en el Referéndum de 1992. En el período analizado, encontramos que CA y una

fracción del PC, en algunas discusiones, como la de la compartición obligatoria de la infraestructura de Antel, se posicionó junto con el FA. Este patrón se dio sobre todo al comienzo del período de estudio.

Al analizar el peso de los actores empresariales, encontramos que, en el período analizado, los grandes actores mediáticos tuvieron influencia sobre la regulación. El aumento de la cantidad de licencias que puede tener un titular o grupo económico favoreció a los Tres Grandes, pero también a otros conglomerados como Magnolio o Sarandí. En el sector de los medios, la influencia también se reflejó en la urgencia de la CM para derogar el Artículo 56, que prohibía la propiedad cruzada entre operadores de televisión para abonados e internet. En este caso, al excluirse las empresas de televisión satelital, consideramos que la CM quiso proteger a los grandes nacionales. Además, en la estrategia de difusión de contenidos, Antel cooperó con los Tres Grandes para tenerlos en su grilla de *streaming*.

Las empresas multinacionales Movistar y Claro en este período también obtuvieron una demanda histórica: la portabilidad numérica. A su vez, sobre los nuevos negocios, se evidenció un cambio de estrategia en comparación con las administraciones anteriores. Si durante los gobiernos del FA, la empresa estatal buscaba posicionarse primera en los negocios y servicios nuevos, en sus cinco años la CM cooperó con las empresas privadas para estar en igualdad de condiciones para competir. Es decir, no se utilizaron las ventajas estratégicas que ya tenía Antel. Esto se evidenció, por ejemplo, en la estrategia comercial de la empresa estatal para implementar el segmento 5G.

Hasta aquí repasamos los principales hallazgos de la investigación. A continuación, presentamos las conclusiones más relevantes en respuesta a nuestras preguntas de investigación.

En primer lugar: ¿Qué estrategias políticas de cambio institucional observamos en Antel, la empresa más grande del sector?

Sobre las estrategias de cambio institucional que observamos en Antel, encontramos que en el quinquenio 2020-2025 se utilizaron algunas estrategias subterráneas que debilitaron a la empresa, ya que se encuentra en un sector altamente sensible a los cambios tecnológicos. Esto se evidencia, sobre todo, en los primeros años del gobierno de la CM, donde el discurso de que “Antel vuelva a lo suyo”, es decir, dedicarse exclusivamente a las líneas clásicas de

negocios, que son las que actualmente brindan cada vez menos rentabilidad, llevó a la empresa a perder iniciativa.

Al comenzar este trabajo de investigación nos preguntamos si las políticas de telecomunicaciones habían quedado a la deriva (como un *policy drift*) en este período. Llegamos a la conclusión de que eso no se constata para el caso de Antel. Sin embargo, en la primera etapa, y en un sector tan sensible a los cambios tecnológicos, mantener la política en el mismo lugar que estaba y no haber avanzado implicó perder oportunidades de negocio en los nuevos mercados. El hecho de perder iniciativa y capacidad de innovación durante el quinquenio de gobierno de la CM podría implicar pérdidas económicas que no son del todo sencillas de cuantificar. A pesar de la posición minimalista de la conducción política de Antel, la empresa pública resistió. Consideramos que esto se debe al peso que tiene la propia empresa y la capacidad de presión de sus cargos gerenciales y técnicos. También a que la ciudadanía está conforme con el servicio que brinda Antel. Tampoco la Coalición tuvo voluntad de eliminar Antel, de forma que el legado sobre que la empresa forma parte del patrimonio uruguayo se confirma.

Con relación a las principales diferencias que encontramos con las administraciones del FA, Antel perdió el monopolio de los servicios de datos fijos, uno de los negocios clave. En el período de tiempo estudiado este cambio aún no presenta una fuerte afectación a la empresa, pero es necesario seguir evaluando cómo se comporta este sector del mercado. A su vez, Antel inyectó recursos directamente a los Tres Grandes, a través de contratar sus señales de televisión. Esta se consolida como la segunda diferencia clave con relación al vínculo Gobierno-Tres Grandes entre el FA y la CM. El gobierno entregó recursos estatales a los cableoperadores.

