



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

CICOM

Centro de  
Investigación en  
Comunicación

**ALAIC**

# ALAIC 2018

30 JUL-01 AGO | COSTA RICA

XIV Congreso de la Asociación  
Latinoamericana de Investigadores  
de la Comunicación



Comunicación en sociedades diversas:  
Horizontes de inclusión, equidad y democracia

Memorias

**GRUPO TEMÁTICO 6**

*Economía Política de las Comunicaciones*



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

CICOM

Centro de  
Investigación en  
Comunicación

ALAIC



---

## GRUPO TEMÁTICO 6

### *Economía Política de las Comunicaciones*

Universidad de Costa Rica  
San Pedro

ISSN 2179-7617

---

<b>ESTRUCTURALISMO HISTÓRICO, ECONOMÍA POLÍTICA Y TEORÍAS DE LA COMUNICACIÓN. Notas sobre la trayectoria del pensamiento crítico latinoamericano.</b> <i>Cesar Bolaño, Mauricio Herrera Jaramillo</i>	5
<b>Análise das pesquisas sobre televisão no GP Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura da Intercom entre 2010 a 2016</b> <i>Rafael Pereira da Silva</i>	10
<b>El liber en plural: de paradojas, urgencias y mediaciones</b> <i>Yanet Blanco Fernández, Yamilé Ferrán Fernández</i>	21
<b>EL APAGÓN ANALÓGICO Y LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO. El caso de la Ciudad de México</b> <i>César Bárcenas Curtis</i>	27
<b>Políticas audiovisuales en Colombia (2010-2017). La convergencia tecnológica contra la independencia del ente regulador</b> <i>Diego García Ramírez</i>	43
<b>Novos e velhos Brasis: Transformações midiáticas nos sertões contemporâneos</b> <i>Gislene Moreira</i>	49
<b>Políticas Públicas de Comunicación en escenarios de convergencia e incertidumbre El caso de San Juan, a partir de la sanción de la Ley 26.522, período 2009-2017</b> <i>Ana Celina Puebla, Luciana Coria Genovese, María de los Ángeles Zorrilla Parrón</i>	55
<b>Periodismo digital en México 2018</b> <i>Florence Toussaint Alcaráz</i>	61
<b>Jornalismo Manufatureiro e Jornalismo Flexível: Controle e Subsunção do Trabalho Jornalístico ao Capital</b> <i>Carlos Figueiredo</i>	67
<b>Políticas de Comunicação e Participação Social: apontamentos iniciais sobre leis da Argentina, Brasil, Equador e Uruguai</b> <i>Paulo Victor Melo</i>	72
<b>El dinamismo del mercado de la prensa escrita diaria en una región de la zona centro de Perú (1993-2013)</b> <i>Carolina Leonor Albornoz Falcón</i>	82
<b>“Términos y condiciones”: responsabilidad y restricciones sobre servicios de Internet en Argentina</b> <i>Diego de Charras, Diego Rossi</i>	88
<b>Concentración de medios en América Latina: nuevos datos y dinámicas</b> <i>Martín Becerra, Guillermo Mastrini</i>	94
<b>Inclusión social y exclusión digital. Acceso a Internet Banda Ancha en ciudades de Colombia</b> <i>Wilmer López López</i>	104
<b>Políticas públicas de comunicación en Colombia y Venezuela, tensiones, convergencias y divergencias</b> <i>Ava Mariana Gómez Daza</i>	112
<b>Educación y políticas de empleo juvenil: el programa Yo estudio y trabajo</b> <i>Ana Gianela Turnes Riesco</i>	128

**Posibilidades y limitaciones en la medición de sintonía televisiva en Ecuador**

*Abel Suing, Lilia Carpio, Carlos Ortiz*

**134**

Ponencia presentada al GT (6) Economía Política de las Comunicaciones

---

# ESTRUCTURALISMO HISTÓRICO, ECONOMÍA POLÍTICA Y TEORÍAS DE LA COMUNICACIÓN.

## *Notas sobre la trayectoria del pensamiento crítico latinoamericano.*

### HISTORIC STRUCTURALISM, POLITICAL ECONOMY AND COMMUNICATION THEORIES.

#### Notes on the trajectory of Latin American critical thinking.

### ESTRUTURALISMO HISTÓRICO, ECONOMIA POLÍTICA E TEORIAS DA COMUNICAÇÃO.

#### Notas sobre a trajetória do pensamento crítico latino-americano

Cesar Bolaño <sup>1</sup>

Mauricio Herrera Jaramillo<sup>2</sup>

**RESUMEN:** Este trabajo identifica la primera escuela crítica en comunicación y el estructuralismo latinoamericano como bases teóricas de la EPC brasileña. Basados en la trayectoria de Luis Ramiro Beltrán, y de manera específica en su trabajo *La revolución verde y el desarrollo rural latinoamericano* donde trabaja la categoría de efecto de demostración, son analizadas las limitantes teóricas de esta escuela una vez identifica la naturaleza estructural del subdesarrollo en América Latina. Así, partiendo de la necesidad de evidenciar la doble contradicción del capital – capital/trabajo y economía/cultura -, la EPC coloca el problema del papel de los medios de comunicación de masas en el plano de las mediaciones sociales, basados en la apropiación por parte del capital de los elementos de la cultura popular que, pasando primero, por un momento inicial de acumulación primitiva de conocimiento (Bolaño, 2000), constituirá posteriormente la cultura industrializada. Emerge entonces la *industria cultural* como la instancia de mediación característica del capitalismo monopolista, y es precisamente allí, apoyado en la teoría de la dependencia cultural de Furtado, desde donde la EPC brasileña supera la limitante ya identificada por Sarti, al plantear que bajo la idea de cultura de masa se encubre la existencia de una cultura de clase.

**PALABRAS CLAVE:** Pensamiento crítico, dependencia cultural, EPC.

---

## 1. HEGEMONÍA CIENTÍFICA NORTEAMERICANA Y EL PENSAMIENTO CRÍTICO LATINOAMERICANO

Este trabajo parte de que las estrategias de superación del subdesarrollo materializadas por los programas de cooperación internacional de Estados Unidos durante la segunda posguerra para América Latina, vieron a las comunidades tradicionales, los saberes tradicionales, la institucionalidad tradicional, en general, las **estructuras cognoscitivas, culturales y conductuales** en los países de la periferia, como un obstáculo al desarrollo, y por tanto, el

---

<sup>1</sup>Cesar Ricardo Bolaño Siqueira, UFS, Doctor, Brasil. bolano.ufs@gmail.com.

<sup>2</sup>Mauricio Herrera Jaramillo, USP, Magister, Colombia, mauricio.herreraj@gmail.com.

foco de su esfuerzo se centra en transformar dichas estructuras, de manera general, en modificar los modos de vida tradicionales para hacerlos instrumentales a la reproducción del capital.

Bajo este marco, la comunicación para el desarrollo surge como un modelo de comunicación que se corresponde con el modelo de desarrollo económico capitalista que Estados Unidos buscaba difundir en aquel momento, en aras de legitimar el tipo de relaciones internacionales adecuado a sus intereses económicos, políticos y estratégicos. La base de dicha estrategia fue la superioridad científico-tecnológica, soportada en la difusión científica y la penetración cultural (Bolaño y Herrera, 2017).

La primera escuela crítica latinoamericana de Comunicación será formada precisamente por los jóvenes intelectuales reclutados para estos proyectos en los diferentes países de América Latina durante las décadas del 50 y 60, para los cuales el enfoque funcionalista se presentará crecientemente como una barrera. Nuestra hipótesis de fondo es que, en esas condiciones, los aportes críticos del pensamiento histórico-estructural latinoamericano – incluyendo, como lo hace Rodríguez (2006), las teorías de la dependencia – se presentan como la opción natural que esos jóvenes investigadores desarrollaron para avanzar en su rebeldía epistemológica. Con esto, se incorporan a todo un campo de pensamiento crítico que está en la base de lo que vendría a ser, más tarde, la Economía Política de la Comunicación (EPC).

## **2. COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO: ¿UN MODELO PARA LA DESHUMANIZACIÓN DEL DESARROLLO (COMUNICACIÓN DEPENDIENTE)?**

Para Ingrid Sarti, la dependencia cultural representa un avance respecto a un par de teorías que criticaron profundamente las teorías de la comunicación y desarrollo que se erigían sobre el mito creado a partir de la II posguerra, que colocaba a los medios de comunicación de masas como un instrumento capaz de atenuar la problemática del subdesarrollo.<sup>3</sup>

Sin embargo, a pesar de superar los abordajes evolucionistas (etapas) y funcionalistas (modernización) que ven en el subdesarrollo una etapa atrasada del desarrollo, la solución – integrando al análisis de los medios de comunicación de masa el concepto althusseriano de aparatos ideológicos de Estado (AIE), los cuales, en el caso de América Latina, cumplían “la función ideológica de reforzar el carácter dependiente de las relaciones de producción” (SARTI, 1979, p. 235) – sigue insuficiente, en la medida que se enfatizan las relaciones entre naciones, dejando el análisis de clase en segundo plano.

Aun estando de acuerdo con la crítica de Sarti, Bolaño (2015) trata de señalar la necesidad de retomar la definición de dependencia cultural de Celso Furtado, anterior y distinta de las que informaron el campo de la comunicación en aquel momento. Aquí defendemos que una conexión entre la teoría estructuralista de la dependencia cultural de Furtado y la teoría marxista de la comunicación (Bolaño, 2000) – además de llenar el vacío señalado por Sarti respecto al análisis de clase en las teorías de la dependencia o del imperialismo cultural – es fundamental para comprender el papel de los medios de comunicación también en la mediación de la difusión del progreso tecnológico en América Latina que, en el caso del campo, lo visualizamos con la difusión de la Revolución Verde.

Del punto de vista epistemológico, se impone, en ese sentido, tender puentes – de forma no eclética en lo que nos concierne – entre los dos campos disciplinarios, la economía política y la comunicación, desde la génesis del pensamiento crítico latino-americano, que la Economía Política de la Comunicación hereda y trata de superar. Un ejemplo de articulación no eclética de ese tipo se presenta en lo que sigue.

## **3. EL CONCEPTO DE EFECTO DEMONSTRACIÓN Y SUS LÍMITES. LA RECEPCIÓN CRÍTICA DE NURKSE EN BELTRÁN Y FURTADO Y LAS BASES TEÓRICAS DE LA EPC LATINOAMERICANA**

En 1971, Luis Ramiro Beltrán, como director del Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), publica un artículo titulado *La revolución verde y el desarrollo rural latinoamericano*, donde da cuenta de la contradicción generada en el proceso de difusión de la Revolución Verde a América Latina. Advierte que, al contrario de

---

<sup>3</sup> La primera vertiente se enfocó en la función ideológica de los medios masivos de comunicación, mientras la segunda se centró en el estudio sobre los contenidos de los mensajes. Ya la teoría de la dependencia estaría orientada al análisis de los efectos de esos procesos.

lo esperado, los beneficios de la relación aumento de productividad-aumento de calidad de vida estaban quedando en manos de pocos, mientras el problema de la desigualdad social se estaba profundizando.

Buscando respuestas a este problema, Beltrán trabaja un concepto con fuertes antecedentes en el estructuralismo latinoamericano: el *efecto de demostración*<sup>4</sup>. Este concepto recuperado por Ragnar Nurkse a inicios de la década del 50 para discutir el problema de la formación de capitales en los países subdesarrollados desde el lado de la demanda, coincide con los esfuerzos iniciales de Raúl Prebisch al interior de la CEPAL, en el mismo periodo, por entender “la influencia ejercida sobre los países más pobres por los patrones de consumo de los más adelantados” (FURTADO, 1997, t. I, p. 260).

El autor advierte que durante el proceso de *difusión del progreso tecnológico* a los países subdesarrollados, surgen nuevos productos “que modifican los modos de vida existentes y frecuentemente se tornan necesidades” (NURKSE, 1951, p. 53), planteándose entonces que en estos países “es más fácil adoptar hábitos superiores de consumo que mejores métodos de producción”. Así entonces, un primer factor que intensifica el efecto de demostración es **el tamaño de las disparidades de la renta real y de los patrones de consumo**. Un segundo factor es **el grado de conocimiento que el pueblo adquiere de tal fenómeno**, y allí el autor otorga a la educación y a la comunicación un papel fundamental, pues “probablemente estos tienden a estimular los deseos antes que mejorar la productividad” (NURKSE, 1951, p. 56).

La recuperación que hace Beltrán del concepto está referido principalmente al segundo factor planteado por Nurkse: el *grado de conocimiento del efecto*, pues él lo entiende como una fuerza generadora de *frustración*, la cual puede tener importantes consecuencias sobre la estabilidad de las relaciones sociales. Así, por ejemplo, analizando el caso del *Plan Puebla*<sup>5</sup>, proyecto que buscaba llevar los beneficios de la Revolución Verde a pequeños productores rurales en México, muestra como este incluso puede convertirse en una “revolución roja si su aplicación no va paralela con una dedicación política de justicia social que reduzca las grandes desigualdades económicas y sociales existentes en muchos de los países en vías de desarrollo” (BELTRÁN, 1971, p. 25). Para el autor, el problema es estructural:

*[...] en la práctica, salvo muy contadas excepciones, la voluntad de cambio – la resolución política para procurar el verdadero desarrollo humano – parece todavía adormecida, si es que no ausente, de la escena latinoamericana. La minoría que domina la sociedad de esta región se resiste aún obstinadamente a ceder sus privilegios. La cuasi-colonial estructura de poder luce al principio de esta década no sólo intacto en lo esencial, sino tal vez fortalecida en comparación al comienzo en la década anterior. (BELTRÁN, 1971, p. 31).*

En suma, al analizar la difusión de la Revolución Verde en América Latina, el autor define el efecto de demostración como un problema estructural asociado a la búsqueda del desarrollo, dejando de lado aquella hipótesis funcionalista conforme a la cual son los obstáculos cognitivos o “culturales” inherentes a estas comunidades quienes profundizan el subdesarrollo de las sociedades periféricas. En este sentido, se pregunta:

*¿Cómo se puede esperar, en tales circunstancias, que haya un verdadero desarrollo rural en las Américas? ¿Por qué se acusa a la masa campesina de superstición y tradicionalismo, de ausencia de aptitud empresarial, de indecisión de afrontar riesgos, de carencia de sentido del ahorro y del afán de inversión, y de resistencia al cambio? ¿Es que no se percibe que esas características negativas son el producto de la estructura social en que esos campesinos viven atrapados? (BELTRÁN, 1971, p. 18)*

Deja claro, por tanto, que el problema se enraíza en la estructura social de las comunidades actuando como propulsor de potenciales transformaciones en los modos de producción y especialmente en los modos de vida.

Como afirma, sobre las frustraciones, apoyado en Brown (1970), “es probable que ellas sean una fuerza a favor del cambio mayor que ninguna tecnología o ideología introducidas jamás en los países pobres.” (*apud* Beltrán, 1971, p. 11) en la medida que trasladan este fenómeno individual para el colectivo. Sin embargo, al intentar hacer una propuesta dentro del esquema democrático burgués, identifica la idea de voluntad política y la necesidad de planificación como

<sup>4</sup> Conforme a Nurkse, este es un fenómeno según el cual: “Cuando individuos establecen contacto con bienes superiores o patrones de consumo superiores, como nuevos artículos o nuevos medios para satisfacer viejas necesidades, quedan después de algún tiempo, sujetos a cierta insatisfacción; su imaginación es estimulada, sus deseos y propensión al consumo son incrementados.” (NURKSE, 1951, p. 50, traducción propia).

<sup>5</sup> Para conocer sobre este proyecto ver por ejemplo: Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo. Avances de un programa para aumentar rendimientos de maíz entre pequeños productores. El proyecto Puebla 1967-69. En: <http://libcatalog.cimmyt.org/download/cim/26995.pdf>. Consultado: 15/06/2017.

ejes básicos para revertir la situación. En este aspecto se encuentra perfectamente de acuerdo con el desarrollismo típico del momento histórico. Y es precisamente allí donde radica la limitante del enfoque, no solamente de Beltrán, sino de la mayor parte de la escuela de pensamiento a que se filia. La perspectiva crítica de la Economía Política de la Comunicación, a partir de los años 80 y 90 del siglo XX, tendrá justamente que superar esas limitaciones (y es en ese sentido que se puede considerar como crítica interna, al contrario de aquella de los estudios culturales, que seguirán otros caminos), con base en las herramientas intelectivas del materialismo histórico.

Y es en este punto que los planteamientos de Celso Furtado, sobre la necesidad de entender que el proceso de difusión del progreso tecnológico a América Latina, tiene como resultado la apropiación intensa de los patrones de consumo y los modos de vida inherentes a las élites del centro por parte de las élites locales, con una mínima penetración de las técnicas de producción responsables de la diversificación de este consumo, es fundamental, pues propone entonces el autor una tesis innovadora, al entender el subdesarrollo latinoamericano, primero como un problema de dependencia cultural, y sólo después, como un problema de dependencia tecnológica.

En palabras del autor, para entender lo que él denomina *el desarrollo dependiente*, la tecnología en la periferia, a diferencia de lo que sucedió con los países del centro, pasa de ser un medio para alcanzar el desarrollo, a ser un fin, pues en estos últimos, el motor que dinamiza el subdesarrollo son las modificaciones en el perfil de la demanda y las respectivas modificaciones estructurales que se generan (FURTADO, 1973).

#### 4. RECONSTRUYENDO CAMINOS: ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO Y EPC

Por lo tanto, siguiendo esta línea argumentativa, partiendo de este viejo debate sobre el efecto demostración, para llegar al problema del subdesarrollo que, para Furtado, es prioritariamente, en el sentido en que lo estamos tratando de aclarar, un problema de dependencia cultural, nos sirve para recuperar la contribución de las teorías de la dependencia cultural, liberándolas de las limitantes bien señaladas por Ingrid Sarti.

Para ello, se hace necesario mostrar que la contradicción manifiesta del capital, que tradicionalmente se debela solamente en la fórmula capital trabajo (subsunción del trabajo en el capital), requiere de manera urgente, evidenciar también, la contradicción economía-cultura (subsunción de la cultura popular en la economía). Es a partir del reconocimiento de esta doble contradicción, desde donde la EPC brasileña hace sus aportes para la superación del debate sobre el efecto de demostración (Bolaño, 2015).

Así entonces, reconociendo el papel clave de los medios de comunicación de masas en los problemas estructurales propios de las sociedades de Occidente, la EPC avanza en la discusión respecto al papel otorgado a los medios de comunicación de masa desde el imperialismo cultural, para situarlos en la discusión de las mediaciones sociales, en los siguientes términos:

*El problema es que al relegar a un segundo plano, el problema de orden económico que soporta la cultura de masas, jamás considera el hecho, absolutamente esencial, de que la mediación de manera general por capitales individuales en competencia, es la que moviliza un tipo particular de trabajo (cultural o creativo, si se prefiere) que es precisamente el elemento subjetivo que garantiza efectivamente la colonización de la Lebenswelt, en los términos de Habermas. (Bolaño, 2015, p. 101)*

En este sentido, hay un proceso de apropiación por parte del capital de los elementos de la cultura popular que, pasando primero, por un momento inicial de acumulación primitiva de conocimiento (Bolaño, 2000), constituirá posteriormente la cultura industrializada. En este sentido:

*[...] la subsunción del trabajo cultural es lo que garantiza el diálogo permanente de la Industria Cultural con las culturas populares, dinamizándose el conjunto y garantizando, con eso, la reproducción de la hegemonía. Es a través del trabajo por tanto, que lo popular determina lo masivo y es a través del trabajo que el capital cultural ejerce su hegemonía sobre lo popular. La tecnología sirve para subsumir aquel trabajo popular particular, que dispone de conocimiento tácito derivado en su origen, de su extracción popular, de modo que para que la hegemonía se ejerza, la subsunción siempre será de alguna forma limitada siendo eso lo que explique las especificidades de la Economía Política de la Comunicación y la Cultura y no la herencia de la unicidad de la obra de arte como lo presenta la Economía Política de la Comunicación francesa. (Bolaño, 2015, p. 101)*

En estos términos entonces, la *industria cultural* emerge como la instancia de mediación característica del capitalismo monopolista, y es precisamente allí, apoyado en la teoría de la dependencia cultural de Furtado, desde donde la EPC brasileña supera la limitante ya identificada por Sartri, al plantear que bajo la idea de cultura de masa se encubre la existencia de una cultura de clase. Así entonces:

*La industria cultural es la instancia de mediación característica del capitalismo monopolista, la forma específicamente capitalista de producción y difusión de bienes culturales, que se estructura a partir de la apropiación por el capital cultural (en el sentido de Marx, no de Bourdieu), de la cultura popular, a través del trabajo cultural que ella emplea. (Bolaño, 2015, p. 100)*

Será esta la base teórica que la primera escuela crítica de la comunicación latino-americana ignora, y a su vez, será la teoría que permita tejer un puente entre el estructuralismo latinoamericano y la EPC, para superar el concepto de *efecto de demostración* y encontrar en la Industria Cultural una nueva categoría que permita explicar la histórica dependencia cultural latinoamericana.

Si bien no cabe al objetivo de este trabajo, avanzar en la aplicación de este referente teórico al problema abordado por Beltrán, si consideramos importante por lo menos referir algunas ideas que esbozan el camino para emprender un análisis del proceso de integración al capitalismo del campesino latinoamericano durante el proceso de difusión de la Revolución Verde desde la década del 50. Proyectos como las estaciones experimentales norteamericanas durante la segunda guerra mundial, o las escuelas radiofónicas y los cuerpos de paz durante la segunda posguerra, cumplieron de manera particular este espacio de mediación, primero subvalorando y despojando a los campesinos de sus conocimientos tradicionales, su cultura tradicional, para posteriormente, imponer un nuevo conocimiento (occidental) que transformaba los modos de vida tradicionales, colocando otros valores, principios y formas de ver y entender el mundo, ajenas a las realidades de las comunidades.

No nos es posible avanzar más en esta dirección en este trabajo, pues el objetivo inicial del texto fue desarrollo, sin embargo, es importante resaltar que el retorno desde una perspectiva crítica a los principios de la primera escuela crítica latinoamericana de comunicación no se pretende realizar sólo desde el plano teórico, al rever por ejemplo la categoría de efecto de demostración, sino también en el plano de las acciones de la comunicación para el desarrollo, incluso aquellas paradigmáticas relacionadas a la comunicación rural. Queda entonces este camino para recorrer no sólo por los autores de este texto, sino como una invitación para continuar el proyecto propuesto por la EPC desde la década del 2000 y que fue presentado de una manera más estructurada en 2015 en el libro "Campo abierto. Para una crítica de la epistemología de la comunicación"

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELTRÁN, L. R. **La Revolución Verde y el Desarrollo Rural Latinoamericano**. Publicación Miscelánea 1126. Bogotá: Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria. 1971.
- BOLAÑO, C. **Industria cultural, información y capitalismo**. Serie comunicología latina. No. 48. España: Gedisa Editorial. 2013 [2000].
- \_\_\_\_\_. **Campo aberto. Para a crítica da epistemologia da comunicação**. Aracaju: Editora Diário Oficial Estado de Sergipe - Edise, 2015.
- \_\_\_\_\_. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- \_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983 [1974b].
- \_\_\_\_\_. **Obra autobiográfica de Celso Furtado**. Edição de Rosa Freire d'Aguiar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. (Tomo I)
- GRANOU, A. **Capitalismo y modo de vida**. Madrid: Alberto Corazón Editor, 1972
- NURKSE, Ragnar. *Problemas da formação de capitales em países subdesenvolvidos*. II. Disparidades Internacionais de Renda e a Capacidade de Poupar. RBE. Vol. 5, No. 4. 1951
- RODRÍGUEZ, O. **El estructuralismo latinoamericano**. México: Siglo XXI editores sa; CEPAL, 2006.
- SARTI, I. *Comunicação e dependência cultural: um equívoco*. In: WERTHEIN, Jorge (Org.) **Meios de comunicação: realidade e mito**. São Paulo: Nacional, 1979.