En términos generales, encontramos que el marco teórico y metodológico utilizado para esta investigación, el institucionalismo histórico, sigue teniendo sentido para Uruguay, al menos hasta 2025, ya que la política institucional y la representación partidaria, continúa ordenando la conversación pública. Sin embargo, luego de la pandemia, son cada vez más comunes en la región y el mundo, los discursos en contra de las instituciones y del Estado en particular, lo que llama a preguntar hasta qué punto este tipo de análisis seguirá siendo útil para aportar luz sobre la comprensión de la realidad.

A su vez, estudiar el ecosistema mediático presenta desafíos. La concentración se ha agudizado, tanto en empresas nacionales como en gigantes tecnológicos globales. Sin

embargo, la propiedad de los medios es más inestable. Se vuelve clave contar con estudios sistemáticos sobre la propiedad de los medios en Uruguay. A la vez, resulta pertinente preguntarse en qué medida estos grupos mantienen el poder que ostentaban en períodos anteriores. Aunque su capacidad de construcción de agenda continúa siendo alta, deben competir con otros actores del ecosistema mediático que comparten contenidos en redes y plataformas.

Esta investigación presenta además algunos límites que deben ser mencionados. Por ejemplo, los legados de las políticas fueron identificados a partir de la revisión bibliográfica, pero ameritarían un estudio específico para observar su construcción histórica y sus consecuencias sobre la dinámica política hoy, lo que escapó a las posibilidades temporales de esta tesis. Por otro lado, las entrevistas fueron realizadas en 2022 y 2023. Esto resultó un desafío ya que algunos de los hitos analizados ocurrieron después de finalizado el trabajo de campo. Con el objetivo de mitigar esta cuestión, se optó por complementar el análisis tomando información de otras fuentes como declaraciones de los actores en prensa o en la misma discusión legislativa.

Como posibles líneas de investigación que surgen a partir de esta tesis, podemos mencionar algunas. Entre ellas es interesante observar la comunicación política del gobierno de Lacalle Pou, para ver en qué medida las concesiones a los medios se hicieron para negociar de forma beneficiosa las escenas mediáticas. También es necesario seguir de cerca las políticas de Antel, para observar si el FA mantiene o quiere revertir las políticas de la CM. A su vez, se vuelve necesario estudiar el actual gobierno del FA, para poder analizar cómo se vincula con los actores mediáticos y cuáles son las prioridades para la empresa estatal. En todas las líneas de investigación, es relevante poder tomar períodos de análisis más extensos.

Referencias bibliográficas

Altman, D y Castiglioni, R. (2009.). Gabinetes ministeriales y reformas estructurales en América Latina, 1985-2000. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18, 33-38. Recuperado de <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/199>

Aruguete, N. (2009). El caso ENTel: Un estudio de la cobertura mediática en la etapa previa a su privatización. *Palabra Clave*, 12(1), 61-82. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-82852009000100004

Aruguete, N. (2022). Habitar el nuevo entorno mediático-comunicacional. *In Mediaciones de la Comunicación*, 17, 17-26. Recuperado de DOI: <https://doi.org/10.18861/ic.2022.17.1.3226>

Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU). (2025, enero 17). “El retroceso de la banca pública en el mercado financiero”. Recuperado de <https://www.aebu.org.uy/sites/default/files/documentos/2025-01/Mercado%20de%20consumo%20y%20papel%20de%20la%20banca%20publica.pdf>

Barrán, J.P y Nahum, B. (1990). *Batlle, los estancieros y el imperio británico*. Montevideo: Banda Oriental.

Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia: Políticas de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015): Nuevos medios y tecnologías, menos actores*. Universidad Nacional de Quilmes.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2019). *La convergencia de medios, telecomunicaciones e internet en la perspectiva de la competencia: Hacia un enfoque multicompreensivo*. UNESCO. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370195>

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

Beltramelli, F., Irigoin, P., Alonso, E., Motta, J., Meyer, J., y Turnes, G. (2017). *La ciudadanía ante la convergencia tecnológica y los medios de comunicación II*. Universidad de la República. CSIC: UCUR. Ediciones Universitarias.

Bertino, M. (2013). La reforma de las empresas públicas en Uruguay. Una lectura desde la historia económica. En Chávez. D. y Torres. S (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 151 - 162). Montevideo: Transnational Institute.

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

Boczkowski, P. y Mitchelstein, E. (2022). *El entorno digital. Breve manual para entender cómo vivimos, aprendemos, trabajamos y pasamos el tiempo libre hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Buckweitz, J. A., & Noam, E. (2024). Media ownership and concentration in the United States of America, 1984–2022 (Initial draft). Columbia Institute for Tele-Information. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=4913438>

Buquet, D. (2016). La evolución del sistema de partidos uruguayo: en busca del equilibrio perdido. *Latin America Ronshu* (Revista de la Sociedad Japonesa de Ciencias Sociales de América Latina), 50.

Buquet, D. (2021). Elecciones primarias obligatorias, simultáneas y muy abiertas. En J. A. Moraes & V. Pérez Bentancur (Coords.), *De la estabilidad al equilibrio inestable: elecciones y comportamiento electoral en Uruguay 2019* (pp. 131–154). Universidad de la República, Departamento de Ciencia Política.

- Buquet, G. (2023). Reconfiguración de los grupos nacionales de comunicación. En R. Alonso, J. Geymonat y G. Oyhantcabal (Comps.), *Uruguay for export. Capital extranjero y declive del empresariado nacional* (pp. 197- 234). Montevideo: Ediciones del Berretín.
- Buquet, D., Chasquetti, D., y Moraes, J. A. (1998). Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario? Universidad de la República.
- Caetano, G. (2011). *La República Batllista*. Montevideo: Banda Oriental.
- Caetano, G. (2000). Lo privado desde lo público. Ciudadanía, nación y vida privada en el Centenario. *Sociohistórica*, (7). Recuperado de http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2819/pr.2819.pdf
- Caetano, G., Rilla, J., y Pérez, R. (1988). La partidocracia uruguaya: historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del CLAEH*, (44), 37–61.
- Carboni, O. V., Mastrini, G., Becerra, M., Bizberge, A., Espada, A., & Sosa, F. (2025, julio 19). Concentración en las comunicaciones, medios e Internet en Argentina 2019-2023. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*. Recuperado de <https://www.revista.pubalaic.org/index.php/alaic/article/download/1230/1067>
- Chasquetti, D. (2001) “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Chasquetti, D. (2006). La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *Postdata*, (11).
- Compromiso por el país. (2019, noviembre 5). Recuperado de <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>
- Cosse, C. (2013). ANTEL: una empresa en la vanguardia tecnológica con compromiso social. En Chávez. D. y Torres. S (Eds.), *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 175 - 182). Montevideo: Transnational Institute.
- Cornia, A. (2016). TV-centrism and politicisation in Italy: Obstacles to new media development and pluralism. *Media, Culture and Society*, 38(2), 175–195. Recuperado de doi:10.1177/0163443715594035

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

Hallin. D y Mancini. P. (2004). *Comparando los sistemas mediáticos. Tres modelos de Medios y Política*. Universidad de Cambridge.

Farfield, T. y Garay, C. (2017) Redistribution under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking. *Comparative Political Studies*.