*Ponencia presentada al GT (6) Economía Política de las Comunicaciones*

## **Análise das pesquisas sobre televisão no GP Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura da Intercom entre 2010 a 2016<sup>6</sup>**

### **Analysis of television research at Intercom's Political Economy of Information, Communication and Culture between 2010 and 2016**

*Rafael Pereira da Silva<sup>7</sup>*  
*Universidade Federal do Rio de Janeiro*  
*Brasil*

**RESUMO:** Este texto analisa as produções científicas sobre estudos de televisão dentro do Grupo de Trabalho (GT) de "Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura" da Intercom. Na introdução, situamos a Economia Política da Comunicação (EPC) no contexto do campo da Comunicação. Em seguida, fazemos um mapeamento da produção do grupo no período entre 2010 e 2016, com o objetivo de compreender como os estudos de televisão são abordados nessa subárea. No período foram apresentados 127 artigos, deste total, 39 trabalhos são de estudos de televisão, o que representa 30, 7% das pesquisas. As instituições que mais produziram artigos foram a Unisinos, a UFF, a UFPI e a UFS. A maioria dos artigos utiliza como metodologia a pesquisa documental e bibliográfica.

**PALAVRAS-CHAVES:** Economia Política Comunicação; Televisão;

**ABSTRACT:** This text analyzes the scientific productions on television studies within the Working Group (GT) of "Political Economy of Information, Communication and Culture" of Intercom. In the introduction, we locate the Political Economy of Communication (EPC) in the context of the field of Communication. We then map the production of the group in the period between 2010 and 2016, in order to understand how television studies are approached in this subarea. In the period 127 articles were presented, of this total, 39 works are of television studies, which represents 30, 7% of the researches. The institutions that produced the most articles were Unisinos, UFF, UFPI and UFS. Most of the articles use documental and bibliographical research as methodology.

**KEYWORDS:** Political Economy Communication; TV.

#### **INTRODUÇÃO:**

A televisão é uma tecnologia de difusão em massa que faz parte do cotidiano de várias pessoas, exercendo o papel de fonte de entretenimento e também como veículo de informações de interesse público por meios de suas produções jornalísticas. A televisão apresenta-se como um objeto de estudo "colossal, caótico e complexo" (HARTLEY, 2006, p. 18). Esse aparato tecnológico é composto por um sistema sócio e discursivo abundante, no qual circulam vários gêneros e formatos de programas, constituindo-se dessa forma num objeto de estudo fragmentado e com perspectivas distintas (GADRET, 2015, p. 68). Nosso objetivo neste trabalho é analisar a televisão sob a perspectiva do subcampo de estudos da Economia Política da Comunicação e cultura. Para isso, buscamos fazer um levantamento da produção científica no período compreendido entre 2010 a 2016 sobre a produção do Grupo de Pesquisa de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom).

<sup>6</sup> Artigo submetido ao Grupo de Interesse em Economia Política da Comunicação da Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIIC).

<sup>7</sup> Doutorando em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Comunicação e Sociedade pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Pós-graduado em Comunicação Empresarial pela mesma instituição, bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), email: domrafasil@gmail.com

Os estudos na área da Economia Política da Comunicação tratam a televisão como um empreendimento mercadológico que participa diretamente do sistema de controle político-social e como artífice do sistema econômico através de sua produção cultural. Segundo a “Carta de Buenos Aires, resultado do I e do II Encuentro de Economía Política de la Comunicación del Mercosur, realizado em 2001, estes estudos tem como objetivo de evoluir nos estudos científicos sobre o quadro midiático, cultural e informacional e cooperar com os movimentos e entidades comprometidas com a democracia e a transformação social.

*El desarrollo científico y tecnológico –especialmente en lo referente a las TIC, las biotecnologías y el desarrollo de nuevos materiales- demuestra el extraordinario grado de socialización de la producción y la potencialidad que ha alcanzado el conocimiento humano, lo que abre inmensas posibilidades liberadoras y de bienestar a la sociedad. Pero el sistema económico y de poder que llevó a esos desarrollos impide, al mismo tiempo, que aquellas posibilidades se realicen, profundizando, al contrario, el individualismo, la miseria y la violencia (CARTA, 2001).*

A Economia Política possui como preocupação descrever e analisar a importância das formas estruturais responsáveis pela produção, distribuição e troca dos produtos de comunicação e pela regulação do mercado da comunicação, buscando, a partir de uma análise macroestrutural, atingir o ápice dos fluxos audiovisuais no século XXI (MOSCO, 1999. p. 107). A área examina ainda questões sobre o debate sobre o sistema eletrônico de mídia, e os padrões comercial e público de televisão, além de fomentar o debate crítico sobre políticas públicas de comunicação e a democratização dos meios. Como afirmam Brittos, Bolaño e Rosa (2010, p. 8):

*A EPC herdou do marxismo um quadro categorial e, sobretudo, um método de análise científica comprometido com o desvendamento das relações e contradições sociais visando à transformação da realidade em favor da plena realização das potencialidades humanas, em favor de uma humanidade liberada.*

Lopes (2015) assevera que a singularidade da EPC localiza-se na escolha do materialismo histórico, tal como posto por Marx em sua “crítica à economia política”, como o método adequado para a apreensão do todo social e, mais especificamente, das ingerências entre os fenômenos culturais e comunicacionais e o todo social. Constituindo-se a EPC como uma teoria marxista da comunicação, pois a cultura e a comunicação constituem-se nessa visada como processos centrais de reprodução do capital.

A percepção da Economia Política como subcampo de conhecimento deve-se às transformações oriundas especialmente na sociedade europeia, como a Revolução Industrial e as revoluções burguesas, estes movimentos deram a base para consolidação de um processo industrial e instaurando as bases de um Estado liberal.

*Em seu período de consolidação, posterior ao célebre O Capital,<sup>3</sup> de Karl Marx, a Economia Política passou a designar a economia não ortodoxa, inclusive a marxista. No campo da comunicação, pesquisadores da disciplina acabaram por propagar o pensamento marxista, aplicado especialmente à circulação da informação e à homogeneização da cultura. Concedendo dimensão central à informação e à cultura, o desenvolvimento atual do modo de produção capitalista também amplia o poder explicativo da EPC, revelando sua importância tanto no interior do campo da Economia Política quanto no das Teorias da Comunicação (Kalikoske, 2010, p. 1).*

Além de ter origem na tradição do pensamento marxismo a EPC também faz diálogo com as teorias da dependência e do imperialismo cultural e os estudos sobre políticas de comunicação. A emergência das indústrias culturais e da mídia, no século XX, é o que teria provocado a aproximação da disciplina Economia Política com a comunicação. A disciplina é vinculada ao entendimento dos mecanismos de mudança social e das transformações históricas e busca, em sua corrente crítica, averiguar as funções macro e microeconômicas que a cultura e a comunicação passam a assumir no processo de acumulação capitalista em seus estágios monopolista e recente bem como o estudo das relações de poder daí decorrentes e, dessa maneira, informar uma práxis social emancipatória (LOPES, 2015, p. 13).

Vicente Mosco (2009) explica que a Economia política da comunicação é uma tradição de investigação em comunicação que corresponde às trocas nas condições materiais e as apreensões da vida intelectual. O autor busca apresentar cinco características atuais na economia política da comunicação. Estas tendências são: a) a globalização da investigação nesse campo de estudos; b) um novo olhar na ênfase da investigação histórica, c) um troca até pontos de vistas alternativos – especialmente entre o feminismo e o trabalho; d) a transição desde a ênfase nos meios tradicionais até os novos meios; e) e a expansão do ativismo político. Essa matriz de investigação segundo Mosco surgiu nos países em

desenvolvimento como resposta a observação do imperialismo midiático ocidental, o conjunto de maior parte das investigações tendências nacionalistas e são marcados por ênfases regionais.

Para Mosco, um dos pensadores contemporâneos da disciplina, dois fatores foram decisivos para o desenvolvimento da EPC: (a) as grandes transformações provocadas pela estagnação dos anos 60 a 70, culminantes para a crise internacional do capitalismo, tal como produção em declínio, aumento de custos, salários em decréscimo e aumento das desigualdades; e (b) as grandes transformações a espaciais e estruturais neste período, tal como a fortificação das empresas, através da especialização e transnacionalização, o enfraquecimento dos governos como reguladores e a expansão das TICs.

Após esta contextualização da Economia Política da Comunicação faremos explicitaremos o procedimento de análise com o objetivo de compreender como a produção científica sobre estudos de televisão se manifesta dentro da EPC, para isso utilizamos como objeto de investigação as pesquisas apresentadas no Grupo de Pesquisa de Economia Política da Intercom.

## 2. Aspectos quantitativos sobre a televisão na Economia Política da Comunicação

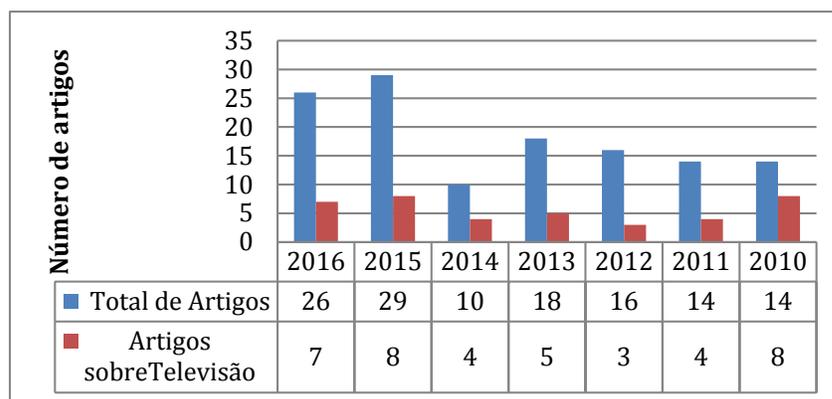
Para realizar o presente mapeamento, utilizamos os anais do Grupo de Pesquisa de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom). Este grupo se destaca, pois é uma das primeiras tentativas de organização de um subcampo específico da EPC na América Latina. O grupo de pesquisa visa analisar a centralidade econômica e política que a informação, comunicação e cultura ganharam no processo de valorização capitalista, assim como examina os desafios políticos e epistemológicos aos agentes sociais que lutam por uma sociedade mais democrática e inclusiva. Acreditando que a apreensão e análise dos fenômenos comunicacionais e culturais contemporâneos ultrapassam os claustros disciplinares tradicionais e que até mesmo as decisões econômicas só podem ser compreendidas a partir de uma abordagem interdisciplinar e heterodoxa, a Economia Política da Comunicação e da Cultura (EPC) se constitui, metodologicamente, como um instrumento capaz de por em interação diversos campos disciplinares como a Economia, a Comunicação, a Ciência da Informação, a Sociologia, a Ciência Política, a Filosofia e os Estudos Culturais Críticos.

O grupo se propõe a ser um fórum de debate e reflexão entre os investigadores e profissionais destes campos disciplinares no sentido de formar matéria crítica necessária à apreensão e análise de tais fenômenos, tais como as políticas de comunicação, de cultura e de informação, a transversalidade da cultura e da comunicação, a convergência tecnológica e a digitalização dos meios eletrônicos, a expansão e novas configurações das indústrias culturais e criativas, a privatização do conhecimento, o desenvolvimento de todas as formas de capital intangível, as culturas digitais, as questões éticas e políticas da informação e demais temas que têm emergido ao longo dos últimos anos.

O levantamento foi realizado utilizando como chave de entrada a palavra “Televisão” e a sigla “Tv” nos anais do evento, no período compreendido entre os anos de 2010 a 2016. O intuito é examinar como os estudos de televisão no Brasil são abordados dentro da EPC. Nos seis anos averiguados foi apresentado um total de 127 artigos, deste total, 30,7%, ou seja, 39 trabalhos são de estudos de televisão.

**Gráfico 1: Artigos apresentados no GP de EPICC da Intercom entre 2010 a 2016 sobre estudos de televisão**

Fonte: elaboração própria.



O mapeamento também possibilitou identificar a filiação institucional dos autores que examinam sob a perspectiva da Economia Política da Comunicação. As instituições acadêmicas com mais trabalhos são Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisino), com sete (7) artigos apresentados; a Universidade Federal do Piauí (UFPI), com cinco (5) trabalhos, um deles feito em parceria com outra instituição; a Universidade Federal Fluminense (UFF), com cinco (5) artigos, dois deles com parcerias entre instituições; e a Universidade Federal do Sergipe (UFS), com quatro (4) trabalhos, sendo um deles em parceria. Os pesquisadores que mais contribuíram com o tema apresentando trabalhos foram Carine Prevedello e Valério Cruz Brittos (Unisinos); Eula Dantas Taveira Cabral (IBICT); Adilson Vaz Cabral e Ivonete da Silva Lopes (UFF); e Renan da Silva Marques e Jacqueline Lima Dourado (UFPI).

**Tabela 1: Instituições Brasileiras de ensino com produções no GP de EPICC da Intercom entre 2010 a 2016. Em destaque estão os artigos feitos entre parcerias entre instituições.**

Universidade do Vale dos Sinos (Unisinos)	7
Universidade Federal do Piauí (UFPI)	5
Universidade Federal Fluminense (UFF)	3
Universidade Federal do Sergipe (UFS)	3
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	2
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)	2
Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT)	2
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp-Bauru)	2
Escola Superior de Propaganda e Marketing -S P	1
Universidade Federal do Piauí (UFPI) e Universidade Federal da Bahia (UFBA)	1
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCT) e Universidade Federal Fluminense (UFF)	1
Universidade Estadual do Piauí (UESPI)	1
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	1
Universidade Federal Fluminense (UFF) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	1
Universidade Federal de Viçosa (UFV)	1
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)	1
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	1
Universidade Federal do Sergipe (UFS) e Universidade Federal da Bahia (UFBA)	1
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	1

Fonte: elaboração própria.

### 3. ASPECTOS QUALITATIVOS DO MAPEAMENTO

A primeira percepção ao realizar o procedimento de mapeamento sobre televisão, por meios das investigações no grupo de pesquisa Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura, é que não estamos falando de uma coisa monolítica, ou mesmo de um único conceito. As televisões são múltiplas e podem ser analisadas por diferentes aspectos. Do ponto de vista tecnológico o sinal pode ser analógica ou digital; pela perspectiva dos serviços ele pode ser aberto, ofertado gratuitamente à população pelas emissoras de televisão abertas, tais como Band, Globo, Record, Rede TV, SBT; ou fechado, por meio de assinatura de canais como Sky, Fox, Sport TV, entre outras. O modelo de infraestrutura tecnológico pode ser a cabo ou via satélite. A televisão pode seguir um padrão comercial como os das TVs abertas ou podem ser de caráter público e financiadas pelos Estado, como as Tvs educativas, Tvs universitárias, TVs comunitárias, e vinculadas aos diferentes poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Essa primeira constatação demonstra o quanto o tema pode ser complexo ou mesmo complexificado, isso sem mencionar a questão do conteúdo, da programação, e das novas formas de ver televisão por meios da internet e das plataformas digitais entre elas o Youtube e a Netflix, atrelado às questões políticas, e suas demandas por legislação e regulação do setor; econômica, com seus aspectos mercadológicos, além da perspectiva comunicacional e social, os quais se inserem a Tv como um dos principais meios de comunicação de nosso tempo. Entretanto, ao nos debruçar sobre o assunto é possível verificar no período de análise a recorrência de nove temas:

#### Quadro 1: Temas pesquisados sobre televisão no Grupo de EPICC da Intercom

Principais temas abordados nos artigos
TV digital e convergência tecnológica;
Historicidade e mercados regionais e nacionais
Política Pública de Comunicação, regulação e democratização da televisão
Indústria Cultural: distribuição, circulação, produção e consumo
Propaganda e financiamento da Tv Pública
Estratégias de mercado e modelos de gestão de negócios
Constituição e reflexões sobre o campo da EPC
Oligopólios e monopólios dos meios de comunicação,
Função e funcionamento das diversas modalidades de TVs públicas.

Na grande maioria dos trabalhos os temas são correlacionados e articulados de diferentes formas. Os processos de regulação, legislação e a necessidade de democratização da mídia mostram-se como temas centrais, sendo um aspecto que de forma direta ou indireta perpassa praticamente todos os textos, assim como as discussões sobre a constituição do subcampo da Economia Política da Comunicação, e sua especificidade como local destinado a repensar a articulação entre mercado, políticas de comunicação e consumo midiático. Quanto aos procedimentos metodológicos utilizados, buscou-se identificar tais presenças ou ausências no texto dos resumos dos trabalhos apresentados e no corpo do texto dos artigos. Entre os textos que explicitam as metodologias utilizadas a pesquisa documental, a revisão bibliográfica, e as entrevistas são as mais utilizadas. Todavia, grande parte dos artigos não explicita os procedimentos metodológicos utilizados nos resumo e nem no corpo dos textos. O mapeamento possibilitou conhecer as principais referências no campo, entre os pesquisadores mais citados então: Vincent Mosco; César Bolaño; Valério Britto; Marcos Dantas; Suzy Santos; Denis de Moraes; Sérgio Mattos e Sérgio Capparelli.

#### 4. UMA VISÃO DOS ESTUDOS DE TELEVISÃO DENTRO DA ECONOMIA POLÍTICA DA COMUNICAÇÃO

Nosso objetivo aqui é traçar um panorama geral das questões e temas que foram examinados no período proposto pela análise. Assim como foi apresentado anteriormente (ver quadro 1), nove temas são recorrentes nos estudos de televisão dentro da Economia política da Comunicação. Não trataremos destes temas de forma isolada, pois a segmentação temática funciona aqui apenas para fins esquemáticos e metodológicos, já que na realidade o que se observa nos textos é o imbricamento e a articulação entre os temas.

Por meio de uma análise histórica da televisão no Brasil pode-se perceber que desde seu início a radiodifusão no país constituiu-se de forma concentrada, nas mãos de poucos conglomerados midiáticos, entre eles o Diários Associados, pertencente a Assis Chateaubriand; e atualmente a Rede Record, o Grupo Bandeirantes, e a Rede Globo, o mais poderoso e influente monopólio midiático Brasileiro. Como expõe Cabral:

*E, como a Rede Globo, outros grupos vêem a TV como um negócio interessante. Rede Globo, Bandeirantes e SBT destacam-se entre os principais conglomerados nacionais, chegando a quase todos os lares. A EBC (Empresa Brasileira de Comunicação – instituição pública de comunicação), Record e Rede TV também vêm trilhando o mesmo caminho. No caso dos grupos regionais, evidenciam-se: a Rede Brasil Sul (no Sul do país), atingindo quase todos os domicílios dos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina; as Organizações Jaime Câmara (no Centro-Oeste), com a TV Anhanguera; a Rede Amazônica de Rádio e Televisão que atua em cinco dos sete Estados da Região Norte; o Grupo Zahran, nos Estados Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e o Grupo Verdes Mares (Nordeste), no Estado do Ceará. (CABRAL, 2014, p. 5)*

O cenário brasileiro é representado pela concentração dos meios de comunicação tradicionais nas mãos de poucos grupos. A Rede Globo é o principal oligopólio midiático brasileiro, e os mais estudados entre as pesquisas

analizadas. Esses conglomerados, por meio de seu poderio, investem em estratégias globais, regionais e locais. Além de se associarem a grupos internacionais, se unem aos regionais, uma vez que estes se associam a emissoras locais, atingindo de forma mais rápida cidades e até povoados. (Cabral, 2014, p. 6). O objetivo é diversificar suas atividades, a estratégia é investir no conhecimento do local e seu público-alvo, identificando suas necessidades e atendendo-as com conteúdo que os interessa a partir da chamada “programação de qualidade”. Outro fator que corrobora com o domínio desses conglomerados é o padrão tecno-estético, ao se entender, por esse conceito, “uma configuração de técnicas, de formas estéticas, de estratégias, de determinações estruturais, que definem as normas de produção cultural historicamente determinadas de uma empresa ou de um produtor cultural particular” (BOLAÑO, 2000, p.234 apud PREVEDELLO, 2010, p.4).

De acordo com Sérgio Campelli, na década de 80 essa realidade já vinha sendo construída. A concentração das indústrias de informação se dava de três formas: horizontal - a empresa tinha vários empreendimentos dentro de um mesmo tipo de produção; diagonal - o grupo controlava outros ramos industriais, além da comunicação; e vertical - um empresário era, ao mesmo tempo, proprietário de emissoras de rádio, televisão, jornais e revistas. Esses grupos por meio de seu poderio promovem intervenções políticas de modo a engessar as políticas de comunicação no Brasil, e influenciar as decisões governamentais por meio de lobby. Essas estratégias permitem o crescimento e a manutenção do modelo de propriedade cruzada dos meios no país.

As estratégias de diversificação e investimento em conhecimento local são promovidas pelos mercados regionais, os estudos de Marques; Dourado (2016 e 2014); Cabral (2013); Brittos; Simões (2010); e Mota (2014), dão conta da realidade de diferentes mercados regionais, como o sergipano, piauiense, amazonense e sul-rio-Grandense. Esses trabalhos expõem a influência das cabeças de rede sobre o conteúdo local, assim como analisam as formas pelas quais a identidades e paisagens regionais são representada.

*No tocante, o que se observa na regionalização da televisão e nas geradoras é a continuidade da lógica produtiva e comercial das grandes redes. Peruzzo (2006) afirma que a mídia local, nas suas várias formas de veiculação, tende a reproduzir a lógica dos grandes meios de comunicação, principalmente no que se refere ao sistema de gestão e aos interesses em jogo. O que vem como diferencial são as pautas que se voltam a prestar mais atenção às especificidades de cada região, mas a participação dos cidadãos nessa mídia que está sujeita ao controle dos dirigentes técnicos. (MARQUES; DOURADO, 2014, p.5).*

Para os pesquisadores a bibliografia sobre a regionalização da televisão revela que o termo regionalização tem sido utilizado – junto ao discurso da defesa da cultura – em função dos interesses econômicos dos operadores dos meios de comunicação de massa, e surge em momentos distintos, de acordo com cada cenário histórico político-econômico. Esses grupos regionais de comunicação são afiliados de grandes grupos nacionais e internacionais, e exercem influência política nas localidades onde estão inseridas.

A regionalização, assim como os novos canais gerados pela possibilidade da TV Digital e dos canais por assinatura, se insere em um contexto da multiplicidade da oferta, estrutura essa caracterizada por mudanças tecnológicas que envolvem a digitalização televisão, e faz parte de um contexto de domínio de mercados locais por parte dos grandes conglomerados de comunicação. Além dessa estratégia de mercado, a segmentação de conteúdos através das tevês por assinatura é outra ação empresarial que tem logrado êxito, pois promove a segmentação do consumo.

*[...]o modelo comunicacional da Fase da Multiplicidade da Oferta destaca os aspectos como: a prioridade da lógica da demanda em vez da lógica da oferta o que permite aos consumidores finais do produto midiático a escolherem o seu mix de programação impactando na produção e programação do conteúdo comunicacional; aumento do gasto por pessoa no consumo de informação e entretenimento e uma customização do consumo (ALENCAR, 2011, p. 2)*

Para o pesquisador, as organizações do setor de TV paga nos últimos anos vêm utilizando a estratégia da fusão empresarial e ou compra participações acionárias entre si como forma de aumentar suas participações no setor. Ação esta que pode resultar em uma concentração ainda maior de poder das organizações que desenvolvem atividades de produção e distribuição de recursos comunicacionais no mercado de televisão paga no Brasil. Como evidencia Lopes (2013, p. 4):

*Os altos investimentos em publicidade e propagandas nos meios audiovisuais e a emergência de uma sociedade baseada no consumo de “estilos de vida” provocou alterações no modo de produção televisivo. Tendo em vista*

*essas novas condições de mercado, a TV por assinatura, a cabo ou satélite, passou a ser vista como um dos mais fortes meios para oferta de produtos diferenciados para públicos segmentados. Com a segmentação do consumo, surgem novos produtores e programadores de conteúdos, que necessitam de operadores de transmissão, horizontalizando a cadeia e abrindo espaço para novos atores interessados nesse mercado mais segmentado (BECERRA, 2011; BOLAÑO e BRITTO, 2007; DANTAS, 2009, 2011; GALPERIN, 2004).*

A implementação do formato segmentado no mercado televisivo alterou o modo de consumo do meio, fazendo com que parte da audiência da TV aberta migrasse para a TV por Assinatura, especialmente a classe A, e hoje essa penetração verifica-se em todas as classes sociais devido à queda nos preços dos pacotes e à elevação do poder aquisitivo das classes C,D e E (LOPES, 2013).

Em relação à implantação da TV digital, o que se percebe é que não houve alterações substanciais na oferta de mais canais, e a melhoria do som e da imagem dependem, na maioria das vezes, da utilização de equipamentos com alta resolução, o que promove a aquisição de novos aparelhos de TV.

O processo de transição tecnológica do modelo analógico para o digital, também se constitui como uma questão que permeia diversos dos textos analisados neste levantamento. Para Cabral e Filho (2010), a digitalização é o resultado de um avanço tecnológico que se evidencia no final do século XX e que busca acelerar ainda mais os processos comunicacionais, quebrando com maior facilidade as barreiras midiáticas.

Entretanto, apesar das vantagens tecnológicas e de as novas tecnologias alterarem o modo de se ver o planeta, como verificou Armand Mattelart (2000, p.120 apud CABRAL; FILHO 2010, p. 2), sair de um sistema e entrar no outro não necessitam apenas de boa vontade e investimentos, é preciso que se leve em consideração as áreas social, econômica e política. Contudo, esse processo de digitalização tem se mostrado “errático” no Brasil devido a vários aspectos, entre eles a dimensão espacial do país; e os processos político-legislativos, como marco regulatórios; e econômicos, como a questão financiamento. Além disso, houve a desconsideração das posições da população e o peso dos *lobbies* televisivos

A verdade é que por possuir diversas potencialidades como as possibilidades de múltiplos sinais de transmissão, a formatação de novos conteúdos, bem como a interatividade e a inclusão digital, que ainda não foram completamente desenvolvidas, a Tv Digital tem sido motivo de frustração. Como salienta Fonseca (2013) é preciso reconhecer que a “era digital” não funda outra lógica que regula e normatiza as comunicações, mas mantém e até fortalece as arquiteturas institucionais (políticas, econômicas e até jurídicas) dos países envolvidas pelas indústrias do setor.

A implantação da TV digital aberta no Brasil começou em 2003, no governo Lula, resultado de troca de interesses entre o Estado e os grupos de mídia. César Bolaño e Valério Brittos (2007, p.150 apud CABRAL; FILHO 2010, p. 3) verificaram que no Brasil, [o Ministério das Comunicações] estabeleceu “um modelo de negócios flexível, podendo, por exemplo, em uma localidade haver alta definição e em outra não, ausência a ser compensada com maior quantidade de canais”, privilegiando uma das principais reivindicações das grandes redes. Ou seja, a definição dos serviços de TV Digital a serem implementados ficou destituída de critérios públicos, passando a ser definida mediante interesses privados.

Esse processo de digitalização trouxe à pauta as discussões sobre a TV Pública, como constata Juliana Marques de Carvalho (2012), para a autora, o Brasil está passando por um momento de transição e adaptação na sua estrutura capitalista e no modo de fazer televisão, a implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital evidencia este fato, visto que este momento de transição é fundamental para uma revisão profunda da televisão como um todo, inclusive sobre a televisão pública, que tem a oportunidade de sair da condição marginal a que vinha sendo submetida por tantos anos (CARVALHO, 2012, p.1).

O segmento das emissoras de televisão públicas no Brasil é constituído por uma diversidade de modelos de estruturação, transmissão e finalidade. Entretanto, para Brito, Ladeira, Prevedello, e Finger (2011), ao colocar em evidência o caso das Tvs Universitárias, no Brasil, o modelo de televisão pública nunca teve a importância experimentada nos países europeus.

*As TVs públicas no Brasil configuram um campo complexo e instigante. Apesar de ter em comum uma “aura pública”, são canais com características bem distintas, processos próprios de construção e consolidação. Apresentam origens, práticas e objetivos distintos. São produzidas em condições políticas, administrativas e técnicas próprias, além de sofrerem diferentes regulamentações. (TORRES, 2009, p.29 apud PREVEDELLO, 2010, p.1)*

As reflexões sobre as Tvs públicas são abrangentes, principalmente, por existirem diferentes tipos, como as Tvs Educativas, Tvs Universitárias, e os canais dos poderes Legislativo, Judiciário e do executivo. Os textos analisam assuntos como: formas de concessão, a regulação, o financiamento, a conceituação e a produção de conteúdo nesse segmento televisivo.

Em relação aos conceitos, conforme Scorsim (2000 apud MELO, 2012, p.5), um sistema de TV estatal é aquele que presta um serviço privativo do Estado, com o objetivo de oferecer ao cidadão conteúdos informativos, culturais e educativos, cabendo, portanto, ao governo a função de financiar o sistema, nomear seus titulares e exercer controle sobre sua programação. Já a TV pública, para Scorsim (idem), é uma modalidade de radiodifusão não privativa do Estado, com autonomia editorial e administrativa, devendo o seu gerenciamento ser implantado de forma independente do Governo, o qual não deve interferir na nomeação dos dirigentes, nem na programação.

No Brasil existe uma diversidade de TVs legislativas em operação e não há uma legislação que estabeleça as suas condições de utilização, gestão e financiamento, sejam canais da esfera municipal, estadual ou federal. Segundo Melo (2012) este fato causa preocupação, visto que dificulta a elaboração detalhada de um mapa da mídia eletrônica legislativa no Brasil e o acompanhamento da sociedade sobre o cumprimento dos objetivos destas emissoras.

As Tvs Universitárias sofrem com o mesmo problema, a falta de um marco regulatório para seu funcionamento, e financiamento para obtenção de suporte tecnológico para a produção e veiculação de conteúdo. O mesmo acontece com o segmento de Tvs Educativas, que são obrigadas a terceirizarem sua produção e vender espaços publicitários para manter seu funcionamento (LOPES, 2010), o que caracterizaria um desvio de finalidade de suas funções.

*Parte das concessões educativas, além de atuarem com o desvio de função com uso comercial, político ou religioso, aproveitam da ausência de regras para criar suas próprias redes a partir da estrutura das educativas. É neste cenário marcado pela debilidade da legislação, ausência de controle social em que os concessionários constituem as próprias regras que a TV Brasil busca consolidar a rede nacional de comunicação pública (LOPES, 2015, p. 4)*

Os debates em torno da regulação e funcionamento das TVs Públicas são importante uma vez que esses meios se constituem como canais alternativos ao sistema de televisão aberto, comercial, oferecendo uma pluralidade de vozes e a representação de diferentes segmentos sociais, corroborando assim como a democratização dos meios de comunicação.

O Canal da Cidadania é outro meio que desponta como alternativa e possibilidade de diversificação aos conteúdos veiculados pelas emissoras comerciais. Para Oliveira (2015), com a regulação do Canal da Cidadania e consequente transmissão de canais comunitários através de sinal aberto digital, novas perspectivas são trazidas para o segmento. Ainda segundo o autor o Canal da Cidadania poderá contribuir para a revitalização da vida cotidiana ao proporcionar espaço para o debate, o desenvolvimento da cidade, o fortalecimento da justiça social e a construção da cidadania, conforme previsão constitucional para práticas democráticas na comunicação Oliveira (2015, p. 1).

Por outro viés, uma gama de pesquisas corresponde às análises da televisão enquanto fruto da Indústria Cultural contemporânea. Essas abordagens são diversificadas e buscam analisar a produção de produtos culturais como telenovelas e telejornais; além de sua distribuição e consumo. Santos (2013) analisa “A PluriTV e as novas formas de produzir, distribuir e consumir audiovisual”; Marques e Dourado (2011), e Soares e Dourado (2016), investigam o Jornal Nacional; Já Baptista (2010), examina “Economia do Desejo e da Felicidade em Narrativas Televisivas Contemporâneas”. Além de promover uma discussão diversificada na articulação entre televisão e Economia política, esses trabalhos se destacam por serem os que realizam trabalhos empíricos de pesquisa, apropriando-se de outras metodologias e técnicas de investigação para compreender o fenômeno político, economia e ideológico promovido pela televisão.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação tinha o objetivo de compreender a contribuição das análises no subcampo da Economia Política da Comunicação para o entendimento sobre a televisão inserida dentro da indústria cultural e em um modelo capitalista de produção. Por meio do exame foi possível identificar a filiação institucional dos autores, sendo a Unisinos, a UFPI, a UFF e a UFS, as instituições que mais produziram textos sobre o tema, articulando a televisão a EPC. Também foi possível identificar as principais referências bibliográficas utilizadas nos artigos, os pesquisadores mais utilizados são: Vincent Mosco; César Bolaño; Valério Britto; Marcos Dantas; Suzy Santos; Sérgio Mattos e Sérgio Capparelli.

Verificamos que entre os grandes conglomerados de comunicação a Rede Globo é o oligopólio mais analisados, isto confirma a centralidade e a importância, e a forma que possui esta emissora no Brasil. Entretanto, concluímos que análises sobre os outros conglomerados de comunicação são fundamentais para ter uma visão geral do poderio dessas instituições no país. Emissoras como a Record, a Band e o SBT, também precisam ser investigados com a mesma amplitude, uma vez que, em muitos casos, esses conglomerados para manter o domínio do mercado e o ambiente de desregulação que os favoreça, atuam de forma semelhante, por meio de lobbys políticos para alcançar seus objetivos.

Entre os temas, nove assuntos tiveram maior ênfase, como pode ser verificado no Quatro 1. Destacamos que a abordagem na constituição dos textos é transversal, onde muitas desses temas são articulados dentro de um mesmo trabalho. Contudo, mesmo que exista uma temática diversificada, o modo de abordar os assuntos são os mesmos, tornando a leitura e a visão sobre o assunto repetitiva, as análises apontam os problemas, entretanto caminhos e soluções não são oferecidos.

Os trabalhos também são centrados na utilização das mesmas metodologias, a grande parte deles utiliza análise documental e revisão de literatura. Acreditamos que trabalhos empíricos, com a utilização de outras metodologias como Análise de Conteúdo, Análise Televisual, Grupo Focais, ou mesmo a criação de metodologias próprias, entre outras, possam colaborar com a ampliação das discussões, principalmente ao investigar a produção e o consumo televisivo, e suas relações mercadológicas, políticas. Outro aspecto a ser abordado nas pesquisas do campo são as novas plataformas digitais como a Netflix e o Youtube, que tem criados novas formas de assistir a conteúdo audiovisual, e ensejado novas práticas mercadológicas e hábitos de consumo no cotidiano das pessoas.

Além da aplicação de novas metodologias também é necessários a diversificação das vozes, já que a base teórica é estruturada em torno das visões principalmente dos trabalhos de Vincent Mosco e César Bolaños. Uma diversificação das vozes pode corroborar com o entendimento sobre o assunto e com a ampliação das discussões e pontos de vista. De certa forma, há pesquisadores que se debruçam sobre o tema, entretanto ainda não há a consolidação desses autores como referências cristalizadas dentro do campo.

Para finalizar, constatamos que dentro de uma perspectiva que visa analisar os processos políticos, econômicos e comunicacionais, que se estabelecem por meio de uma relação mercadológica, portanto, inserida em uma lógica de produção e consumo, o público consumidor, e as audiências televisivas estão ausentes do escopo das pesquisas analisadas. Acreditamos que adoração dessas perspectivas possam contribuir com a evolução e a ampliação das discussões dentro do campo da Economia Política da Comunicação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALENCAR, Ricardo Vernieri de. Economia Política da Comunicação e Consumo: uma perspectiva sobre o mercado de televisão por assinatura no Brasil. In: Anais **Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Recife, PE – 2 a 6 de setembro de 2011.

CABRAL, Eula Dantas Taveira; FILHO, Adilson Vaz Cabral. Tv digital terrestre no Brasil: inovação tecnológica para uma expansão sem novidades. In: anais **Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Caxias do Sul, RS – 2 a 6 de setembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Entre políticas, processos, tecnologias e concentração da TV aberta no Brasil. In: Anais **Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Foz do Iguaçu, PR – 2 a 5/9/2014.

CAPARELLI, Sérgio. **Televisão e capitalismo no Brasil**. Porto Alegre: L&PM, 1982.

CARVALHO, Juliana Marques de. A digitalização da televisão: a TV Brasil e a consolidação da televisão pública no país. In: **Anais Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Fortaleza, CE – 3 a 7/9/2012

BOLAÑO, César; MASTRINI, Guillermo. Economía política de la comunicación: un aporte marxista a la constitución del campo comunicacional. **Eptic On Line – Revista Electrónica Internacional de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**. Aracaju, v. 3, n. 3, set./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.eptic.com.br>>. Acesso em: 11 maio 2009. p. 58.

BRITTOS, Valério; BOLAÑO, César; ROSA, Ana Maria. O GT Economia política e políticas de comunicação da Compós e a construção de uma epistemologia crítica da comunicação. In: **Encontro Anual da Compós, 2010**, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: Compós, 2010.

\_\_\_\_\_; LADEIRA, João Martins; PREVEDELLO, Carine Felkl; FINGER, Jéssica M. Grohmann. Radiodifusão, Cabodifusão e Internet: os canais da TV universitária e suas diferenças. In: **Anais Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Recife, PE – 2 a 6 de setembro de 2011.

FONSECA, Daniel. Cambios, sí, pero no mucho: mesmo com o “digital”, o broadcasting resiste. In: **Anais Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Manaus, AM – 4 a 7/9/2013.

Gadret, Débora Lapa. **A emoção na reportagem de televisão**: as qualidades estéticas e a organização do enquadramento. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação, Porto Alegre, 2016.

HARTLEY, John. **Uses of television**. New York: Routledge, 2006.

KALIKOSKE, Andres. Televisão, Economia Política e Mercados Globais. In: **Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Caxias do Sul, RS – 2 a 6 de setembro de 2010.

LOPES, Denise Maria Moura da Silva. Avanço da TV por Assinatura e o Desligamento dos Canais Analógicos Abertos: Paralelas que se Cruzam. In: **Anais Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Manaus, AM – 4 a 7/9/2013.

LOPES, Ivonete da Silva. O Reflexo da (des)regulamentação no Conteúdo Local e na Gestão das TVs Educativas. In: **Anais Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Caxias do Sul, RS – 2 a 6 de setembro de 2010.

LOPES, Ruy Sardinha. Economia Política da Comunicação e da Cultura: aportes para a formação de um campo disciplinar. In **MATIZES - Revista Latino Americana de Estudos em Cultura**. Ano 6, número 10, semestral, out/2015 a mar/ 2016. Disponível em: <http://www.pragmatizes.uff.br>. Acesso: 20, fev, 2017.

MARQUES, Renan da Silva; DOURADO, Jacqueline Lima. O mercado regional de televisão aberta do Piauí. In: **Anais Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Foz do Iguaçu, PR – 2 a 5/9/2014.

MELO, Paulo Victor Purificação. TVs legislativas e Comunicação Pública: reflexões acerca da gestão das emissoras. In: **Anais Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Fortaleza, CE – 3 a 7/9/2012.

MOSCO, Vincent. Economia política da comunicação: uma perspectiva laboral. **Comunicação e sociedade I** – Cadernos do Nordeste, Ninho, v. 12, n. 1-2, p. 97-120, 1999. p. 107.

MOSCO, Vincent (2009): “La economía política de la comunicación: una tradición viva”. **Conferencia inaugural del VII Congreso Internacional ULEPICC**. (pp. 15 – 50). Madrid: ULEPICC.

MOTA, Joanne Santos; SANTOS, Anderson David Gomes dos. Economia Política da Comunicação no Brasil: um subcampo em construção. In: **Intercom Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Rio de Janeiro, RJ – 4 a 7/9/2015.

PREVEDELLO, Carine Felkl. TVs universitárias nas capitais: cenário e perspectivas para o campo público. In: **Anais Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Caxias do Sul, RS – 2 a 6 de Setembro de 2010.

SANTOS, Anderson David Gomes dos; MOTA, Joanne Santos. 10 anos da ULEPICC-Br: contribuições para o desenvolvimento da EPC no Brasil. In: **Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação** – Foz do Iguaçu, PR – 2 a 5/9/2014.



*Ponencia presentada a GT (6) Economía Política de las Comunicaciones*

## **El *liber* en plural: de paradojas, urgencias y mediaciones**

### ***The liber in plural: of paradoxes, urgencies and mediations***

### ***O liber no plural: paradoxes, urgências e mediações***

*MSc. Yanet Blanco Fernández<sup>8</sup>*

*Dra. Yamilé Ferrán Fernández<sup>9</sup>*

**RESUMEN:** En estas páginas se reflexiona sobre las relaciones estructurales que se dan al interior de esta industria, sus imbricaciones y discontinuidades respecto a los alcances de políticas públicas de cultura, educación y comunicación.

**ABSTRACT:** In these pages it reflects on the structural relations that open into this industry's provinces themselves, his overlappings and discontinuities in relation to the reaches of public policies of culture, education and communication.

**PALABRAS CLAVE:** industria cultural, industria editorial, políticas públicas

**KEY WORDS:** cultural industry, editorial industry, public policies

#### **TEMA CENTRAL**

Aproximación cualitativa a la industria editorial cubana, en su condición de industria cultural (IC) y su relación con las políticas públicas.

#### **OBJETIVO PRINCIPAL**

Determinar las complejidades y articulaciones que habilita desde las dimensiones estructural-organizacional y simbólica, la industria editorial cubana, en su condición de IC y en correlato con lo pautado por las políticas públicas.

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Contextualizar el entramado estructural y funcional que exhibe hoy el desarrollo de la industria editorial cubana.
2. Analizar las complejidades o los procesos que intervienen en el Ciclo editorial cubano.

#### **CARACTERIZACIÓN DEL ESTUDIO O DISCUSIÓN TEÓRICA PROPUESTA**

Las IC, industrias creativas e industrias de contenidos, como otrora fuera considerado el de industrias del entretenimiento, giran en torno a un fenómeno productivo y simbólico común, solo que uno u otro pretenden establecer el énfasis cualificador en la generalidad o en cambio en una de las fases más dinámicas de toda una cadena de valor, si bien la realidad que designan y pretenden explicar es la misma, la búsqueda de rentabilidad del mercadeo simbólico invisibilizando o por el contrario otorgando acentos allí donde convenga a tenor de la mercantilización de un producto cultural (estandarizado/serializado). Para algunos autores conviene establecer disquisiciones, para otros es más de lo mismo, lo cierto es que no todos los eslabones de la cadena de valor se comportan de la misma forma, ello

<sup>8</sup> Yanet Blanco Fernández. Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana, Máster en Ciencias de la Comunicación, Cuba, yanet.blanco@accs.co.cu

<sup>9</sup> Yamilé Ferrán Fernández. Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana, Doctora en Ciencias de la Comunicación, Cuba, yferran@fcom.uh.cu

varía según la tipología de bien simbólico, su complejidad, la valía con la que trasciende cuando se realiza parcial o totalmente, del mismo modo que el(los) acto(s) creativo(s), intelectual(s) que se despliega(n) en el proceso de objetivar el resultado simbólico tampoco adquieren la misma reutilizabilidad en todos los casos.

Esta tríada (cultural/creativa/de contenido) viene a vincular conceptos abstractos (arte y cultura) con otros más concretos (industria, economía y mercado). Las perspectivas de los teóricos de la Economía Política de la Comunicación (EPC) han venido a matizar aspectos importantes incluidos dentro de las IC que complejizan su análisis y que a su vez presupone 'plus' cuando se llevan estos paradigmas eurocentristas y norteamericanos a las tipicidades latinoamericanas.

Las IC tanto por su estructura y alcance como por su morfología no solo le plantean a los científicos sociales y politólogos un glosario de ejes para discutir en torno a la alta reutilizabilidad del capital cognitivo y cultural que se pone en circulación mayoritariamente desde los centros de poder occidental hacia el resto del mundo; a la par adquieren un impacto en la generación de empleos como parte de la terciarización y su peso en las estructuras del PIB de países, regiones enteras y mercados, favoreciendo a las grandes corporaciones y en menor medida a los contextos donde se ubican; asimismo las problemáticas en torno a los consumos con tendencias globales cada vez más acentuadas a la uniformidad, o al solapamiento y entrecruzamiento de industrias (música y espectáculo; libro y cine; moda, espectáculo, cine y turismo, entre tantos ejemplos), sin embargo cada vez menos se debate y reflexiona en torno a las desigualdades intrínsecas entre el trabajo intelectual y el manual y sus límites dentro de los modelos de producción ya establecidos; evidenciando las nuevas dinámicas y regulaciones económicas estructuradas sobre el producto simbólico del sector cultural con el fin de corregir las fallas que se dan a nivel del mercado.

El uso del producto cultural (obra de arte) por parte de las IC implica reflexiones que van desde la concepción/paradigma de cultura desde el cual se habilite la propuesta social hasta asunciones políticas por parte del Estado o instituciones hegemónicas en torno a oportunidades de participación, coeducación e inclusión que se generan o no en torno a ellas.

## ENFOQUE Y/O METODOLOGÍA DE ABORDAJE

En correspondencia a una mirada cualitativa al objeto y el enfoque diacrónico que le distingue, se privilegiaron los métodos inductivo, bibliográfico, análisis-síntesis, y descriptivo-interpretativo; en correspondencia técnicas como la investigación bibliográfica documental, el análisis de contenido cualitativo a los documentos rectores y lineamientos del sector editorial en el país, organigramas-flujogramas del Instituto Cubano del Libro (ICL), así como la entrevista semiestructurada y en profundidad, a expertos, agentes profesionales y funcionarios; así como la encuesta por cuestionario.

Tal y como reclama el objeto, este análisis se asienta en un apartado teórico al que tributan autores, teorías y reflexiones procedentes de los estudios culturales, con énfasis en la IC, la EPC, así como los estudios sobre el consumo y la recepción.