Fernández, J., Buquet, G. y Kaplún, G. (2015). Economía política de la reforma de la comunicación en Uruguay. *Jornadas de Investigación FIC-UDELAR*

Franco, F. (2022). *A medio camino: políticas sobre medios públicos en la era frenteamplista (2005–2015)*. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Ciencia Política. https://biur.edu.uy/F/NFUGCUMU9DFS36YJH15RAGSJX412IYB49E7YQ35B5H4YR5DPFF-45165?func=service&doc_library=URE01&doc_number=000538109&line_number=0001&func_code=BUILD&service_type=MEDIA

Garcé, A. y Porzecanski, R. (2021). Conformación, dinámica y perspectivas de la Coalición Multicolor. En J.A. Moraes y V. Pérez Bentancur, *De la estabilidad al equilibrio inestable: elecciones y comportamiento electoral Uruguay 2019*. Montevideo: ICP-FCS-Udelar.

García Rubio, C. (1994). *Lo que el cable nos dejó. Televisión para abonados, comunicación y democracia en Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Pluma.

Gené, M. (2024). El ascenso de la derecha electoral argentina en el siglo XXI. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 33(1), 1–25. <https://doi.org/10.26851/RUCP.33.3>

Gómez, G., Franco, F., Gelves, F. y Thevenet, N. (2017). En pocas manos. Mapa de la concentración de los Medios en Uruguay. Fundación Friedrich Ebert en Uruguay.

Guerrero, M y Márquez-Ramírez, M. (2014). *Media Systems and Communication Policies in Latin America*, Palgrave.

Hacker, J. (2004). Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *American Political Science Review* 98 (1), 243–60.

Hacker, J. S., Pierson, P., & Thelen, K. (2015). Drift and conversion: Hidden faces of institutional change. En J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Advances in comparative-historical analysis* (Strategies for Social Inquiry, pp. 180–208). Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.008>

Hallin, D. C. (2020). Comparative research, system change, and the complexity of media systems. *International Journal of Communication*, 14, 5775–5786.
<https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/14550>

Helms, L. (2008), Governing in the Media Age: The Impact of the Mass Media on Executive Leadership in Contemporary Democracies. *Government and Opposition*, 43(1), 26–54.

International Telecommunication Union. (2025). *Measuring digital development Facts and Figures*. Recuperado de https://www.itu.int/hub/publication/D-IND-ICT_MDD-2025-3/

Jenkins, H. (2006). *Convergence culture: Where old and new media collide*. New York: New York University Press.

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

Kitzberger, P. (2012). The Media Politics of Latin America's Leftist Governments'. *Journal of Politics in Latin America*, 4(3), 123–139.

Kitzberger, P. (2017). Variaciones en la legislación de medios en América Latina y sus determinantes. En E. Mitchelstein & P. J. Boczkowski (Eds.), *Titulares, hashtags y videojuegos: la comunicación en la era digital* (pp. 149–166). Manantial

Kitzberger, P., & Schuliaquer, I. (2021). Media policies in Latin America's post-left turn: Legal (counter-) reforms in Argentina and Ecuador. *Bulletin of Latin American Research*, 41(4), 625–640. <https://doi.org/10.1111/blar.13292>

- Levitsky, S. y Roberts, K. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University.
- Laclau, E. (2008). *Debates y combates*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lanza, E. y Buquet, G. (2011). La televisión privada comercial en Uruguay. Caracterización de la concentración de la propiedad, las audiencias y la facturación. Montevideo: FES.
- Larrosa, D (2023). El mercado de las telecomunicaciones. En R. Alonso, J. Geymonat y G. Oyhantcabal (Comps.), *Uruguay for export. Capital extranjero y declive del empresariado nacional* (pp. 153- 174). Montevideo: Ediciones del Berretín.
- Luján, D. (2021). Oferta electoral y elecciones presidenciales en Uruguay 2019: fragmentación, nuevos partidos y avance del personalismo. En J.A Moraes y V. Pérez Bentancur (Coords.), *De la estabilidad al equilibrio inestable: elecciones y comportamiento electoral Uruguay 2019*. Montevideo: ICP-FCS-Udelar.
- Luna, J.P. y Rovira Kaltwasser, C. (2021). Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 30(1), 135-156.
- Mastrini, G. y Becerra, M. (2017). La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015). Universidad Nacional de Quilmes.
- Menéndez-Carrión, A. (2015). *Memorias de ciudadanía: los avatares de una polis golpeada. La experiencia uruguaya (Volumen 1)*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Moreira, C. (2004). *Final de juego: Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- Monestier, F (2010). Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa “desde abajo” en Uruguay (1985-2004). Buenos Aires: CLACSO.
- Motta Méndez, J. (2012). *Welfare state en sociedades emergentes, el rol del Estado en el desarrollo y el bienestar: Comunicaciones y banda ancha en Uruguay* (Tesis de maestría). Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.
- <https://hdl.handle.net/20.500.12008/28237>