## DESARROLLO

- ***La industria editorial como objeto de estudio de la comunicación***

Los análisis sobre la industria editorial no han sido de los más privilegiados por las ciencias sociales del continente. No cuentan con una robustez teórica como ha pasado con otras expresiones de la IC; tal vez porque el libro dentro de lo simbólico ha sido de los menos afectados por los procesos de estandarización productiva, segmentación del consumo y de los públicos con las que obra la industria. Los debates sobre la IC al interior de la investigación comunicológica y de los estudios sobre EPC desde sus inicios han girado sobre su papel en el desarrollo cultural de las sociedades. De ahí que su análisis de la industria editorial como IC ha de privilegiar cinco dimensiones, a saber: **normativa, estructural-organizativa, simbólica, institucional interna de la entidad productora; relación espacio/temporal.**

En la actual centuria, aunque existe un incremento en la circulación y publicación de títulos, la industria editorial mundial enfrenta varios desafíos que giran alrededor de la competitividad, la flexibilidad del Ciclo editorial, la sofisticación de los mercados, aumento de la productividad, los cambios acelerados de las tecnologías y la fuerte concentración económica transnacional. Mientras que las problemáticas están matizadas por: una baja demanda del libro (tradicional) y de la lectura, la piratería, la disminución progresiva y quiebra de bibliotecas públicas y librerías. Al propio

tiempo se acentúa la contracción de los mercados nacionales del libro, la desaparición de las editoriales nacionales que deben ceder paso ante un mercado foráneo privilegiado por los medios de comunicación, los cuales tomarán partido a favor de preferencias globales. Elementos que toman fuerza frente a un Estado debilitado (acaso neoliberal) que suele desentenderse del diseño sistémico de políticas públicas en el campo de la cultura, la educación y la comunicación.

Cuba, por su parte, ha de enfrentar algunos de estos desafíos globales que marcan tendencias de consumo/recepción, sobre todo, en los segmentos de públicos más jóvenes (menores de 40 años), y si bien, no tiene ante sí las incertidumbres y diatribas entre el capital privado y los intereses del Estado como representante de las mayorías, tampoco puede sustraerse de aquellas dinámicas que marcan el paso de la industria mundial (conexiones con otras IC; incentivo a los agentes profesionales y a sus posicionamientos intelectuales desde los encargos de la propia industria y en su influencia en el campo cultural; diálogo constante entre los públicos mixtos del sector editorial); tomar acciones de promoción y venta (*massmediática, on line*); apropiarse de ciertas lógicas del mercadeo de los productos simbólicos, al tiempo de reconocer las verdaderas demandas de sus públicos, sin que ello signifique desjerarquizar la función educativa y el sentido humanista/humanizador del libro y del sector editorial.

Como generalidad, desde esos años fundacionales hasta hoy, las editoriales cubanas han contribuido a las políticas de educación, instrucción ciudadana, bajo la convicción de crear un producto que refleje las necesidades de las mayorías. Si bien se impone una mirada analítica más actualizada y crítica que busque aunar la eficiencia/rentabilidad y calidad de una industria/sector, sin renunciar a la vocación humanística que ha caracterizado a las políticas culturales de la Revolución, y sin subvertir los valores de una sociedad donde la cultura no se mide desde raseros de rentabilidad y mercado.

- ***Pistas para el examen de la cuestión endógena/singularidades a la cubana***

Hoy al sector concurren un total de 173 editoriales que están distribuidas por toda la Isla; siendo las tres provincias principales: 1.º, La Habana con 122; 2.º, Santiago de Cuba con 8; y 3.º, Holguín con 6. Este extenso grupo responde a adscripciones diferentes: Editoriales pertenecientes al ICL (8+2 compartidas); Editoriales asociadas a Instituciones o Externas (141+2 compartidas); y las Ediciones Territoriales o Sistema de Ediciones Territoriales (SET, 23), este grupo reúne a los Centros Provinciales del Libro y la Literatura (CPLL) y a la Asociación Hermanos Saíz (AHS). A su vez ellas serán reubicadas por la cantidad de títulos que publican:<sup>10</sup> G I: Publican 100 o más títulos anuales (total=12); G II: Publican 49 o más títulos anuales (total=73); G III: Publican 10 o más títulos anuales (total=88). Aspectos que remiten a ser consideradas, a juzgar por la capacidad productora estándar respecto a la media internacional, como editoriales medianas y pequeñas.

Las editoriales en Cuba requieren de una aprobación ministerial para su creación. En total se registran 48 divisiones repartidas entre ministerios u Organizaciones No Gubernamentales (ONG); siendo MINCULT (22 ed.), el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA, 18 ed.), los CPLL (18 ed.) y Ministerio de la Agricultura (MINAGRI, 15 ed.) los que acogen un mayor número de entidades, se reiteran las provincias La Habana, Santiago de Cuba y Holguín, sumándoseles Villa Clara, como los espacios donde existe una mayor aprobación editorial.

El mercado del libro atraviesa por un momento crítico, que se aguja por la combinación de mecanismos de centralización de funciones y desagregación de entidades concurrentes en momentos del ciclo, tal es el caso de la Distribuidora Nacional del Libro; venta a través de una red de 330 librerías, de las cuales once están cerradas debido a problemas constructivos, si bien tal y como está prescrito las nuevas ediciones deben llegar a los lectores, además, a través de la red de 356 bibliotecas en servicio distribuidas en todo el país, cuyos usos sociales están sensiblemente constreñidos.

El Observatorio Nacional del Libro le atribuye el aumento de las ventas en el año 2005 a que tanto la producción de títulos como ejemplares ascendió. Al tiempo se asegura que «el precio promedio del libro descendió de \$8.50 (2013) a \$5.58 (2014), aunque el índice de libros per cápita ascendió de 0.61 (2013) a 0.77 (2014)» (*Resumen estadístico 2014, 2015*, p. 68).

Para el comercio exterior los mecanismos que se siguen son otros, las entidades autorizadas para exportar libros son: Empresa Editorial Pueblo y Educación (MINED), ANTEX S.A. Antilla Exportadora (MINFAR), ARTEX S.A., a través de la Agencia Exportadora SoyCubano (MINCULT); y Casa de las Américas.

---

<sup>10</sup> Esta clasificación responde a lo normado por la Agencia Internacional del ISBN, a la cual Cuba se suscribe.

En el año 2009 las exportaciones de la Isla hacia América Latina representaban un 0.2%, mientras que como importador de libros de la región en el 2009 representó un 0.6% y en el 2011 un 0.7%. Son resultados muy bajos en comparación con los países que encabezan ambas listas para igual fecha; exportadores: Estados Unidos (29.1%), España (19.1) y Colombia (10.9%); importadores: Estados Unidos (23.6%), México (7.2%) y, Venezuela (5.7%) y Colombia (5.7%). Cuba no es de los destinos preferidos por los exportadores debido a las características de sus mercados, los países que sobresalen son: Perú, España, México, Colombia y el Reino Unido. Datos que son confirmados por los análisis estadísticos de la CERALC.

Según los datos proporcionados por el Observatorio Cubano del Libro y la Literatura, entre 1967 y 2015 se han publicado un total de **77 206 títulos**, de ellos 18 901 títulos corresponden al ICL, 6 182 títulos a las SET y 52 123 títulos a las Externas. En ese mismo período, las tiradas o cantidad de ejemplares referido abarcan un total de **1 545 716 333 ejemplares**, de ellos 2 043 830 ejemplares corresponden al ICL, 331 231 ejemplares a las SET y 16 413 909 ejemplares a las Externas.

Por su parte, los géneros que gozan de mayor demanda en el público son: en un primer grupo se distingue la literatura infantil, el policiaco, los libros de cocina y de autoayuda; en un segundo grupo están la novela, el testimonio, los diccionarios y el ensayo. Estos datos resultan interesantes, porque al compararlos con las tiradas y ejemplares por temáticas y géneros que aporta el Observatorio Cubano del Libro y la Literatura<sup>11</sup> se aprecia que tanto el testimonio como el policiaco aparecen dentro de los grupos de menor producción, esto podría traducirse en una necesidad acentuada por reforzar estudios e incentivar diálogos entre librerías/consumo en librerías y las editoriales. En estudios recientes se constató que el lector cubano demanda un espectro más amplio de autores y títulos que pueden abarcar a la producción foránea mientras que el librero solo se enfoca, fundamentalmente, en la demanda de la producción nacional.

El escenario más próximo, tentativamente un lustro, avizora la conversión de buena parte de estas instituciones en empresas que tienen que autofinanciarse, como probatoria de su efectividad. En este caso se impondrá un cambio de su estructura física, organizativa, legal y de proyectos; bajo nuevas filosofías de producción y políticas editoriales más abiertas y flexibles que condujesen a explotar la dimensión económica del sector; lo cual implicará un reanálisis de los costos, una revisión de los criterios que hasta ahora se han legitimado sobre: personal, derecho de autor, estética de los libros, temáticas/género/autor; en este contexto futuro sobreviene otra interrogante: ¿existirá un cambio tal que permitiera dadas estas condiciones el autofinanciamiento de los escritores?

## PRINCIPALES RESULTADOS, REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

En tiempos de Revolución el libro se inscribe con total legitimidad y singularidad en la producción simbólica, como escenario de afirmación de posicionamientos intelectuales en la esfera de producción y circulación. Esas relaciones que se establecen desde las instituciones de cultura hegemónica, en este caso estatal, propenden a privilegiar lo que se incluye dentro de sus agendas.

El debate no resuelto y pugnante entre los desarrollos conceptuales en torno a IC, industrias creativas e industrias de contenido, entre otras denominaciones, del que da cuenta la bibliografía teórica más actual (incluyendo a la Economía Política de la Cultura y la Comunicación) frente a posiciones reformistas y neoliberales escamoteadas, admiten ser desacralizado y relativizado desde posicionamientos endógenos verdaderamente comprometidos con una cultura humanista y de justicia social. Amén de que han de servir como marco de referencia para un análisis otro, en el cual la industria editorial cubana ha de someter a examen sus actuales dinámicas de funcionamiento, en las cuales este producto cultural que es el libro no alcanza la diferenciación cualitativa necesaria vinculada ni a su dimensión creativa ni por contenidos.

En aras de aumentar su eficacia social, la IC editorial esta llamada a perfeccionar desde la autogestión la legislación-normatividad que la pauta; su estructura de funcionamiento, así como sus esquemas de comercialización, consumo y recepción, a través de los cuales ha de vigorizarse la apropiación pública del libro, en una era digital para la cual la producción y el consumo de saberes escriturales y humanistas no solo siguen siendo material simbólico constitutivo, sino muro de contención para la banalización y la enajenación del gusto y de la capacidad de crear.

<sup>11</sup> Ver p. 97 de la presente investigación.

Fuente: *Resumen estadístico 2014* (2015, pp. 14-15) y *Resumen estadístico 2015* (2016, 15-16).

El carácter estatal de la sociedad que define a esta industria, así como la naturaleza humanista en torno a la cultura, se convierte en el marco de referencia para estas IC *sui generis*, que como la editorial se piensan y definen a sí mismas desde un compromiso con el crecimiento intelectual del individuo, las colectividades, las identidades sociales; el sano entretenimiento; plataforma esta donde desde el discurso público se reconoce al hombre y su crecimiento en el centro del debate, al tiempo que constituye la base para idear y construir políticas públicas consecuentes con ello. Esto también influirá sobre las características de las IC cubanas en comparación con las foráneas aportando otros indicadores necesarios a lo hora de abordarlas en cualquier estudio.

La industria editorial cubana constituye un sistema de alcance nacional y que goza del apoyo estatal. Desde sus políticas públicas se han generado un grupo de estrategias que protegen al libro, al autor y al lector cubano. Asimismo, se ha potenciado la protección al consumidor no solo con temas/agendas que tienen que ver con los tópicos que a nivel de políticas culturales se promueven en la búsqueda de un ciudadano tanto instruido como culto, también la industria editorial cubana opera con precios de venta bajos, a menudo subvencionados, lo que permite la accesibilidad al libro.

El examen de las políticas públicas (culturales, educativas y de comunicación) no remite de modo expreso ni unívoco a una dimensión comunicativa pública, en la cual el libro/lectura se jerarquice como soporte democratizador de saberes, y a esta industria como garante explícita de los niveles de reproductividad y crecimiento cultural de una nación; amén de que se aprecian evidentes disfuncionalidades y vacíos discursivos y normativos para con una forma simbólica/práctica cultural que ha de ser asumida como transversalmente activa en la formulación de las políticas que emanan del Sistema de educación cubano, del Ministerio de Cultura y de las Políticas de comunicación (informativas/culturales/científicas vigentes, cuyos contenidos discurren por el sistema de medios nacionales, prensa impresa, radio, televisión... sistema de comunicación pública, con alcance noticioso, de conocimiento y entretenimiento). Tales articulaciones adquieren densidad tanto en su ramificación horizontal como vertical, colocándose la industria editorial como núcleo activo del proceso (promoción de la lectura; valorización de la lengua materna; de la cultura y la memoria histórica de la nación; valorización del rol de las bibliotecas públicas, provinciales, municipales, escolares, como instancias repositorios activos que contribuyen al sector, entre tantas acciones en cadena que una visión holística presupone).

El sector está marcadamente apto para abrirse a dinámicas de relación interinstitucional, sectorial, frente al mercado y la sociedad civil más democráticas y participativas, dinamismo dado por sus múltiples ramificaciones, como nichos de empleo, cualificados y diversos; de ahí la importancia de fomentar el perfeccionamiento de sus dimensiones creativas y de la articulación de esfuerzos micro-empresariales y prestaciones individuales en consideración con el servicio público estatal. En aras de aumentar la eficacia social del libro, la industria editorial y el aparato legal-administrativo, al cual se debe, están llamados a perfeccionar su legislación/normatividad, su estructura de funcionamiento y los esquemas de comercialización, promoción, consumo, a través de los cuales se vigoriza su recepción pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bolaño, C. (2011, jul-dic). Industria y creatividad: una perspectiva latino-americana. *Cuadernos do Desenvolvimento* (v. 6, n.º 9).
- Bonilla Arjona, J., Reyes Maroto I. y Cabrerizo Sanz, C. (2012, mayo). *Las industrias culturales y creativas. Un sector clave de la nueva economía* [Informe]. Madrid: Editado por Fundación IDEAS, [www.fundacionideas.es](http://www.fundacionideas.es).
- Bustamante, E. (2005, 14 y 15 de diciembre). *Políticas de comunicación y cultura: el servicio público de radiotelevisión*. Documento presentado en I Conferencia Internacional sobre Políticas Culturales, Palacio Euskalduna, Bilbao.
- CERLALC (2012, agosto). *El libro en cifras. Boletín estadístico del libro en Iberoamérica 01, Vol. 1*. Recuperado de <http://www.cerlalc.org/>
- Fornet, A. (2014). *El libro en Cuba. Siglos XVIII y XIX* (2ª ed. actualizada). La Habana, Cuba: Editorial Letras Cubanas.
- García Canclini, N. (2006). El consumo cultural una propuesta teórica. En G. Sunkel (coordinador), *Consumo cultural en América Latina. Contribución teórica y líneas de investigación* (pp. 72-95) Colombia: Editorial Convenio Andrés Bello, Colección Agenda Iberoamericana.
- Laguardia Martínez, J. (2013). *La exportación de libros cubanos hacia América Latina: una opción posible*. Disertación doctoral no publicada, Universidad de La Habana, Centro de estudios de la Economía Cubana, La Habana, Cuba.
- Marino, S. (s.f.). *Estado, Políticas Públicas y Políticas Públicas de Comunicación*. Trabajo Final para el Programa de Lectura dirigida: Estado y Políticas Públicas. Argentina: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
- Mastrini, G y Becerra, M. (2006, septiembre). *Globalización, mercado e industrias culturales: ¿resistencia o simulacro?* Trabajo presentado en XII Encuentro Latinoamericano de Facultades de Comunicación Social FELAFACS-Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

- Mastrini, G., Bizberge, A. y de Charras, D. (eds.). (2013). *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. Buenos Aires: La Crujía ediciones.
- McQuail, D. (1998). *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu editores S. A.
- Miège, B. (2006). La concentración en las industrias culturales mediáticas (ICM) y los cambios de contenidos. *Cuadernos de Información y Comunicación*, 11, 155-166.
- Ministerio de Cultura e Instituto Cubano del Libro. (2012). *Manual de Normas y Procedimientos. Política Editorial y Órganos Consultivos*. La Habana, Cuba: Instituto Cubano del Libro.
- Ministerio de Cultura e Instituto Cubano del Libro. (2015). *Edición de publicaciones no periódicas: requisitos generales*. La Habana, Cuba: Instituto Cubano del Libro.
- Oficina Nacional de Estadística e Información. (2015a). Anuario estadístico de Cuba 2014. Capítulo 18: Educación. Recuperado de <http://www.omei.cu>.
- Oficina Nacional de Estadística e Información. (2015b). Anuario estadístico de Cuba 2014. Capítulo 20: Cultura. Recuperado de <http://www.omei.cu>.
- Resumen estadístico 2014. (2015). La Habana, Cuba: Instituto Cubano del Libro y Observatorio Cubano del Libro y la Literatura.*
- Resumen estadístico 2015. (2016). La Habana, Cuba: Instituto Cubano del Libro y Observatorio Cubano del Libro y la Literatura.*
- Resumen estadístico 2016. (2017). La Habana, Cuba: Instituto Cubano del Libro y Observatorio Cubano del Libro y la Literatura.*
- Sánchez Ruiz, E. E. (2006). Industrias culturales, diversidad y pluralismo en América Latina. *Cuadernos de Información y Comunicación*, 11, 207-221.
- Smorkalov, P. M. (1987). *Literatura y edición de libros. La cultura literaria y el proceso social en Cuba (1900-1987)*. La Habana, Cuba: Editorial Letras Cubanas.

*Ponencia presentada al GT (6) Economía Política de las Comunicaciones*

# EL APAGÓN ANALÓGICO Y LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO.

## *El caso de la Ciudad de México*

### DIGITAL SWITCHOVER AND THE PUBLIC SERVICE COMMUNICATION POLICIES.

#### *The case of Mexico City*

*César Bárcenas Curtis<sup>12</sup>*

**RESUMEN:** La intención de esta propuesta es presentar las características del proceso de Apagón Analógico que específicamente se ha desarrollado en el caso de la Ciudad de México. En este caso, se expone la situación de las políticas de Servicio Público, lo que incluye una reflexión conceptual sobre las condiciones del interés público, la ciudadanía, así como de la situación de los consumidores, las empresas de medios de comunicación y telecomunicaciones, y sus implicaciones en la economía mexicana.

En este sentido, se parte de comprender al Servicio Público a partir de retomar el concepto de ciudadanía y señalar sus limitaciones, contradicciones y desbalances en un entorno capitalista. En el caso particular de la televisión, hoy en día continúa teniendo importancia en el discurso de la vida pública, lo cual incluye experiencias, puntos de vista y argumentos articulados de manera específica. Asimismo, en el caso del servicio público es necesario señalar que un contexto digital los derechos universales se extienden a nuevas esferas de la acción social, así como la distribución de recursos de comunicación adquiere un nivel de responsabilidad social acompañado de derechos.

A partir de este marco de referencia, se identificaron una serie de variables relacionadas con factores como la percepción de las políticas de comunicación en México, la aplicación del servicio universal, su relación con el servicio público y la ciudadanía, incluyendo factores como la interactividad, los usos y prácticas, entre otros, ante el proceso de introducción de la TDT, específicamente en la Ciudad de México. De acuerdo con esto se estableció un diseño de investigación que correspondió a un estudio exploratorio, el cual permitió a grandes rasgos, identificar el contexto del fenómeno y las formas en que se está generando, tomando como eje de interpretación central el nivel de marginación de la población.

En este sentido, se desarrolló una propuesta descriptiva y analítica, donde se obtuvo información de primera mano, que permite definir en primera instancia las variables del fenómeno de la introducción de la TDT en la Ciudad de México. En este caso, se realizó un estudio de una muestra representativa basada en áreas geoestadísticas (AGEB), para posibilitar en un primer momento la identificación de patrones de uso, pero sobre todo, el objetivo fue evaluar las características y condiciones de las políticas impulsadas por el gobierno mexicano para la introducción de la TDT.

Finalmente, los resultados de la encuesta a habitantes de la Ciudad de México permiten poner a discusión la visión de la Televisión Digital Terrestre como factor de acceso universal a los servicios públicos de comunicación, y como parte de una política de comunicación que en teoría incluye mayor cantidad y calidad de contenidos audiovisuales, interactividad y pluralismo para incrementar las opciones de elección de la ciudadanía.

**PALABRAS CLAVE:** Apagón Analógico, Servicio Público, Políticas de Comunicación

**ABSTRACT:** The intention of this proposal is present the characteristics of Digital Switchover process that has been specifically developed in the case of Mexico City. In this case, the situation of the Public Service Policies is exposed, that

<sup>12</sup> Universidad Autónoma de Tamaulipas. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Comunicación. cesarbarcenascurtis@gmail.com

includes a conceptual reflection on the conditions of the public interest, the citizenship, as well as the situation of the consumers, the media and telecommunications companies, and its implications in the Mexican economy.

In this proposal, the Public Service retakes the concept of citizenship and discuss their limitations, contradictions and imbalances in a capitalist environment. In the particular case of television, today continues to have importance in the discourse of public life, that includes experiences, points of view and arguments articulated in a specific way. In the case of the Public Service Media Policies it is necessary understand, in a digital context, how the universal rights extend their influence in the new spheres of social action. As well, the distribution of communication resources acquires a high level of social responsibility accompanied by universal rights.

From this frame of reference, this proposal presents series of variables related to factors such as the perception of communication policies in Mexico, the application of universal service, its relationship with public service and citizenship, including factors such as interactivity, the uses and practices among others. The research design correspond to an exploratory study, for identify the context of the phenomenon and the ways in which it is being generated, taking as central axis of interpretation the level of marginalization of the population in Mexico City.

In this sense, is descriptive and analytical study of a representative sample based on geostatistical areas, to enable the identification of usage patterns at first, but also, the objective is evaluate the characteristics and conditions of the Public Service Media Policies promoted by the Mexican government in the context of the introduction of DTT.

Finally, the results of the survey of inhabitants of Mexico City allow us to discuss the vision of Digital Terrestrial Television as a factor of universal access to public communication services, and as part of a communication policy that theoretically includes greater quantity and quality of audiovisual content, interactivity and pluralism to increase the choice of citizenship.

**KEY WORDS:** Digital Switchover, Public Service, Communication Policies

---

## 1. TEMA CENTRAL

El apagón analógico entre algunas de sus características implicó la migración progresiva de los televisores con recepción análoga a una recepción digital. En este caso, “el apagón” se refiere a la finalización de las transmisiones análogas para dar paso a la recepción de señales digitales a través de dispositivos y pantallas que captan transmisiones a través de redes terrestres, de cable y de satélite (Comisión Europea, 2005: 4). En este caso, también durante estos años se ha desarrollado una transición tecnológica que ha alterado las prácticas y hábitos del telespectador, las cuales al mismo tiempo, generan una serie de debates acerca de las políticas de Estado referentes al Apagón Analógico.

De acuerdo con esto, la intención de este artículo es identificar las características del proceso de Apagón Analógico que específicamente se ha desarrollado en el caso de la Ciudad de México. Asimismo, se pretende observar los posibles beneficios o riesgos para las políticas de Servicio Público, lo que incluye una revisión de las condiciones del interés público, la ciudadanía, así como de la situación de los consumidores, las empresas de medios de comunicación y telecomunicaciones, y sus implicaciones en la economía nacional.