Motta Méndez, J. (2022). *Variedades de capitalismo e internet: calidad, equidad y soberanía de servicios de banda ancha en Chile y Uruguay* (Tesis doctoral). Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/36055>

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

Niedzwiecki, S., & Pribble, J. (2017). Social policies and center-right governments in Argentina and Chile. *Latin American Politics and Society*, 59(3), 72–97. <https://doi.org/10.1111/laps.12027>

Noam, E. M. (2016). *Who owns the world's media? Media concentration and ownership around the world*. Oxford University Press.

Nocetto, L., Piñeiro, R., & Rosenblatt, F. (2020). Uruguay 2019: Fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 511–538. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000117>

Pallares, L. y Stolovich, L. (1991). *Medios masivos de comunicación en el Uruguay. Tecnología, poder y crisis*. Montevideo: Centro Uruguay Independiente.

Pérez, V., & Moraes, J. A. (2021). Introducción. En J. A. Moraes & V. Pérez Bentancur (Eds.), *De la estabilidad al equilibrio inestable: elecciones y comportamiento electoral en Uruguay 2019* (pp. 213–237). Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/37495>

Pérez, V., Piñeiro, R., y Rosemblatt, F. (2022). *Cómo sobrevive la militancia partidaria: El Frente Amplio de Uruguay*. Montevideo: Túnel - Friedrich Ebert Stiftung-Uruguay.

Pierson, P. (1993). When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics*, 45, 595–628.

Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (1), 7-38.

- Pierson, P. (1995). *Dismantling the welfare state?* Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1996). *The new politics of the welfare state*. Oxford University Press.
- Pribble, J. (2017). *Partidos políticos y estado de bienestar en América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Real de Azúa, C. (1964). *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo*. Montevideo: Banda Oriental.
- Rilla, J. (2008). Uruguay 1985-2007: Restauración, reforma, crisis y cambio electoral. *Revista Nuestra América* 6, 63-95.
- Rocha-Carpuic, C., López Burián, C., & Hernández Nilson, D. (2023). El giro a la derecha en Uruguay, su economía política y la política exterior (2020-2023): Impulsos y frenos. *Teoría & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, 32(n. esp. 3), e023029.
<https://doi.org/10.14244/tp.v32iesp.3.1037>
- Rosell, C. & Monestier, F. (2021). Uruguay 2020: el despliegue de la agenda de derecha en contexto de pandemia. *Revista de Ciencia Política*, 41(2), 401–424.
<https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000119>
- Schuliaquer, I. (2017) ¿Quién domina la escena? La relación entre los gobiernos del Frente Amplio y las empresas mediáticas en Uruguay (2005-2015). En (Coomps.) Mitchelsteins. E y Boczkowski. P. *Titulares, hashtags y videojuegos: la comunicación en la era digital*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Schuliaquer, I. (2019). El sistema mediático nacional como punto de partida. Los gobiernos del Frente Amplio y los medios en Uruguay”. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 26 (14), 15-31.
- Schuliaquer, I. (2024) *Acá nos conocemos todos*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert en Uruguay.
- Street, J. (2005). Politics Lost, Politics Transformed, Politics Colonised? Theories of the Impact of Mass Media. En *Political Studies Review*, 3, 17–33.