En un principio en el caso de México, el discurso oficial sobre la introducción de los servicios de la Televisión Digital Terrestre ha propuesto beneficiar a los consumidores y los ciudadanos, así como a las empresas de medios de comunicación, a otras empresas asociadas y al gobierno en general. Sin embargo, es preciso aclarar que este proceso posiblemente ha provocado modificaciones a los términos de “ciudadano” y “consumidor”, lo que en el fondo también tiene impacto en la concepción de “interés público”,<sup>13</sup> al estar abierto el mercado a un entorno multicanal donde se incrementa la oferta, pero también se fomenta una perspectiva consumista que se diferencia de la tradición del servicio público.

---

<sup>13</sup> “El interés público, se presupone como un “bien común” por encima de los intereses particulares de los individuos. La sustancia del interés público sigue siendo muy cuestionada y está sujeta a capturar y reinterpretar, en la medida que los valores en cuestión son inseparables de los que participan en la democracia y la buena sociedad.” (Dahlgren en Chin, 2012: 900). De acuerdo con Mc Quail (en Feintuck y Varney 2006: 75), el interés público en el contexto de los medios de comunicación se refiere “al complejo de supuestos beneficios informativos, culturales y sociales de la sociedad en general, que van más allá del interés inmediato, particular e individual de aquellos que se relacionan en una comunicación pública, ya sea como emisores o receptores”.

Por lo tanto, la comercialización, en términos generales, no beneficia la discusión política y social al basarse en los mecanismos del libre mercado, lo cual también proporciona mínimos incentivos a la diversidad de contenidos, y en donde lo los intereses de las minorías están a expensas de los de la mayoría. De acuerdo con esto, las bases del interés público representadas en esencia por la diversidad y la calidad de una programación arriesgada e innovadora, por la reflexión sobre la identidad nacional y cultural, por el apoyo a los intereses de las minorías, por la aportación de noticias imparciales y asuntos de actualidad, y por la cobertura universal, se encuentran ante el dilema de ser o no fomentadas por las nuevas tecnologías y la competencia de mercado, por lo que al final, este proceso de mercadotecnización<sup>14</sup> a su vez también puede incidir en los principios del servicio público (losifidis, 2011: 5).

En este caso, se ha desarrollado un acercamiento en común entre la radiodifusión, el espectro y las telecomunicaciones, lo que implica nuevos procesos de convergencia y diversificación, que a su vez alteran las concepciones sobre ciudadano-consumidor, y al mismo tiempo, modifican las condiciones regulatorias de los servicios de telecomunicaciones (Livingstone, Lunt, Miller, 2007: 614). De acuerdo con esto, el objetivo es cuestionar e identificar los supuestos beneficios del Apagón Analógico para los políticas de Servicio Público, así como para el ciudadano y/o el consumidor, en términos de posibilidades de elección y formas de distribución de contenidos y tecnología, a partir de los procesos de movilidad e interactividad, los cuales forman parte integral de los fundamentos de la convergencia digital.

En determinado momento, los beneficios para el consumidor no son los mismos que para el ciudadano<sup>15</sup> y las empresas de medios de comunicación y telecomunicaciones, puesto que el apagón analógico implica el desarrollo de estrategias multicanal de operadores, los cuales reducen costos de inversión a partir de la digitalización. En este caso, el mayor provecho del Apagón Analógico lo han obtenido las empresas de tecnología, así como las compañías de televisión por cable minoristas y mayoristas, y las empresas de telefonía móvil. Por lo tanto, es posible cuestionar si existen beneficios en el incremento de banda ancha, así como de las posibilidades de participar en el desarrollo de una cultura de la televisión digital, puesto que posiblemente estos servicios no se encuentren disponibles para todos.

Por lo tanto, no todos los consumidores tienen el poder de compra, y al mismo tiempo, también pueden existir limitaciones económicas y técnicas en las posibilidades de acceso al servicio universal. De hecho en el caso mexicano, el servicio universal se comprende y se orienta más bien, a la asignación de servicios como salud, educación, agua, electricidad y servicio telefónico. De acuerdo con esto, es necesario evaluar las condiciones del servicio universal con respecto a los servicios de información y comunicación que proporciona. Por lo tanto, el estatus del servicio universal de comunicación en México es un factor que puede permitir identificar las condiciones del “interés público” en un contexto digital, ampliamente competitivo en el mercado de los medios de comunicación.

De acuerdo con lo anterior, ante un panorama de mercadotecnización en los medios de comunicación, privatización y concentración, se requiere revisar las libertades y los derechos del ciudadano mexicano con respecto al acceso y uso de las nuevas tecnologías. En este sentido, se están desarrollando conflictos relacionados con el acceso universal, las posibilidades de uso, así como con las posibilidades de expresión de la diversidad con respecto a la pluralidad política. En determinado momento, el Apagón Analógico ha limitado las posibilidades y opciones de acceso universal lo que ha incrementado las desigualdades sociales por lo que no es socialmente aceptable hasta que todos los ciudadanos y/o consumidores hayan migrado a los servicios de televisión digital. Por lo tanto, el establecimiento de los servicios digitales también depende de las condiciones de infraestructura tecnológica y el conocimiento público del proceso de transición.

En este caso, los retos impuestos por políticas como el Apagón Analógico en México, están relacionados con el acceso y disponibilidad de los servicios digitales para los ciudadanos de forma universal. Por lo tanto, es necesario observar y revisar si en este entorno, el Servicio Público de Radiodifusión, en particular los Medios Públicos, tienen

---

<sup>14</sup> “Por “mercadotecnización” nos referimos a todas esas intervenciones políticas diseñadas para incrementar la libertad de acción de las empresas privadas y de instituir objetivos empresariales y procedimientos organizacionales como criterios contra los cuales el rendimiento de todas las formas de empresa cultural son juzgados” (Murdock y Golding, 1999: 118).

<sup>15</sup> La ciudadanía es “Una forma de identidad política mediante la cual los individuos están dotados de derechos sociales y obligaciones dentro de comunidades políticas. No es necesario decir, que el significado de ciudadanía cambia de acuerdo al juego del lenguaje y los contextos culturales en los que se despliega. Por ejemplo, la concepción liberal clásica de la ciudadanía se centra en los derechos y deberes de las personas e incluye cuestiones como la residencia, la libertad de tránsito, la libertad de los derechos de expresión y de voto. El uso social- demócrata del término añade a ésta lista los derechos colectivos relacionados con el estado de bienestar, incluyendo los derechos a la educación, el alivio a la pobreza, los servicios médicos y así sucesivamente. [...] Es importante reconocer que el alcance de los derechos de la ciudadanía, así como los hábitos y rutinas, se forman progresivamente a lo largo del tiempo y no son otorgados de manera universal. De hecho, la ampliación en el alcance de la ciudadanía para cubrir a un mayor número de personas y la ampliación de sus derechos ha sido comúnmente el foco de luchas sociales y políticas”. (Barker, 2004: 23).

posibilidades de mantenerse como proveedores de contenidos, permitir el acceso, promover la ciudadanía a través de expandir sus actividades en un mayor número de plataformas e introducir los servicios en línea como un verdadero valor público para toda la población (Iosifidis, 2011: 15).

## 2. OBJETIVOS

En un principio, se parte de comprender el Servicio Público a partir de retomar el concepto de ciudadanía y señalar sus limitaciones, contradicciones y desbalances en un entorno capitalista. En este sentido, de acuerdo con Marshall (en Bulmer y Rees, 1996: 270), el período formativo de la ciudadanía se desarrolló durante el siglo XVIII, por lo que la etapa de “La ilustración” representó un legado político fundamental, al implicar el ideal de una completa e igualitaria ciudadanía al participar activamente en la política, así como una extensión a la noción general de derechos humanos.

De acuerdo con esto, la ejemplificación de la ciudadanía durante ese momento histórico encuentra su máxima expresión en la Revolución Francesa y su demanda de libertad, igualdad y fraternidad. Lo cual al mismo tiempo, generó una serie de conflictos y controversias señaladas en 1830 por Tocqueville, quien en ese momento observó una tensión entre las instituciones civiles y el espíritu de la competitividad individualista basada en el capitalismo, lo que implicó un incremento en la separación entre los propios ciudadanos (Murdock, 2002: 8).

A partir de estos puntos de referencia, la reducción de las opciones para ejercer la ciudadanía han sido un riesgo constante a lo largo de la historia, al contar con limitadas posibilidades de elección en un mercado desarrollado por una economía liberal, que al paso del tiempo, ha propuesto que la ciudadanía se ejerce a partir de iniciativas empresariales y espíritu innovador, lo que incluye todas las virtudes del libre mercado: autosuficiencia, emprendimiento, ambición, que a final de cuentas, pueden afectar las condiciones de la libertad personal (Himmelfarb, 1996: 3).

Ahora bien, a pesar de las transformaciones tecnológicas en el caso de los medios de comunicación, específicamente con respecto a la evolución de la televisión, factores como las libertades y lealtades, derechos y responsabilidades continúan implicando una parte central de la construcción de la ciudadanía contemporánea. En el caso particular de la televisión, hoy en día continúa teniendo importancia en el discurso de la vida pública, lo cual incluye experiencias, puntos de vista y argumentos articulados de manera específica. Por lo tanto, cada innovación tecnológica tiene posibilidades de alterar la estructura social al domesticar, adaptar y responder a las nuevas formas de comunicación digital, dirigidas y orientadas por políticas específicas de gobiernos, que al final del camino, tienen una visión y un discurso particular (Price, 1995: 64).

Por ejemplo, en el contexto del Apagón Analógico, la introducción de la Televisión Digital Terrestre puede incidir en que la ciudadanía y el servicio público se vean afectados en dos frentes, en primer lugar a partir de la proliferación de canales, y en segundo término, debido a la fragmentación de las audiencias en un entorno de servicios Premium. En determinado momento, esto implica que a distintos grupos sociales se les pueda ofrecer un sistema multicanal proporcionado por servicios de radiodifusión con intereses particulares, donde “el acceso” adquiere otro sentido, en el que tecnológicamente se puede marginar al marginado, utilizando las nuevas redes de comunicación y disminuyendo al mismo tiempo las posibilidades de la diversidad de representaciones en el terreno de lo público (Murdock, 2002: 15).<sup>16</sup>

Actualmente, éstas problemáticas se encuentran vigentes en un entorno digital de nuevas formas televisivas, donde los servicios de comunicación se pueden proporcionar de manera individual en vez de una forma masiva. Asimismo, existe una “interactividad compleja”, en donde los productos de comunicación ahora se compran mediante suscripciones, y en donde al mismo tiempo, la multiplicación de canales aparentemente significa menor diversidad de representaciones en el dominio público (Price, 1995: 79). Por lo tanto, no se debe olvidar la idea de ciudadanía como una forma que implica “el derecho a participar completamente en la vida social con dignidad y sin miedo, para ayudar a pensar las posibilidades del futuro” (Murdock, 2002: 8).

Asimismo, en el caso del servicio público los derechos se extienden a nuevas esferas de la acción social, así como la distribución de recursos de comunicación adquiere un nivel de responsabilidad social acompañado de derechos. En este caso, la concepción de ciudadanía se ha vuelto más compleja, sobre todo, por el debate entre la relación del

---

<sup>16</sup> Existe un proceso de inclusión / exclusión donde los canales masivos evaden discutir cuestiones de identidad y concentran a las audiencias alrededor de afiliaciones y maneras de ver el mundo de forma centralizada. El proceso del proyecto de construcción de una cultura compartida basado en el reconocimiento y respeto a las diferencias, acompañado por un compromiso de renegociar un concepto realizable de “bien común”, se encuentra al último en la lista de prioridades (Murdock, 2002: 15).

gobierno y la sociedad civil a partir de temas como los derechos humanos, la seguridad y un trato igualitario sin discriminación por parte de la ley. Sobre todo, porque en las sociedades democráticas, los derechos incluyen libertad de conciencia y creencia, libertad de asociación y libertad de expresión.

Sin embargo, en el caso de la televisión de servicio público, las contradicciones pueden surgir cuando al tratar de incluir políticas de respeto a las identidades culturales, en ocasiones se remarcan las diferencias al crear programas para las minorías o se establecen canales para determinados grupos sociales, lo que en determinado momento imposibilita crear un espacio cultural compartido que respete las diferencias e integre el “bien común”. En este sentido, de acuerdo con Murdock (2008: 10), la ciudadanía se resquebraja en dos sentidos, en primer lugar al privilegiar el gasto personal sobre la participación social y política, y en segundo lugar, limitando la concepción del “bien común” basado en la negociación de las diferencias y su complejidad.

De acuerdo a lo expuesto, en primera instancia el servicio público en un contexto digital requiere implementar un concepto de ciudadanía íntegro que implique el acceso a recursos materiales y simbólicos, así como un aseguramiento por parte del gobierno de la participación e inclusión social a través de los derechos a la información, experiencia, conocimiento y participación que tradicionalmente conforman el Servicio Público de Radiodifusión.

En términos generales, el servicio público de radiodifusión en un contexto digital debe proponer una diversidad de posturas en la programación televisiva y facilitar la participación para ejercer una completa ciudadanía. Asimismo, un proyecto de ciudadanía en la convergencia digital requiere defender los principios básicos del servicio público de manera vigorosa, por ejemplo a partir de los cuatro puntos propuestos por Murdock (2002): 1. Abrir la arena de la representación, limitando las incursiones del discurso comercial. 2. Demoler las divisiones entre la masa y la minoría, la industria y los independientes. 3. Proponer un balance en la promoción de la diversidad de la información y proporcionar acceso a las redes del conocimiento. 4. Asegurar que todos los servicios deben ser igualmente accesibles para todos. Es necesario defender su estatus como bienes públicos y resistir su conversión a mercancías.

De acuerdo con esto, se propone una renovación del servicio público y construir un dominio público viable, a través de defender y extender los derechos de la ciudadanía, utilizando condiciones organizacionales, financieras y políticas, y al mismo tiempo a partir de un análisis teórico multidisciplinario que puede incluir a la filosofía política, el discurso y los estudios de retórica, el análisis textual, los estudios de audiencias y la economía política.

### **3. CARACTERIZACIÓN DEL ESTUDIO SOBRE LA INTRODUCCIÓN DE LA TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE EN MÉXICO**

En términos generales, la intención fue identificar las variables relacionadas con factores como la percepción de las políticas de comunicación en México, la aplicación del servicio universal, su relación con el servicio público y la ciudadanía, incluyendo factores como la interactividad, los usos y prácticas, entre otros, ante el proceso de introducción de la TDT, específicamente en la Ciudad de México. Por lo tanto, este diseño de investigación correspondió a un estudio exploratorio, el cual permitió a grandes rasgos, identificar el contexto del fenómeno y las formas en que se está generando, tomando como eje de interpretación central el nivel de marginación de la población.

A partir de lo señalado por el Consejo Nacional de Población en México (CONAPO, 2010), el concepto de marginación da cuenta de las carencias que padece una población como resultado de la falta de acceso a la educación, salud, infraestructura básica, de servicios y bienes. Para medirla, este consejo elaboró un índice, que va del nivel muy bajo al muy alto, el cual permite reflejar el impacto global de la marginación al interior de las áreas urbanas mexicanas, teniendo como unidades de análisis las áreas geoestadísticas urbanas (AGEBs). Desde esta perspectiva, unir la evaluación de la implementación de la transición a la TDT en la Ciudad de México, teniendo como variable central su contextualización a través del índice de marginación del CONAPO, permitió comprender de manera más detallada la incidencia de la política de la TDT en México.

En este sentido, se desarrolló una propuesta descriptiva y analítica, donde se obtuvo información de primera mano, que permitió definir en primera instancia las variables del fenómeno de la introducción de la TDT en la Ciudad de México. De acuerdo con esto, el instrumento para identificar las características de este proceso, se basó en un cuestionario que se le proporcionó al encuestado, debido a que es una de las estrategias más eficientes para la obtención de datos.

Asimismo, un aspecto fundamental fue la muestra de la población para el análisis, sobre todo porque la herramienta representada por el cuestionario, se construyó a partir de una serie de probabilidades, lo que también

permitió puntualizar el margen de error. En este caso, se realizó un estudio de en una muestra representativa basada en áreas geoestadísticas (AGEB), para posibilitar en un primer momento, la identificación de patrones de uso, pero sobre todo, el objetivo fue evaluar las características y condiciones de las políticas impulsadas por el gobierno mexicano para la introducción de la TDT.

Por lo tanto, al contar con una muestra representativa de parte de la población de la Ciudad de México, se evaluó la implementación de la Televisión Digital Terrestre, identificando las opiniones, percepciones, experiencias y actitudes de parte la ciudadanía respecto a la implementación de este servicio público. Asimismo, a partir de la propuesta Suing, Mier y Ordoñez (2014: 511), este estudio promueve la apertura de la discusión sobre ¿Quiénes son los verdaderos beneficiarios del ahorro del espectro?, ¿Cuáles son los riesgos y oportunidades para las políticas de servicio público de medios de comunicación?, ¿Cuáles son los posibles impactos socioeconómicos y tecnológicos?, ¿Qué posibilidades existen para el servicio público, lo cual incluye expresiones culturales y educativas, ante una programación basada en el entretenimiento, la información y la publicidad?

En términos generales, se pone a discusión la visión de la Televisión Digital Terrestre como factor de acceso universal a los servicios públicos de comunicación, y como parte de una política de comunicación que en teoría incluye mayor cantidad y calidad de contenidos audiovisuales, interactividad y pluralismo para incrementar las opciones de elección de la ciudadanía, por lo que esto implicó indagar entre todos los sectores de la población, si la TDT facilita la existencia de una “televisión abierta, gratuita y plural” (Caffarel en Suing, Mier y Ordoñez, 2014: 514).

Por lo tanto, esta estrategia metodológica representó una propuesta descriptiva y analítica para obtener información de primera mano, que permitió identificar el nivel de introducción de la TDT en el contexto de la Ciudad de México y cómo se está viviendo tal transición en los diversos sectores poblacionales, por lo que se estratificó el análisis de acuerdo con el nivel de marginación (muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto). En este caso, el uso de la encuesta “permite identificar conocimientos, creencias, actitudes, valores y comportamientos”, basados en la información de los encuestados, lo que a su vez permite la exploración a través de diversos niveles de una serie de asociaciones y variables sobre el tema a investigar (Gunter, 2002: 214).

#### 4. METODOLOGÍA DE ABORDAJE

En términos generales, esta estrategia metodológica pretende identificar las variables relacionadas con factores como la percepción de las políticas de comunicación en México, la aplicación del servicio universal, su relación con el servicio público y la ciudadanía, incluyendo factores como la interactividad, los usos y prácticas, entre otros, ante el proceso de introducción de la TDT, específicamente en la Ciudad de México. Por lo tanto, este diseño de investigación corresponde a un estudio exploratorio de éstas características, el cual puede permitir, a grandes rasgos, identificar el contexto del fenómeno y las formas en que se está generando, tomando como eje de interpretación central el nivel de marginación de la población.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2010), el concepto de marginación da cuenta de las carencias que padece una población como resultado de la falta de acceso a la educación, salud, infraestructura básica, de servicios y bienes. Para medirla, este consejo elaboró un índice, que va del nivel muy bajo al muy alto, el cual permite reflejar el impacto global de la marginación al interior de las áreas urbanas mexicanas, teniendo como unidades de análisis las áreas geoestadísticas urbanas (AGEBs). Desde nuestra perspectiva, unir la evaluación de la implementación de la transición a la TDT en la Ciudad de México, teniendo como variable central su contextualización a través del índice de marginación del CONAPO, permitirá comprender de manera más detallada la incidencia de las políticas de comunicación mexicanas.

Al contar con una muestra representativa de la Ciudad de México, que permita evaluar la implementación de la Televisión Digital Terrestre, será posible identificar las opiniones, percepciones, experiencias y actitudes de parte la ciudadanía respecto a la implementación de este servicio público. Asimismo, a partir de la propuesta Suing, Mier y Ordoñez (2014: 511), este estudio también puede promover la apertura de la discusión sobre ¿Quiénes son los verdaderos beneficiarios del ahorro del espectro?, ¿Cuáles son los riesgos y oportunidades para las políticas de servicio público de medios de comunicación?, ¿Cuáles son los posibles impactos socioeconómicos y tecnológicos?, ¿Qué posibilidades existen para el servicio público, lo cual incluye expresiones culturales y educativas, ante una programación basada en el entretenimiento, la información y la publicidad?

Poner a discusión la visión de la Televisión Digital Terrestre, como factor de acceso universal a los servicios públicos de comunicación, y como política que en teoría incluye mayor cantidad y calidad de contenidos audiovisuales,

interactividad y pluralismo para incrementar las opciones de elección de la ciudadanía, implica indagar entre todos los sectores de la población si la TDT facilita la existencia de una “televisión abierta, gratuita y plural” (Caffarel en Suing, Mier y Ordoñez, 2014: 514). Por lo tanto, esta estrategia metodológica es una propuesta descriptiva y analítica para obtener información de primera mano, que permita identificar el nivel de introducción de la TDT en el contexto de la Ciudad de México y cómo están viviendo tal transición los diversos sectores poblacionales, por lo que se estratificará el análisis de acuerdo con el nivel de marginación (muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto).

De acuerdo con esto, el instrumento más pertinente para identificar las características de este proceso, estará basado en un cuestionario que se le aplicará al encuestado en su domicilio, debido a que es una de las estrategias más eficientes para la obtención de datos. El uso de la encuesta “permite identificar conocimientos, creencias, actitudes, valores y comportamientos”, basados en la información de los encuestados, lo que a su vez permite la exploración a través de diversos niveles de una serie de asociaciones y variables sobre el tema a investigar (Gunter, 2002: 214).

#### **a) Objetivo de la encuesta:**

El objetivo es identificar las características en la transición desarrollada por el apagón analógico y sus efectos en el acceso y en el uso de la Televisión Digital Terrestre, tomando como referencia una muestra de la población de la Ciudad de México, estratificada por el nivel de marginación.

De acuerdo con esto, la intención es conocer en primera instancia, cómo se ha adaptado la población a éste cambio, en términos de hábitos y prácticas de consumo de contenidos audiovisuales, pero sobre todo, se trata de identificar la incidencia de las políticas implementadas por el gobierno mexicano en la introducción de la TDT.

#### **b) Marco muestral. Muestreo por AGEB.**

El marco muestral para llevar a cabo en esta encuesta consiste en el listado total de áreas geoestadísticas básicas (AGEBs) de la Ciudad de México. Se utilizó la información proporcionada por el Consejo Nacional de Población, en específico, la base de datos del “Índice de marginación por AGEB urbana 2000 – 2010”,<sup>17</sup> el cual contiene el listado total del AGEBS, por localidad y delegación de la Ciudad de México, clasificándolas según su nivel de marginación (muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto). Un área geoestadística básica (AGEB) es la extensión territorial que corresponde a la subdivisión de las áreas geoestadísticas municipales. Dependiendo de sus características, se clasifican en dos tipos: AGEB urbana o AGEB rural.