Uruguay. (1967). *Constitución de la República*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

Uruguay. (1991, octubre 7). Ley n°16.211: Ley de Empresas Públicas. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19307-2014>

Uruguay. (2015, enero 15). Ley n°19.307: Ley de medios. Regulación de la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16211-1991>

Uruguay. (2019, junio 12). Decreto n.º160/019: Reglamentación de la Ley 19.307. Ley de Medios. Regulación de la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/160-2019>

Uruguay. (2020, julio 14). Ley n.º19.889: Aprobación de la Ley de Urgente Consideración. LUC. Ley de urgencia. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Uruguay. (2021, enero 15). Decreto n.º389/020: Prórroga del plazo previsto en el Art. 88 del Decreto 160/019, reglamentación de la Ley 19.307, Ley de Medios. Regulación de la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/389-2020>

Uruguay. (2022, agosto 8). Decreto n° 253/022: Prórroga del plazo previsto en el Art. 88 del Decreto 160/019, reglamentación de la Ley 19.307, Ley de Medios. Regulación de la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/253-2022/1>

Uruguay. (2023, octubre 10). Prórroga del plazo previsto en el Art. 88 del Decreto 160/019, reglamentario de la Ley 19.307 (Ley de Medios), relativo al cobro de los costos de licencia y previos por el derecho del uso del espectro radioeléctrico. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/295-2023/1>

Uruguay. (2024, octubre 21). Ley n.º20.383. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/20383-2024>

Vairo, D., & Antía, F. (2023). Uruguay 2022: entre el referéndum, las reformas estratégicas y los escándalos políticos. *Revista de Ciencia Política*, 43(2), 377–401.

<https://doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000108>Waksman, G. (1993). Uruguay. La gran derrota de Lacalle. *Nueva Sociedad*, 124 , 17-21. Recuperado de https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2216_1.pdf

Waisbord, Silvio (2013). Media policies and the blindspots of media globalization: insights from Latin America. *Media, culture & society*, 35 (1), 132-138. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1177/0163443712464567>

Yaffé, J. (2001.). El intervencionismo batllista. Estatismo y regulación en Uruguay (1900-1930). (Serie Documentos de Trabajo / FCEA-IE; DT01/01). UR.FCEA-IE.

Waisbord, S. (2013). *Vox populista: Medios, periodismo, democracia*. Buenos Aires: Gedisa.

ANEXO

Detalle de las entrevistas

Legisladores

1. Sebastián Cal, Cabildo Abierto, 29 de marzo de 2023
2. Martín Melazzi, Partido Colorado, 18 de abril de 2023
3. Rodrigo Goñi, Partido Nacional, 26 de mayo de 2023
4. Silvia Nane, Frente Amplio, 4 de julio de 2023

Autoridades y ex autoridades de Antel, Dinatel y URSEC

5. Elena Grauert, Secretaría General de Antel, 12 de agosto de 2022
6. Gabriel Gurméndez, presidente de Antel, Partido Colorado, 9 de mayo de 2023
7. Daniel Larrosa, director de Antel por el FA, 12 de mayo de 2023
8. Pablo Siris, director de URSEC por el FA, 6 de julio de 2023
9. Mercedes Aramendía, presidenta de URSEC, 7 de agosto de 2023
10. Gustavo Gómez, ex director nacional de Telecomunicaciones, 8 de noviembre de 2023
11. Sergio De Cola, ex director nacional de Telecomunicaciones, 8 de noviembre de 2023

Técnicos y asesores

12. María José Franco, técnica asesora de las Direcciones de Dinatel desde 2012, 4 de agosto de 2023
13. Rodrigo Gorga, asesor director de URSEC por el FA, 21 de octubre de 2022

Empresas

14. Representante Asociación de empresas de telecomunicaciones, 26 de abril de 2023
15. Ariel Minoli, Cableoperador, 29 de noviembre de 2023

Movimiento sindical

16. Florencia Leymonié, Dirigente SUTEL, 30 de agosto de 2022

Experto

17. Gabriel Kaplún, 8 de agosto de 2022