Un AGEB urbana, es un área geográfica ocupada por un conjunto de manzanas perfectamente delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo de fácil identificación en el terreno y cuyo uso del suelo es principalmente habitacional, industrial, de servicios, comercial, etcétera, y sólo son asignadas al interior de las localidades urbanas. Por otra parte, una localidad urbana es aquella que tiene una población mayor o igual a 2 500 habitantes o que es cabecera municipal, independientemente del número de habitantes.<sup>18</sup>

Por la especificidad espacial de la AGEB urbana, el cálculo del índice de marginación a este nivel representa una muestra de lo factible que es la generación de indicadores para el estudio de los procesos económicos, sociales, culturales y geográficos, lo que coadyuva a aportar elementos para el estudio del desarrollo social, económico y político de lo local.

Al analizar desde la perspectiva microsocia de las AGEBS, los datos cobran importancia para el diseño de políticas públicas, ya que permiten reflejar las dinámicas dispares de crecimiento al interior de las áreas urbanas, las cuales suceden de forma desordenada, sin un plan urbano específico, en terrenos irregulares que propician la creación de núcleos urbanos carentes de los servicios públicos necesarios (infraestructura, agua, luz, pavimento, escuelas, servicios médicos, entre otros) y donde parte de las viviendas se construye con materiales de baja calidad.

<sup>17</sup> La información está disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos\\_Abiertos\\_del\\_Indice\\_de\\_Marginacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion)

<sup>18</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía -INEGI (13 de enero de 2016). *Resultados sobre infraestructura y características del entorno urbano*. Recuperado de: [http://www3.inegi.org.mx/sistemas/microdatos/default\\_urbano.aspx](http://www3.inegi.org.mx/sistemas/microdatos/default_urbano.aspx)

El marco muestral propuesto, tiene también la ventaja de sustentarse en una medición de indicadores robusta, generada por el CONAPO desde 1999 y con mapas de comparación de la marginación en la zona metropolitana, lo cual facilita que se genere un trabajo geoestadístico detallado y pertinente para la evaluación de la política de transición a la TDT, que es objeto de este análisis.

### **c) Diseño de la muestra.**

Con la intención de obtener una muestra representativa de cada uno de los cinco niveles de marginación registrados por la CONAPO, y dadas las características del estudio, el esquema de muestreo propuesto fue estratificado, por conglomerados polietápico, con selección aleatoria simple de las viviendas a visitar. En términos generales, es probabilístico, en tanto las unidades de selección tienen una probabilidad conocida y distinta de cero de ser seleccionadas.

Por otra parte es estratificado, ya que las unidades primarias de muestreo se agrupan con base en características similares (nivel de marginación). Asimismo, es polietápico porque la unidad última de muestreo es seleccionada en varias etapas y por conglomerados, ya que en cada etapa se seleccionan conglomerados como unidades de muestreo (en este caso, las delegaciones de la Ciudad de México).

El diseño de la muestra se estratificó por nivel de marginación (muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto), se seleccionaron 5 AGEBS al interior de esta primera estratificación, con probabilidad proporcional al peso poblacional de cada delegación en la Ciudad de México (25 AGEBS en total). Las unidades terciarias del muestreo, las viviendas, se seleccionaron de manera aleatoria simple al interior del AGEBS (50 viviendas por AGEBS), aunque también existe la posibilidad de reemplazo de unidades de análisis.

Finalmente, para analizar los resultados será necesario el uso de ponderadores y factores de expansión, que permitan un peso a cada uno de los individuos de la muestra, para corregir la distribución muestral y aproximarse a la distribución real de las respuestas de la población.

### **d) Tamaño de la muestra y nivel de confianza por estrato**

Nivel de estratificación	Número de cuestionarios*	Margen de error (95% N.C.) *
Marginación (Muy bajo)	250	+/- 5
Marginación (Bajo)	250	+/- 5
Marginación (Medio)	250	+/- 5
Marginación (Alto)	250	+/- 5
Marginación (Muy alto)	250	+/- 5
Ciudad de México	1,250	+/- 2%

\*Cálculos obtenidos aplicando el programa Epidat.

### **e) Procedimiento de selección de los informantes**

Este procedimiento de muestreo dará como resultado 25 puntos en el mapa de la ciudad de México. A estos lugares acudirá un equipo de encuestadores que aplicarán 50 cuestionarios por AGEBS, uno por vivienda, de acuerdo con el listado de hogares que hayan sido seleccionados, según un número aleatorio simple. En total, se recopilarán 250 cuestionarios por nivel de marginación, los cuales corresponderán a diferentes delegaciones. Los resultados serán representativos de la Ciudad de México y tendrán la posibilidad de compararse, de acuerdo con el nivel de marginación tomado como referencia.

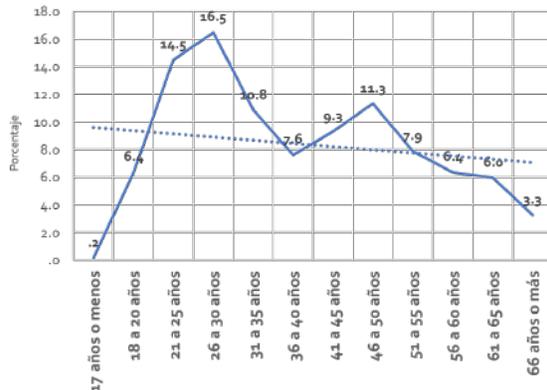
## **5. PRINCIPALES RESULTADOS**

A continuación se presentan los resultados de la encuesta realizada en la Ciudad de México, en particular debido a que el interés central fue seleccionar una muestra representativa no probabilística, empleando como criterio de comparación el nivel de marginación de cada AGEBS (muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto). De acuerdo con esto, como se ha señalado se utilizó la información proporcionada por el Consejo de Población (CONAPO), en específico la base de

datos del “Índice de marginación por AGEB urbana 2000-2010”, el cual contiene el listado total de AGEBS, por localidad y delegación de la Ciudad de México, clasificándolas según su nivel de marginación.

En el caso de los encuestados el 49% fueron mujeres y el 51% fueron hombres, asimismo la edad de los entrevistados osciló entre los 17 y los 66 años, teniendo una media de 30 años (Figura 1).

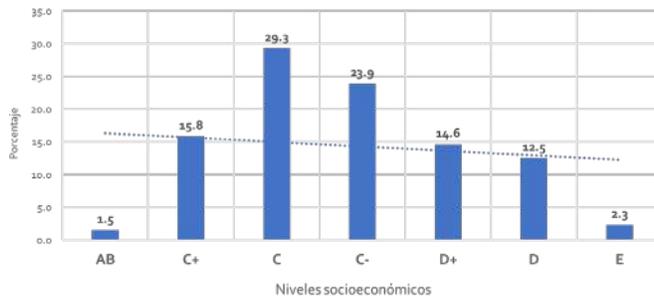
**Figura 1. Distribución por edad.**



Fuente: Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

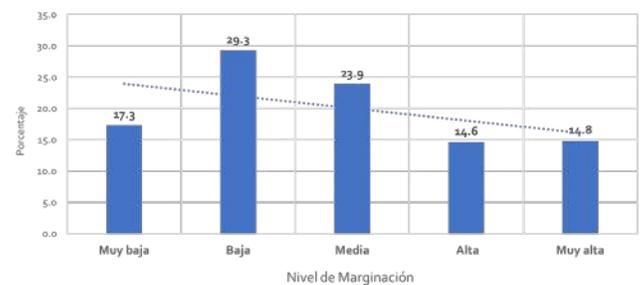
En el caso del nivel socioeconómico, las siguientes gráficas demuestran que el nivel más alto encuestado fue el C con 29,3%, y en segundo término, el C- con 23,9 % y el C+ con un 15,8%, lo que implica que los encuestados en general tienen acceso a ciertas posibilidades de entretenimiento y tecnología (Figura 2), por lo que los niveles de marginación se mantuvieron entre una tendencia baja y media como también queda expresado en el comparativo de las siguientes gráficas (Figura 3).

**Figura 2. Distribución por nivel socioeconómico.**



Fuente: Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

**Figura 3. Distribución por nivel de marginación.**

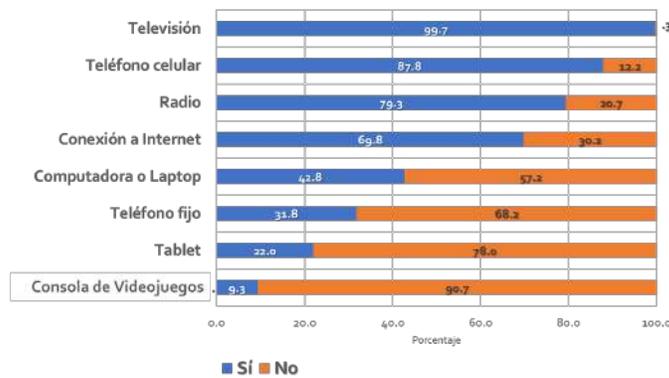


Fuente: Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

Ahora bien, respecto a los niveles de marginación, la Figura 3 muestra la distribución del total de encuestas por estrato. Es importante destacar que los porcentajes no se mantienen en un nivel homogéneo, debido a que la base de datos se ponderó según el nivel de marginación de la Ciudad de México.

De acuerdo con esto, en lo referente a la disponibilidad de tecnologías de información y comunicación en el hogar, un alto porcentaje de la población encuestada cuenta con televisión, teléfono celular, radio, conexión a Internet, así como computadora o laptop (Figura 4).

**Figura 4. Acceso a Tecnologías de Información y Comunicación.**

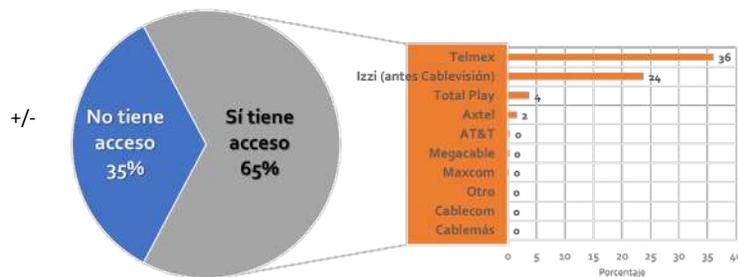


**Fuente:** Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

Los bienes relacionados con el entretenimiento son de acceso casi exclusivo de los estratos medios, y de marginación muy baja y baja, entre los que destacan el teléfono fijo, la Tableta y la Consola de videojuegos. Esto muestra la incidencia de la capacidad adquisitiva en términos del acceso a las tecnologías digitales.

Por otra parte, es notorio que los servicios de telefonía fija aparentemente tienen una tendencia a la baja, aunque por otra parte, en un principio se incrementa el porcentaje de la población que tiene acceso a Internet proporcionado en su mayoría por Telmex (Figura 5).

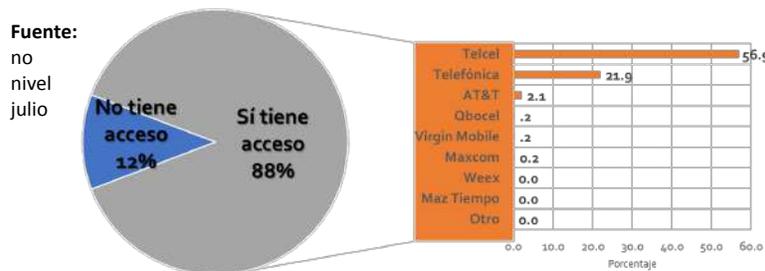
**Figura 5. Acceso a banda ancha fija.**



**Fuente:** Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error 2%, enero-julio 2017.

Aunque también por otra parte, es importante señalar que el acceso a Internet de la mayoría de la población encuestada se incrementa a través del uso de un teléfono celular con banda ancha (Figura 6).

**Figura 6. Acceso a banda ancha móvil.**



**Fuente:** Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo probabilístico incidental, 1200 casos, 95% de confianza, margen de error +/- 2%, enero-2017.

En el caso específico de la transición a la Televisión Digital Terrestre, el uso de televisores analógicos cada vez es más reducido como se observa en la primera gráfica. Asimismo por otra parte, el uso de pantallas digitales se ha incrementado como se observa en la Figura 7.

Figura 7. Número y tipo de televisiones en el hogar.

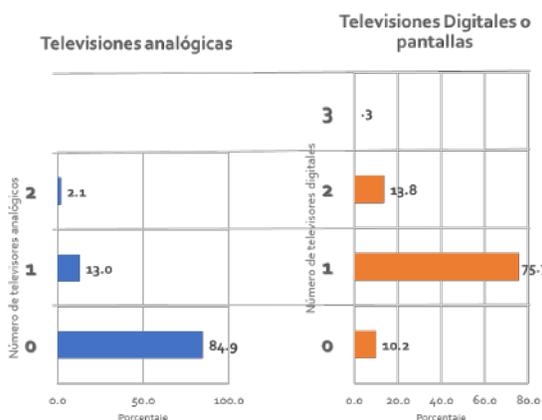
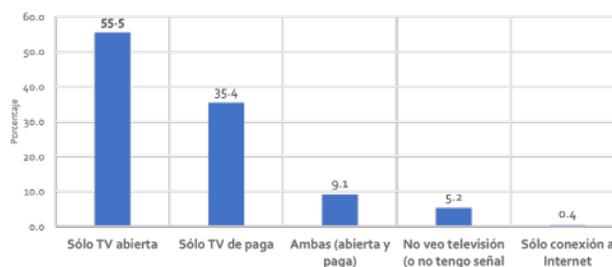


Figura 8. Tipo de señal en el hogar.



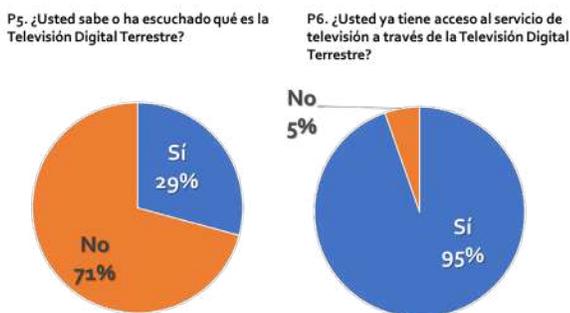
Fuente: Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

Fuente: Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

Asimismo, la mayoría de los encuestados cuenta con señal de televisión abierta, pero al mismo tiempo la señal de televisión de paga se consolida como la segunda opción a partir de lo observado (Figura 8).

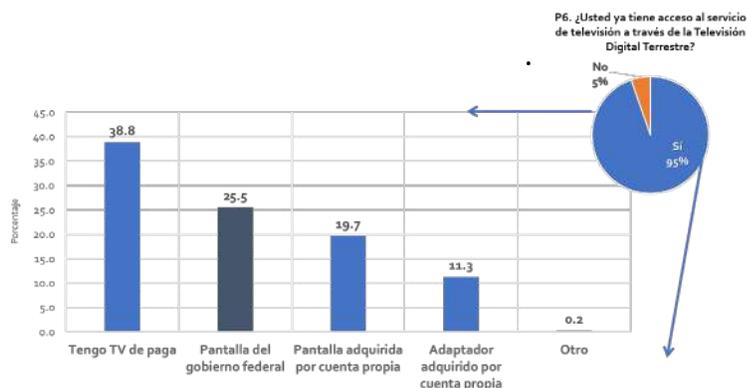
Por otra parte, específicamente en lo relacionado a la información sobre la transición a la Televisión Digital Terrestre, se observa un desconocimiento respecto a este cambio, pero después de explicarles las características de la TDT, los encuestados en su mayoría expresan que cuentan con acceso a este servicio (Figura 9).

Figura 9. Conocimiento y acceso a la Televisión Digital Terrestre.



Fuente: Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

Figura 10. Procedencia del aparato para acceder a la TDT



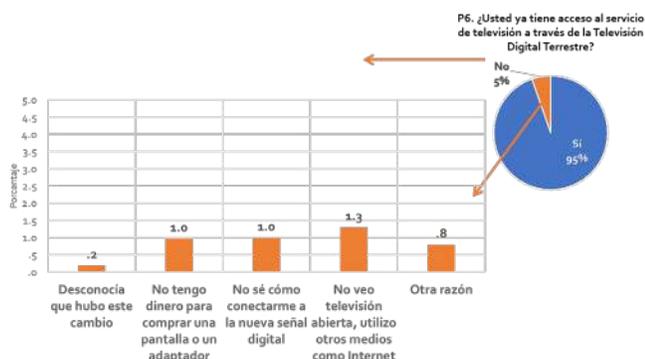
Fuente: Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

Asimismo, algunos de los encuestados señalan que la pantalla que utilizan fue proporcionada por el gobierno federal, aunque por otra parte, es preciso señalar que en su mayoría las pantallas fueron adquiridas por cuenta de los encuestados, así como el adaptador en el caso de los aparatos analógicos (Figura 10).

Entre el bajo porcentaje de usuarios que aún no tienen acceso a la TDT (5%), las razones por las cuales algunos de los encuestados aún no tienen acceso a la Televisión Digital Terrestre, se encuentran las relacionadas particularmente con el desconocimiento del cambio, la imposibilidad de adquirir una pantalla, así como también la carencia de habilidades tecnológicas, pero ante todo, es importante remarcar que en algunos casos, para ver programas televisivos

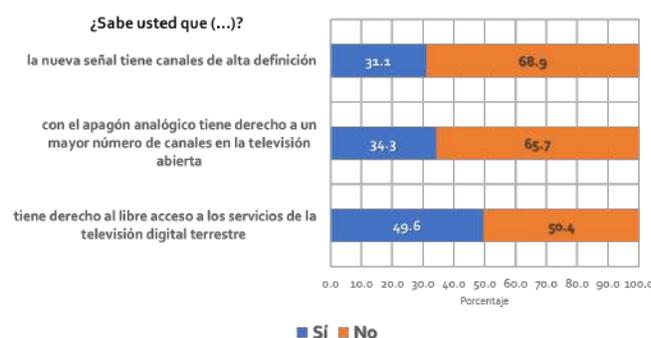
ahora se está utilizando Internet, por lo que es notable que se ha convertido en una variable con un mayor número de adeptos como se observa a partir de los resultados obtenidos (Figura 11).

**Figura 11. Razones por las que aún no accede a la TDT.**



**Fuente:** Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

**Figura 12. Conocimiento de beneficios del Apagón analógico.**

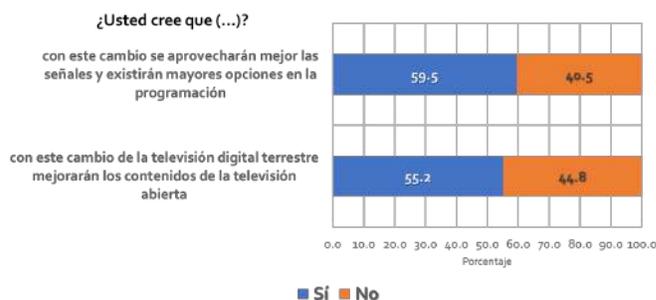


**Fuente:** Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

En lo referente al conocimiento sobre el proceso del Apagón Analógico, se percibe una cierta falta de información sobre los temas relacionadas con la transición y sus características principales relacionadas con el libre acceso a los servicios y a un mayor número de canales de alta definición en televisión abierta, como queda expresado en la siguiente Figura 12.

En un primer momento, a partir de la gráfica anterior es posible señalar que existe desconocimiento sobre el número de canales que puede proporcionar el servicio de Televisión Digital Terrestre, pero lo que sí queda más claro, es que de acuerdo a la opinión de los encuestados, se trata de un servicio de libre acceso donde de acuerdo a la percepción de la mayoría, permitirá el mayor aprovechamiento de las señales y una mejora en los contenidos de la televisión abierta, como expresa la Figura 13:

**Figura 13. Percepciones respecto al Apagón analógico.**



**Fuente:** Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

Por otra parte, la percepción general de que los servicios de Televisión Digital Terrestre pueden permitir mayor acceso y pluralidad, no evita que se tenga la opinión de que este cambio fue particularmente una decisión política, y que en determinado momento este cambio tiende a facilitar un mejor aprovechamiento del espacio radioeléctrico y apoyar la renovación de los equipos de las cadenas de televisión (Figura 14).

**Figura 14. Percepciones respecto el principal motivo para que se llevara a cabo el apagón analógico.**



**Fuente:** Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

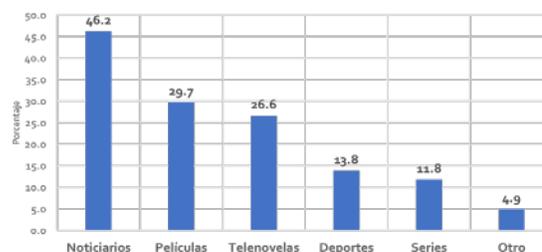
Sin embargo, a pesar de que en un principio existe la idea de que con la TDT habrá mayor pluralidad de programación, también se observa que por el momento los beneficios relacionados con el número de canales y la calidad en la señal digital son cuestionados de manera negativa por la mayoría de los encuestados como expresa en la primera gráfica. Asimismo, un 46% señaló que tuvo dificultades técnicas para sintonizar la señal digital, así como también un 47, 4% consideró que el gobierno no informó oportunamente sobre la transición a la TDT, y finalmente un 68% opinó que en términos económicos el cambio tecnológico fue costoso (Figura 15).

**Figura 15. Percepción de perjuicios y beneficios del Apagón analógico.**



**Fuente:** Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

**Figura 16. Géneros más frecuentes en la TV abierta**

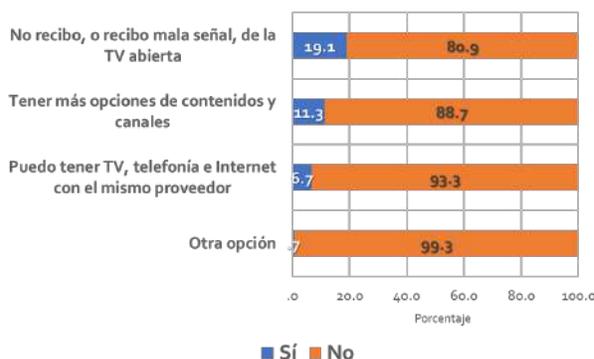


**Fuente:** Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

En lo relacionado a los hábitos de consumo, la programación de la televisión abierta con un 55,5% de las preferencias se encuentra por encima de la televisión de paga que tiene un 35,4%. En este sentido, los canales de televisión abierta son los más vistos por la población de la Ciudad de México. Asimismo, entre los géneros televisivos más vistos por los encuestados se encuentran los noticiarios, las películas y las telenovelas (Figura 16).

En el caso de los hábitos de consumo de la televisión de paga, los servicios de Sky e Izzi dominan este ámbito superando ampliamente a Total Play o Dish. Una de las razones más importantes para contratar estos servicios está relacionada con la mala recepción de televisión abierta, por encima de la opción de contar con mayor número de contenidos (Figura 17).

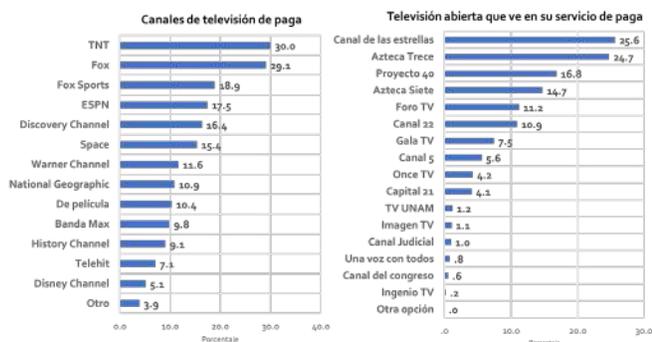
Figura 17. Razones para contratar TV de paga



Fuente: Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

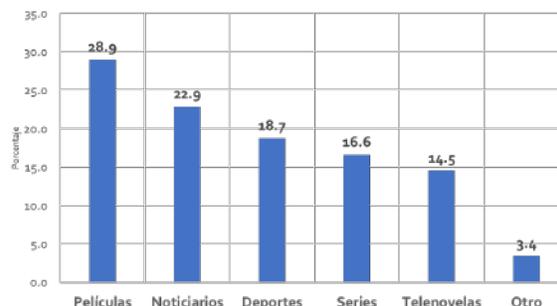
Con respecto a los canales de preferencia en los servicios de televisión de paga, TNT y Fox son los más vistos junto con los canales deportivos Fox Sports y ESPN, así como Discovery Channel y Space. Asimismo, es preciso señalar que hay pocas variaciones en las preferencias de consumo de los canales de televisión abierta, los cuales también tienen una alta demanda en la televisión de paga (Figura 18).

Figura 18. Canales que usted ve con más frecuencia en su servicio de televisión de paga



Fuente: Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

Figura 19. Géneros que usted ve con más frecuencia en su servicio de televisión de paga



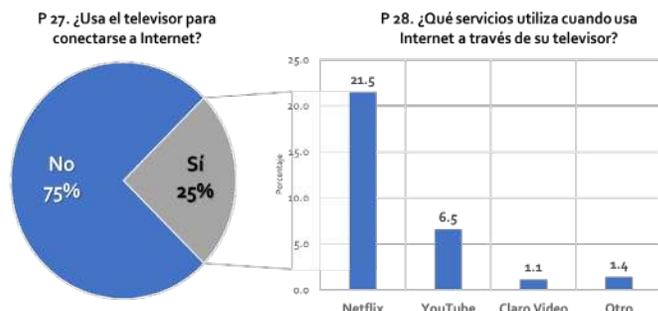
Fuente: Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

Con respecto a los géneros más vistos en la televisión de paga, existen algunas variaciones con respecto a la televisión abierta. En este caso por ejemplo, las películas son los contenidos preferidos por encima de los noticieros y los eventos deportivos, aunque cabe señalar que las series de televisión y la telenovelas también cuentan con un peso específico en las preferencias (Figura 19).

Por último, se les preguntó cuáles eran las principales razones por las que no contrató los servicios de televisión de paga; la falta de capacidades de pago es la primera opción de respuesta, aunque también argumenta que se debe a que los canales de televisión abierta son suficientes o porque ven pocas horas de televisión.

Finalmente, es importante señalar que el proceso de navegación en Internet para ver programas televisivos no es un hábito que se haya generalizado, aunque sí es notorio que servicios particularmente como Netflix han consolidado su presencia en el consumo de contenidos audiovisuales (Figura 20).

Figura 20. Uso de televisión con Internet



Fuente: Encuesta en la Ciudad de México, Muestreo no probabilístico incidental, 1200 casos, 95% nivel de confianza, margen de error +/- 2%, enero-julio 2017.

El uso de la pantalla para navegar y conectarse a Internet, así como hacer uso de las diversas plataformas de contenidos bajo demanda, es incipiente aún en la Ciudad de México.

## 6. CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto, es posible señalar que la campaña de introducción de los servicios de Televisión Digital Terrestre desarrollada por el gobierno mexicano, utilizó el discurso global y generalizado acerca de las ventajas sobre el mejoramiento de la capacidad para lograr transmisiones en alta definición, la extensión de la cobertura de la señal a bajo costo, así como también el ofrecimiento de equipos de recepción con mayor calidad, la promoción de un entorno de mayor diversidad, así como la de proporcionar una serie de aplicaciones móviles y portátiles en todo el territorio nacional. En este caso, la propuesta inicial de mejorar los servicios de comunicación a partir del uso y aplicación de los servicios de TDT para desarrollar una integración nacional bajo la guía de la preservación del interés general, puede considerarse bastante limitada a partir de esta revisión.

Las nociones iniciales referentes al despliegue técnico, la interoperabilidad entre las plataformas y oportunidades sobre los servicios de la televisión digital terrestre, es cuestionable utilizando los principios del Servicio Público. En este caso, a partir de los resultados de la encuesta, preceptos fundamentales como el servicio universal que es uno de los elementos integrales de la televisión pública, así como el acceso a contenidos con amplia diversidad en las diferentes plataformas a un precio accesible en el caso observado pueden ser bastante cuestionables.

En este sentido a partir de lo observado, los procesos relacionados con el Apagón Analógico tienden a alterar las percepciones sobre el Servicio Público en lo que respecta a un acceso libre y democrático a los servicios televisivos. Por lo que en ciertos casos, se incrementan las posibilidades de negocio de las empresas de televisión de paga dentro del proceso mercadotecnicización en los medios de comunicación, que enfatiza los procesos de privatización y concentración. Por lo tanto, es notorio que el Apagón Analógico no necesariamente incrementa las posibilidades de acceso universal y tiene posibilidades de evitar las desigualdades sociales.

En un primer momento, la idea de que el Apagón Analógico a través de los servicios de la Televisión Digital Terrestre podía implicar beneficios y oportunidades tanto para los espectadores como para las empresas de medios de comunicación es puesta en duda hasta el momento por sus limitadas aportaciones a los medios públicos y a la población con mayor nivel de marginación como se expresó en el estudio. Por lo tanto, las oportunidades de innovación y crecimiento del Servicio Público de Radiodifusión en el contexto del apagón analógico y los servicios de la TDT todavía es un punto a analizar a mayor profundidad a partir de las percepciones recabadas en este análisis.

En términos generales, al evaluar las estrategias políticas del Apagón Analógico en el caso mexicano, es notorio que se observa un desarrollo de nuevas posibilidades de acceso, así como nuevas oportunidades de interacción con los ciudadanos, y en general con las audiencias y/o usuarios en un entorno digital. Aunque también es preciso señalar, que los servicios TDT por sí mismos no generan una mayor movilidad y accesibilidad de forma universal para el espectador. De acuerdo con esto, el Servicio Público de Radiodifusión en un contexto de transición digital tiende a interactuar con una diversidad de proveedores de contenidos, donde los procesos de la ciudadanía digital y sus diferentes actividades se expanden en un mayor número de plataformas, lo que altera las posibilidades de la población al utilizar los servicios de la TDT.

Ante lo expuesto, se aprecia que el Servicio Público de Radiodifusión más allá de que su objetivo principal consista en generar una cobertura universal y un libre acceso a todos los servicios de la TDT, se desarrolla en un entorno digital en el que los servicios bajo demanda y el uso de dispositivos móviles genera diferencias y exclusiones. En este

sentido, se requiere recuperar y utilizar para la construcción de una política de servicio público de medios de comunicación los preceptos planteados por McQuail (1992): 1) Compromiso con el servicio universal; 2) Diversidad y representatividad de los contenidos en términos políticos, sociales y culturales; 3) Responsabilidad democrática; 4) Elementos significativos de financiamiento público; 5) Objetivos sin fines de lucro.

De acuerdo con esto, el servicio público en México nunca se ha desarrollado, ni mucho menos consolidado, debido al entorno corporativo que predomina en los medios de comunicación en México, donde los intereses comerciales históricamente se han encontrado por encima los preceptos del servicio público y del interés general. En este sentido, a partir de lo observado en esta transición a la TDT en la Ciudad de México, es posible señalar que se generan tensiones entre los principios del servicio público y los intereses del mercado de los medios de comunicación, donde no necesariamente predomina el interés general. Por lo tanto, el interés general en un contexto digital se enfrenta a una serie de complejidades referentes a la maximización de negocios en el mercado de medios de comunicación, la publicidad, la mercadotecnia, los dispositivos móviles de distribución de contenidos, el mercado de la programación televisiva y su infraestructura (cable, satélite, etc.).

A partir del panorama expuesto, es posible señalar que las oportunidades que representa la Televisión Digital Terrestre para mejorar el aprovechamiento del espacio radioeléctrico, desarrollar y estimular el sector audiovisual, abrir más opciones para el ingreso de un mayor número de canales, así como la inclusión de servicios interactivos son notables. Sin embargo, todas estas posibilidades no se han consolidado ante una visión empresarial de los corporativos de medios comunicación en México, los cuales no necesariamente se rigen por los principios del interés general al desarrollar estrategias de comercialización que tienen como principal misión competir por las audiencias y los ingresos de la publicidad en un sistema multicanal digital.

Finalmente, se observa que se están desarrollando una serie de contradicciones en un entorno digital en donde las legislaciones de telecomunicaciones promueven la libre competencia con el discurso de crear mayores posibilidades de acceso a los servicios, pero donde la lógica del mercado provoca exclusiones, que limita el servicio universal y afecta el interés general. Por lo tanto, el proceso de migración del sistema analógico a digital denominado como "Apagón Analógico", incrementa las diferencias entre los medios públicos y los operadores de los servicios de TDT, de cable y satélite.

## Bibliografía

- Barker, C. (2004). *The Sage Dictionary of Cultural Studies*. Gran Bretaña: Sage Publications.
- Bulmer, M. & Rees, A. (1996). "Conclusion: citizenship in the Twenty-First Century", en M. Bulmer y A. M. Rees (eds.), *Citizenship Today: The Contemporary Relevance of T. H. Marshall*. Londres: UCL Press.
- Chin, Y. Ch. (2012). "Public Service Broadcasting, public interest and individual Rights in China", *Media, Culture & Society*, 34 (7): 898-912.
- Comisión Europea (1997). *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media, and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation*. Bruselas: Comisión Europea.
- Feintuck, M. & Varney, M. (2006). *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgo: Edinburgh University Press.
- Gunter, B. (2002). "The Quantative Research Process" en Jensen K. B. (ed.) *A Handbook of Media and Communication Research. Qualitative and quantitative methodologies*. Londres: Routledge.
- Himmelfarb, G. (1996). "The unravelled fabric –and how to knit it up", *Times Literary Supplement*, 4859: 12-13.
- Iosifidis, P. (2011). "Growing pains? The transition to digital television in Europe", *European Journal of Communication*, 26 (1): 3-17.
- Livingstone, S., Lunt, P. y Miller, L. (2007). "Citizens and consumer: discursive debates Turing and after the Communications Act 2003", *Media, Culture & Society*, 29 (4): 613-638.
- Murdock, G. & Golding, P. (1999). "Common Markets: Corporate Ambitions and Communication Trends in the UK and Europe", *The Journal of Media Economics*, 12: 117-132.
- Murdock, G (2002). "Rights and Representations. Public discourse and cultural citizenship" en J. Gripstrud (ed.) *Comedia: Television and Common Knowledge* (pp. 7-17). Nueva York: Routledge.
- Price, M. E. (1995). "Free Expression and Digital Dreams: The Open and Closed Terrain of Speech", *Critical Inquiry*, 22 (1): 64-89.
- Suing, A., Mier, C. & Ordoñez, K. (2014). "Interactividad, dividendo digital e información en la implementación de la TDT, estudio de Ecuador", *Revista Latina de Comunicación Social*, 69: 508-532.

*Ponencia presentada al GT (6) Economía Política de las Comunicaciones*

---

## **Políticas audiovisuales en Colombia (2010-2017). La convergencia tecnológica contra la independencia del ente regulador**

*Diego García Ramírez<sup>19</sup>*

**RESUMEN:** La presente ponencia tiene como objetivo analizar las políticas del sector audiovisual que se han desarrollado en Colombia entre 2010-2017, políticas caracterizadas por devolver la administración y regulación del sector a la órbita del poder Ejecutivo yendo en contravía de la autonomía e independencia del ente regulador promulgada por la Constitución política de 1991 y de las exigencias de organismos internacionales como la OCDE.

**PALABRAS CLAVE:** Televisión, Colombia, políticas audiovisuales, convergencia tecnológica.

---

### **INTRODUCCIÓN**

Desde hace aproximadamente una década algunos países latinoamericanos han desarrollado una serie de cambios regulatorios en el campo de la comunicación con los que han querido transformar sistemas de medios caracterizados por la concentración en la propiedad, gubernamentalización de medios públicos, restricciones a medios comunitarios, abuso en el uso de la publicidad oficial, entre otros, todo ello con el propósito de generar ecosistemas mediáticos plurales y democráticos (Federación Internacional de Periodistas -FIP-, 2016).

Ante este panorama latinoamericano, Colombia ha vivido un proceso paralelo y casi que contrario, pues durante los últimos quince años se ha fortalecido y si se quiere, estimulado la concentración de la propiedad de los medios audiovisuales, además de coartar la independencia y autonomía de las entidades reguladoras del servicio público de televisión.

En consecuencia el objetivo de la presente ponencia es analizar las políticas del sector audiovisual que se han dado en Colombia durante los últimos ocho años, para poner en evidencia cómo los cambios regulatorios se han concentrado más aspectos tecnológicos y económicos que en estructurar un marco regulatorio independiente de los gobiernos y lo suficientemente autónomo como para garantizar un sistema de medios plural y democrático.

### **HISTORIA DE ENTIDADES ADMINISTRADORAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELEVISIÓN EN COLOMBIA**

Cuando en 1954 se inauguró el servicio de televisión en Colombia, este dependía de la Oficina de Información y Prensa del Estado (ODIPE) vinculada a la Presidencia de la República; por tanto, cuando se planteó el proyecto de instalar la televisión se realizó a través de la ODIPE. En 1955 cuando se crea la Televisora Nacional esta dependía de la ODIPE.

Ante el crecimiento e importancia que comienza a tener la televisión, durante los primeros años de la década de 1960 se propone la creación de una nueva entidad para la administración de los medios audiovisuales; es así que en 1963 se creó el Instituto Nacional de Radio y Televisión (Inravisión), entidad adscrita al Ministerio de las Comunicaciones y que por más de cuarenta años administró la televisión en el país.

---

<sup>19</sup> Diego García Ramírez. Universidad del Rosario (Colombia), Doctor en Comunicación y Cultura. [garcia.ramirez.diego@gmail.com](mailto:garcia.ramirez.diego@gmail.com)

**Tabla 1. Entidades administradoras del servicio público de televisión en Colombia**

ENTIDAD	MARCO LEGAL	DEPENDENCIA	CREACIÓN	DESAPARICIÓN
Televisora Nacional	Decreto 101 de 1955	Poder Ejecutivo	1955	1964
Instituto Nacional de Radio y Televisión (Inravisión)	Decreto 3267 de 1963	Poder Ejecutivo	1964	2004
Comisión Nacional de Televisión (CNTV)	Constitución Política de 1991. Ley 182 de 1995	Autónomo	1995	2012
Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)	Acto Legislativo No 2 de 2011. Ley 1507 de 2012	Poder Ejecutivo	2012	Vigente

Fuente: Elaborado por el autor.

Si bien Inravisión no estaba vinculada directamente a la Presidencia como la Televisora Nacional, su dependencia del poder ejecutivo era incuestionable, pues el director del Instituto era nombrado directamente por el presidente de la República, un aspecto que delineó el modelo administrativo de la televisión colombiana, pues la gubernamentalización de la gestión la hizo funcionar más como una televisión estatal que pública (García Ramírez, 2016).

Habría que esperar hasta 1995, es decir, más de cuarenta años para que se creara una entidad autónoma, la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), que se creó por mandato de la Constitución Política de 1991. Aunque nació con una estructura que buscaba autonomía e independencia frente a poderes políticos y económicos, la CNTV fue rápidamente cooptada por el poder ejecutivo, legislativo y por intereses económicos; en consecuencia en el 2012 se planificó su disolución.

De esa forma a través de la Ley 1507 de 2012 se desconstitucionalizó el manejo de la televisión y las funciones que venía cumpliendo la CNTV fueron distribuidas en cuatro entidades diferentes: la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV); la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC); la Superintendencia de Industria y Comercio; y la Agencia Nacional del Espectro (ANE). Todas las entidades en las que recayó el manejo de la televisión son entidades dependientes del gobierno nacional, sea a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (MINTIC) o de la propia Presidencia de la República; por tanto, este proceso ha sido descrito por el investigador Juan Carlos Garzón como la regubernamentalización de la televisión (Garzón, 2015).

## REESTRUCTURACIÓN DE LA REGULACIÓN DEL SECTOR AUDIOVISUAL EN COLOMBIA 2010-2017

Fueron varios los argumentos que se usaron para acabar la Comisión Nacional de Televisión, sin embargo, entre ellos cabe destacar dos que están íntimamente relacionados: el primero fue su falta de independencia, tanto de intereses políticos como económicos, pues a través de la manipulación del proceso de selección de los Comisionados de la CNTV, el gobierno nacional controlaba el nombramiento de personas afines a sus proyectos políticos. El segundo argumento estaba relacionado con la incapacidad de la CNTV para gestionar los cambios tecnológicos que estaba viviendo el sector, incapacidad vinculada a que muchos de los Comisionados eran ajenos al sector audiovisual o en ocasiones provenían del sector privado que buscaba limitar cambios regulatorios que afectaran su negocio.

Se afirmaba que la CNTV no había tenido la capacidad técnica ni política para gestionar la convergencia tecnológica, por lo que se argumentaba que lo mejor era desaparecerla y crear una entidad más dinámica y acorde a los tiempos tecnológicos; es decir, se creía que la convergencia sería más fácil de manejar desde una entidad afín al gobierno que por un ente autónomo paquidérmico, yendo en contra de la tendencia internacional a delegar estas funciones en entidades independientes y autónomas

*The literature on regulatory capture largely argues in favour of separating policy making and regulation, especially in cases where the state has stakes in a “regulated firm”. [...] Colombia, has taken the position that some degree of political control and oversight in the regulatory agencies is necessary to avoid regulatory capture. This belief is mainly linked to past experiences with the former television regulator. It is true that the CNTV precedent is not very encouraging, as it was accused of corruption and dismantled in 2012 to create the ANTV. While these fears are justified, they should be tackled through improved accountability and transparency standards, applied both to the CRC’s outputs – regulations -- and to its*

*daily operations and resource management. ( Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE-, 2014, pág. 57)*

El modelo regulatorio del sector audiovisual colombiano fue quedando rezagado sin que la entidad en cargada del sector pudiera actuar de forma independiente. Por ello, la digitalización y la convergencia tecnológica rápidamente dejaron obsoleta la legislación del sector audiovisual, a esto se sumó la evidente captura de la CNTV por parte de intereses políticos y económicos; pero paradójicamente la ley 1507 de 2012, con la que se liquidó la CNTV, no resolvió estos problemas, puesto que por la convergencia y autonomía en el manejo del sector audiovisual se hizo muy poco, “pues en la realidad no se concretó en la legislación, un modelo de “Autoridad Convergente Única”, sino que la regulación sobre el servicio de televisión quedó a cargo de cinco entidades estatales diferentes” (Ronald, 2015, pág. 75). Sobre estos aspectos se pronunció muy claramente la OCDE en su informe *Review of telecommunication policy and regulation in Colombia* publicado en 2014.

La distribución de las competencias de la ANTV en las entidades mencionadas, además de desconstitucionalizar la estructura administrativa del sector, generó una confusión sobre las responsabilidades y competencias de cada una de ellas. Así, en un estudio del Departamento Nacional de Planeación se resumió la situación de la administración de la televisión en Colombia (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 2016).

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2016).

Como se observa, además de la ANTV, CRC, ANE y SIC en el sector audiovisual intervienen otras entidades estatales como el mismo Departamento Nacional de Planeación que es el encargado del presupuesto de la nación, el Ministerio del Interior que administra lo relacionado con los derechos de autor y el Ministerio de la Tecnología de la Información y la Comunicación que según el cuadro anterior interviene en varios aspectos, sea de forma directa o a través de las otras entidades en las que tiene participación como ANTV o CRC.

Este diagrama muestra la distribución de competencias entre varias entidades estatales en Colombia. Las entidades listadas son MINTIC, CRC, ANTV, ANE, Ministerio de la Tecnología de la Información y la Comunicación, MINISTERIO del Interior y DNP. Las competencias evaluadas son: Promoción, Políticas, Regulación Ex-ante (infraestructura, mercados, subsidios y subsidios), Regulación ex-ante (TV y Radio), Espectro radioeléctrico, Control y vigilancia, Regulación Ex-post (competencia y usuarios), Regulación y/o promoción contenidos digitales, y Derechos de autor. Los puntos rojos indican la participación de cada entidad en cada competencia.

Entidad	Promoción	Políticas	Regulación Ex-ante (infraestructura, mercados, subsidios y subsidios)	Regulación ex-ante (TV y Radio)	Espectro radioeléctrico	Control y vigilancia	Regulación Ex-post (competencia y usuarios)	Regulación y/o promoción contenidos digitales	Derechos de autor
MINTIC	●	●	●	●	●	●			
CRC		●	●						
ANTV	●	●	●	●	●	●			
ANE		●			●	●			
Ministerio de la Tecnología de la Información y la Comunicación		●					●		
MINISTERIO del Interior		●							●
DNP		●							

El cambio en la estructura administrativa ha generado confusión dentro del sector, confusión que se puede evidenciar en los estudios y propuestas regulatorias realizados en los últimos años por parte de las entidades vinculadas al sector audiovisual.

**Tabla 2. Estudios sobre el sector audiovisual colombiano**

Entidad	Estudio	Año
Comisión de Regulación de Comunicaciones	Análisis de Mercados Audiovisuales en un entorno convergente	2016
Departamento Nacional de Planeación	El futuro del sector audiovisual en Colombia: Necesidad de política pública y reformas normativas en el marco de la convergencia tecnológica y la tendencias del mercado.	2016
Ministerio de las Tecnología de la Información y la Comunicación	Conclusiones de la Universidad Externado de Colombia, a partir de las relatorías de las cinco mesas técnicas de televisión y contenidos audiovisuales digitales.	2016-2017
Autoridad Nacional de Televisión	Documento de diagnóstico integral del estado actual del servicio público de la televisión en Colombia (abierta y cerrada) y de sus proyecciones.	2016

Cada uno de los estudios realizados por estas entidades analiza aspectos particulares relacionados con sus competencias; por tanto, se acerca al sector desde puntos de vista particulares y a veces contradictorios. Por ejemplo, en su documento “Análisis de Mercados Audiovisuales en un entorno convergente” la CRC minimiza el impacto de los OTT dentro del mercado audiovisual colombiano, aunque destaca la necesidad de disminuir las cargas regulatorias a los operadores privados para que no haya desequilibrios del mercado. En tanto, el DNP en su informe “El futuro del sector audiovisual en Colombia: Necesidad de política pública y reformas normativas en el marco de la convergencia tecnológica y las tendencias del mercado”, augura que la televisión cerrada entrará en una profunda crisis y que los

servicios actuales tendrán que migrar a plataformas; por tanto, la televisión pública se verá afectada pues los cableoperadores y canales privados que la sostiene cambiarán su modelo de negocio.

Con relación a la TV pública, el documento de la ANTV “Servicio de televisión abierta canal nacional de operación pública” se concentra en justificar la privatización de un canal público de cobertura nacional, una estrategia rápida y facilista de aprobar una tercera opción privada de televisión en el país, en detrimento de la TV pública.

Un punto en común de los estudios reseñados es que en todos ellos se discuten aspectos técnicos y económicos, pero poco o nada se abordan otros factores centrales para un sistema de medios plural, diverso y democrático como, por ejemplo: independencia y autonomía del ente regulador, sostenibilidad de la TV pública, desconcentración en la propiedad de las señales, entre otros.

## CONVERGENCIA TECNOLÓGICA Y DESAFÍOS REGULATORIOS

Sin duda uno de los aspectos que más ha afectado el sector audiovisual ha sido la entrada de nuevos actores, entre los que vale destacar YouTube y Netflix. Estos servicios de *Streaming* o *Video On Demand* han entrado a formar parte de los hábitos de consumo de un importante sector de las audiencias –principalmente las más jóvenes-, motivo por el cual, operadores de televisión abierta y por suscripción han visto afectado su negocio, pues según ellos, muchos televidentes están abandonando los servicios tradicionales para suscribirse a servicios VOD.

Sobre el impacto de los servicios *On Demanda* en la oferta y hábitos de consumo se pueden identificar dos posiciones, una que plantean que son un servicio sustituto de la televisión tradicional y otra que los asimilan como complemento. De la posición que se asuma sobre el VOD depende mucho el tipo de regulación que se exija. En el caso colombiano los operadores privados –TV abierta y por suscripción- argumentan que los VOD son un servicio sustituto de la televisión tradicional, de ahí que su mercado se esté viendo afectado, por lo que plantean dos salidas: regular los nuevos actores o desregular todo el sector. Estas propuestas se sustentan en que empresas como Netflix están ocupando un lugar importante en las actividades de consumo audiovisual, por tanto, les están quitando audiencia y no pagan ningún tipo de licencia, impuesto o contraprestación por el servicio, por ende, se da una asimetría regulatoria, casi que una competencia desleal.

Por su parte quienes ven los servicios VOD como sustituto, argumentan que, si bien es cierto que los usuarios cada vez consumen más video en streaming, esta actividad no está reemplazando a la TV tradicional, sino que la está complementando

Por lo anterior, para nadie es una novedad que la convergencia tecnológica ha trastocado la posición de privilegio en la que se encontraban los medios tradicionales, pues ha afectado no solo los hábitos de consumo de las audiencias sino su modelo de negocio. Estos cambios vienen generando desafíos regulatorios para los cuales los Estados no están preparados y que incluso países que han replanteado sus políticas audiovisuales y de comunicación no han considerado (García Ramírez, 2017).

En consecuencia, una de las exigencias de los actores tradicionales del sector audiovisual ha sido la disminución de las asimetrías regulatorias que han generado los nuevos actores, pues estos últimos no tienen las cargas impositivas y fiscales que la televisión abierta y por suscripción deben pagar.

De ahí la presión que operadores del servicio de televisión abierta y por suscripción han ejercido sobre las entidades encargadas de regular el sector. Sin embargo, se debe señalar que los Estados y sus órganos reguladores aún no tienen muy claro lo que deben o pueden hacer frente a estos actores, de ahí que la discusión de qué hacer con Netflix y otros actores de su tipo apenas empieza. No obstante

*tratar de resolver las asimetrías entre servicios comparables eliminando toda la regulación de los sectores ya regulados sería un grave retroceso en una sociedad democrática y en la conquista de derechos humanos fundamentales, así como la renuncia a la obligación de protección de estos derechos que tienen los Estados (OBSERVACOM, 2017, pág. 15)*

A pesar de lo anterior, en Colombia la discusión ha emergido con la idea de crear un órgano convergente, pero por convergencia hasta ahora se ha entendido la unión o fusión de entidades y no la adaptación de las leyes al momento tecnológico que vive el sector.

Por eso, en octubre de 2017 el gobierno colombiano, a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, radicó el Proyecto de Ley 174 de 2017 “Por el cual se promueve la convergencia entre la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y los servicios de televisión y de radiodifusión sonora, se ordena la supresión y liquidación de la Autoridad Nacional de Televisión, se distribuyen competencias en materia de Televisión y radiodifusión sonora entre entidades del Estado, y se dictan otras disposiciones” (Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación -MINTIC-, 2017). De acuerdo a la información suministrada por el MINTIC, este proyecto de Ley es el resultado de un prolongado análisis del sector audiovisual y de consultas a diferentes actores involucrados en él; no obstante, vale señalar que en el afán de establecer un órgano convergente, el proyecto de ley poco o nada hace referencia a la independencia y autonomía de la entidad que administrará el sector audiovisual; por el contrario, propone concentrar la mayor parte de las funciones en la Comisión de Regulación de Comunicaciones en la que el presidente de la república y el MINTIC tiene participación directa.

*A fin de evitar el riesgo de la injerencia política en los medios de comunicación, [...] es evidente que las facultades regulatorias sobre los medios deben ser ejercidas únicamente por un organismo que se encuentre suficientemente protegido frente a la injerencia de naturaleza tanto política como comercial. Este requisito va más allá de la autonomía institucional formal (es decir, que el organismo no forme parte de un ministerio) (García, Gómez, & Mendel, 2017, pág. 32)*

La intención de convertir la CRC en el órgano convergente se basa en las recomendaciones realizadas por la OCDE, pues desde hace algunos años Colombia ha manifestado su interés de hacer parte de la OCDE; sin embargo, entre las exigencias de esta organización para admitir al país como miembro se encuentra la reestructuración de las políticas de radiodifusión y telecomunicaciones; por eso en 2014 el organismo en mención realizó un informe en el que analizó estos sectores, informe que según el propio MINTIC ha servido para presentar un proyecto de ley para reestructurar la administración de estos sectores.

El informe de la OCDE analiza una a una las entidades que intervienen en el sector audiovisual en Colombia, y dada la necesidad de pensar un ente en el que converjan la radiodifusión y las telecomunicaciones, sugiere a la CRC como la entidad adecuada; sin embargo, la OCDE cuestiona fuertemente algunas características de la CRC, entre las que vale mencionar su rol como regulador y como creador de políticas, además de su autonomía e independencia del gobierno nacional

*It has not achieved an effective separation between regulation and policy making: two out of five commissioners of the CRC belong to the central government, which raises serious doubts about the effective separation between policy and regulatory functions. It also increases the risk of political interference in the regulator's everyday activities. Moreover, the regulator does not currently have any enforcement, monitoring or sanctioning powers, which provides little assurance that its regulations will be observed. (OCDE, 2014, 10).*

Por eso la propuesta de la OCDE no es solo transferir las competencias de la ANTV y otras entidades para la CRC, como lo está proponiendo el gobierno nacional, sino reestructurar la propia CRC, pues no ve con buenos ojos, que la administración del sector audiovisual y de telecomunicaciones recaiga en una entidad tan dependiente del poder ejecutivo:

*The CRC should be reformed and be made truly independent from the government. No direct participation of the MINTIC or other government departments should be allowed on the CRC's board. Industry funding of the CRC, independent of the MINTIC, should be maintained and the CRC should enjoy more flexibility for recruitment and budget management. The appointment term of CRC commissioners should be extended with duration of five or six years (OCDE, 2014, 11).*

Aspecto que no se plantea en la propuesta presentada por el MINTIC, pues efectivamente trasfiere las funciones de la ANTV a la CRC, pero no modifica su estructura administrativa. Es decir, la OCDE propone concentrar en la CRC la administración del sector audiovisual siempre y cuando se replantee su estructura para que la entidad no siga quedando bajo la órbita del gobierno nacional, aspecto que el Proyecto de Ley presentado por MINTIC en 2017 no aborda ni cuestiona.

## REFLEXIONES FINALES

Durante el periodo comprendido entre 2010-2017 el sector de la TV en Colombia ha vivido un proceso de regubernamentalización que evoca aquellas épocas en que la TV dependía directamente del poder ejecutivo; sin embargo, como la agenda del país ha girado en torno al proceso de paz, la opinión pública especializada poco ha discutido la necesidad de desarrollar un sistema de medios autónomo e independiente.

No obstante, ante la convergencia tecnológica que ha acelerado la aparición de nuevos actores en el sector y la presión de operadores de TV abierta y por suscripción para que se establezcan nuevas políticas que disminuyan las asimetrías regulatorias que se han evidenciado, las diferentes entidades han realizado estudios y análisis que permitan establecer un nuevo marco regulatorio para el sector, pese a ello, los estudios y propuestas que analizan el nuevo entorno de la TV, así como el proyecto de ley presentado por el gobierno a través del MINTIC, plantean múltiples salidas a los desafíos regulatorios, pero hacen poca referencia a la necesidad de crear una entidad autónoma desligada del poder ejecutivo, no presentan ningún tipo de propuesta relacionada a la desconcentración o entrada de nuevos actores, tampoco proponen estrategias o mecanismos para la desregubernamentalización en el manejo de la televisión pública; en últimas, se concentran en aspectos tecnológicos y económicos, y poco de temas sociales y políticos trascendentales para la existencia de un sistema de medios plural, diverso y democrático.

## REFERENCIAS

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE-. (2014). *Review of telecommunication policy and regulation in colombia*. OCDE.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2016). *El futuro del sector audiovisual en Colombia: necesidad de política pública y reformas normativas en el marco de la convergencia tecnológica y las tendencias del mercado*. Bogotá: DNP.
- Federación Internacional de Periodistas -FIP-. (2016). *La concentración de medios en América Latina: su impacto en el derecho a la comunicación*. FIP.
- García Ramírez, D. (2016). Apropiación y uso político de la televisión en Colombia. *Mediaciones*(16), 22-40.
- García Ramírez, D. (2017). Políticas de comunicación: estado, academia y movimientos sociales. Entrevista a Silvio Waisbord. *Nexus*(21), 142-149.
- García, A., Gómez, G., & Mendel, T. (2017). *Concentración de medios y libertad de expresión: normas globales y consecuencias para las Américas*. Montevideo: UNESCO.
- Garzón, J. (2015). *Televisión y Estado en Colombia 1954-2014*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación -MINTIC-. (2017). *Por el cual se promueve la convergencia entre la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y los servicios de televisión y de radiodifusión sonora, se ordena la supresión y liquidación de la Autoridad Nacional de Televisión, se distribuyen comp*. Bogotá: MINTIC.
- OBSERVACOM. (2017). *Regulación OTT. Claves de una regulación democrática de los servicios de internet ("over-the-top") para garantizar una internet libre y abierta y el pleno ejercicio de los derechos digitales y la libertad de expresión*. Montevideo: OBSERVACOM.
- Ronald, P. (2015). La Autoridad Nacional de Televisión ¿una agencia estatal independiente? *Revista Digital de Derecho Administrativo*(13), 63-98.

*Ponencia presentada al GT (6) Economía Política de las Comunicaciones*

## **Novos e velhos Brasis: Transformações midiáticas nos sertões contemporâneos**

### **New and old Brasis: Media transformations in the contemporary backlands**

*Gislene Moreira*<sup>20</sup>

**RESUMO:** As palavras e os territórios não são estáticos. Eles falam das relações de poder, dos limites, e dos sentidos construídos historicamente pelos homens e mulheres que as habitam. No século XXI, o sertão virou semiárido e este estudo entende que a escolha do termo não é aleatória. Ela indica profundas transformações na região fixada no “de-sertão” ou na “zona das secas” no Brasil, e que nos anos 2000 se destacou como “semiárido” efervescente de inovações políticas, econômicas e sociais. O novo enunciado aponta à transformação de uma região sistematicamente vinculada a um cenário de miséria e atraso, para um território de possibilidades e rupturas. Ele anuncia profundas mudanças nos modos de vida, na cultura e na comunicação, provocadas pelo avanço acelerado do capitalismo nas periferias do consumo. Desde a Economia Política da Comunicação e da Cultura, este artigo se enfoca nas estruturas midiáticas dos sertões do novo milênio e constrói um mapa dos meios no semiárido dos anos 2000.

**PALAVRAS CHAVE:** Mídias, Sertões, Globalização periférica.

**ABSTRACT:** Words and territories are not static. They speak of the power relations, boundaries, and senses historically constructed by the men and women who inhabit them. In the 21st century, the sertao became semi-arid and this study understands that the choice of term is not random. It indicates deep transformations in the region set in the "de-sertão" or the "drought zone" in Brazil, and in the 2000s it was highlighted as an effervescent "semi-arid" of political, economic and social innovations. The new statement points to the transformation of a region that is systematically linked to a scenario of misery and backwardness, to a territory of possibilities and ruptures. It announces profound changes in the ways of life, culture and communication, provoked by the accelerated advance of capitalism in the peripheries of consumption. From the Political Economy of Communication and Culture, this article focuses on the media structures of the backlands of the new millennium and builds a map of media in the semi-arid of the 2000s.

**KEY WORDS:** Media, Sertões, Peripheral Globalization..

Este trabalho se dedica à dialética relação entre globalização e o sertão nordestino, tendo como ponto de partida as estruturas de mídias locais e suas mudanças provocadas pelo avanço periférico do capital em um território de modernidade tardia. Para adentrar a estes novos cenários, traça um mapa da mídia sertaneja em 2017 observando as mudanças econômicas, sociais, culturais e políticas da região sertaneja. Nos anos 2000, a zona deixou de ser identificada apenas como território de miséria, atraso e seca e passou a apresentar indicadores econômicos superiores ao das regiões mais ricas do país. Mas nem por isso, o sertão virou um paraíso. O cenário esteve permeado de disputas, inovações e contradições.

Na área da comunicação e da cultura, os impactos foram muitos. Mas em que medida essas novas configurações geraram mudanças nas estruturas midiáticas? As políticas de comunicação e cultura engendradas pelas novas esquerdas

<sup>20</sup> Gislene Moreira. Professora-investigadora da UNEB na Chapada Diamantina. Doutora em Ciências Sociais, Brasil. gislene.moreira00@gmail.com.

foram suficientes para democratizar a produção e difusão comunicativa? Neste ponto revisitamos cartografias comunicativas<sup>21</sup>, desde a Economia Política da Comunicação, para apontar os limites e contradições da reorganização dos meios no sertão.

Sobre os tipos de meios, identificou-se que o rádio ainda é, quantitativamente, o principal e o mais capilarizado meio de comunicação do semiárido. As emissoras radiofônicas contabilizam 1427, contra apenas 30 emissoras e retransmissoras de TV. E enquanto as TVs estão presentes em apenas 13 cidades, o rádio expande suas antenas por 885 municípios. Sobre a localização geográfica das televisoras, constatou-se uma concentração dessas antenas nas principais cidades comerciais da região, com destaque para a capital do Piauí, Teresina, que lidera o ranking com 10 emissoras de TV. Em geral, elas são os principais polos econômicos e culturais dos sertões. Ainda sobre as televisoras, observa-se que nos semiáridos dos estados de Alagoas, Sergipe e Minas Gerais não há nenhuma estação instalada na região sertaneja.

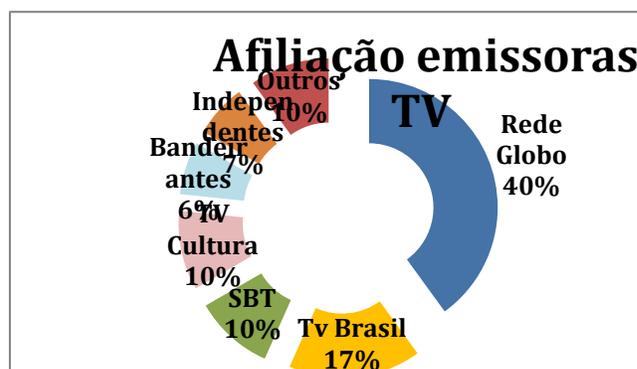
No caso de rádio, dada que é uma tecnologia mais antiga e mais barata, há uma maior distribuição espacial com maior pulverização nas cidades menores. No entanto, segundo nosso mapeamento por emissoras legalmente registradas, identificou-se que dos 1.262 municípios do novo semiárido brasileiro, apenas 172 têm emissoras comerciais<sup>22</sup>. Nesta partilha pelos centros produtivos, destacam-se verdadeiros polos comunicacionais como Picos, no Piauí, ou Juazeiro do Norte no Ceará, que sozinhos detêm 14 e 07 emissoras instaladas, respectivamente.

Em um olhar mais amplo, essas zonas de concentração comunicacional refletem as escolhas das emissoras televisivas de instalação, e no ranking das rádios, mais uma vez a capital Teresina lidera com 17 antenas radiofônicas. Os dados das emissoras de televisão podem ser interpretados de uma maneira ainda mais perversa. Se tomássemos a base de dados da Anatel como única fonte, por exemplo, teríamos apenas 02 televisoras oficialmente registradas como atuando no interior baiano.

A ruptura desta concentração territorial da mídia comercial é feita pelas emissoras comunitárias. Suas 881 emissoras se distribuem por 733 municípios e a grande maioria está instalada em localidades sem dados econômicos de destaque. Neste sentido, ainda que haja questionamentos sobre a qualidade da programação, usos políticos e religiosos ou a falta de gestão comunitária, é importante destacar que elas cumprem um papel fundamental de democratização geográfica na instalação de antenas nos nichos pouco disputados pela mídia tradicional.

O resultado desta distribuição geográfica da estrutura midiática é um sertão repartido entre *zonas saturadas*, com uma estrutura de transmissão midiática aparentemente polifônicas e/ou ruidosas com seus excessos de meios e antenas, e outras *zonas silenciadas* e/ou invisíveis onde prevalecem os traços de uma cultura de isolamento e falta de visibilidade de suas questões e especificidades. No sertão, quanto mais distantes dos polos econômicos, mais afastado dos centros de distribuição e produção de informação e cultura. E apesar do número de emissoras (1427) superar o de municípios (1262) do semiárido, ainda há muitos deles sem nenhuma antena regular de transmissão de rádio ou TV.

Mas a concentração das vozes no sertão não se restringe à distribuição geográfica. Observando a questão da finalidade da exploração do espectro é evidente a superioridade do modelo de exploração comercial. Das 30 emissoras, 10 se declaram de uso público e 20 de uso privado. Mas a questão é mais complexa. O quadro abaixo relaciona a afiliação das emissoras televisivas instaladas no semiárido, e destaca os vínculos entre a produção midiática local e as estruturas nacionais.



Para além da evidência da hegemonia dos conglomerados como Globo (40%), o quadro revela avanço de meios independentes e/ou educativos. Essas novas emissoras são parte do resultado inovador das políticas culturais da nova esquerda, como o fomento a EBC aos canais afiliados a TV Brasil (17%) e TV Cultura (10%). Mas esse avanço é apenas aparente.

<sup>21</sup> A partir de consultas às páginas disponíveis pela Anatel das emissoras televisivas e radiofônicas presentes nos municípios do semiárido.

<sup>22</sup> É provável que este número seja um pouco maior, dadas as dificuldades de registro e catalogação de todas emissoras.

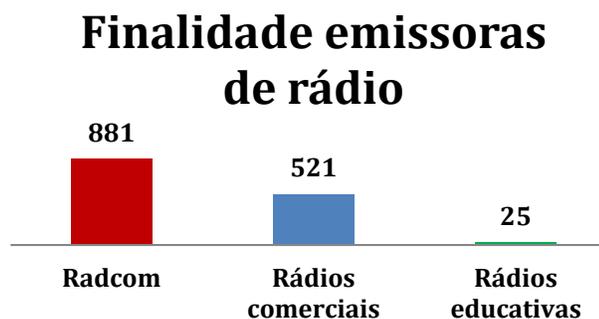
Colocando uma lupa na estrutura de esses meios independentes, como a TV Irecê na Bahia, se percebem as dificuldades e contradições destas novas estruturas. No caso da Bahia, a TV Irecê é uma fundação de direito privado, que se propõe educativa e funciona com apoio de verbas do Governo da Bahia. Não tem sinal de TV aberta, a programação é inexistente e suas transmissões irregulares e prioritariamente pela web, onde não ultrapassam dois mil seguidores.

Nos canais que se assumem como públicos e pertencem diretamente aos Governos e Assembleias, a relação entre públicos e privado é ainda mais tênue. Os canais da TV Alvorada e TV Assembleia do Piauí são exemplos desta confusão, os quais tem um noticiário muito mais destinado à propaganda de governistas e deputados, o que as caracterizaria mais como meios estatais que públicos.

Mas na questão de propriedade é preciso dar a atenção necessária ao interesse privado comercial que se instalou como o principal modelo de exploração do espectro sertanejo. Se analisássemos esse quadro das afiliadas pelo puro critério do alcance dos sinais e/ou das audiências, a hegemonia dos meios privados seria ainda mais proeminente. Globo não apenas detém 40% das afiliadas, como dita o padrão técnico-estético, define as principais lógicas discursivas e acumula a destinação das verbas publicitárias.

Se o assunto é a finalidade das emissoras radiofônicas, distribuídas entre comerciais, comunitárias e educadoras, poderíamos supor que há um maior interesse pelos meios associativos e sem fins de lucro, como apontam os números do gráfico abaixo:

No entanto, essa maior quantidade de meios comunitários não reflete a realidade. A legislação restritiva<sup>23</sup> das mídias comunitárias no Brasil se consolida em uma disputa desigual com as emissoras comerciais, que tem sinal de maior abrangência nos municípios, melhor qualidade sonora da transmissão, mais amplitude geográfica e potência de distribuição, concentram os recursos publicitários, se unem em redes de transmissão, e por consequência são as líderes de audiência.



Outra questão é que a declaração de um meio como comunitário não significa necessariamente a opção por este tipo de serviço. Segundo apontam estudos sobre estas mídias, há uma tendência ao desenvolvimento de “coronelismo eletrônico de novo tipo” em líderes políticos e religiosos tratam de apropriar-se destas estruturas (Lima e Lopes, 2009).

Mas ainda com estes problemas, só pelo número e abrangência geográfica, estas emissoras representam o principal “ruído” na lógica comercial e de apropriação midiática por poucas vozes. Muitas vezes, são o único meio em a municípios como São Francisco de Assis do Piauí (a 500 quilômetros da capital, Teresina) que conta com um dos piores IDH do país, como é o caso da rádio comunitária Serra FM (Berti, 2017).

Quando o assunto é a propriedade destas mídias, fica ainda mais evidente o quadro de apropriação restritiva e oligopólica que segue se repetindo no interior nordestino. Analisando os donos das emissoras televisivas, 08 grupos políticos e/ou econômicos<sup>24</sup> controlam mais de 75% do espectro. Essa relação se estende a propriedade e/ou organização radiofônica, que apesar de terem um universo mais amplo de proprietários, esses tendem a se vincular em redes junto aos mesmos grupos que controlam as televisoras.

A dupla sobredeterminação sertaneja, em que as estruturas locais tendem historicamente a ser definidas ora pelas elites nordestinas no litoral, ora a partir dos interesses dos grupos nacionais, se vê também espelhada na estruturação da radiodifusão realizando associações muito particulares no sertão nordestino. Das emissoras nacionais, a

<sup>23</sup> As rádios comunitárias são reguladas pela Lei 9.612 que permite apenas 01km de raio de distribuição do sinal, com antenas de máximo de 30metros e transmissores de 25w de potência. Isso restringe geograficamente as emissoras, que muitas vezes não cobrem sequer o próprio município. Além dos impedimentos de formação de redes e cadeias, e as muitas impossibilidades de captação de recursos e publicidades.

<sup>24</sup> Família Magalhães na Bahia, Cavalcanti e Jereissatti no Ceará, grupos São Braz e HapVida em 04 estados, Camargo no Rio Grande do Norte e famílias Tajra e Sarney, no Piauí.

preponderância da Rede Globo e de grupos como SBT e Record na definição das lógicas de programação. Das elites litorâneas, a apropriação política e discursiva das emissoras do semiárido, como o caso da família Magalhães na Bahia.

Mas essa organização estrutural não é estática, nem alheia às novas configurações do capital em sua reestruturação provocada por fenômenos como a convergência digital. Neste sentido, observemos a TV Borborema, em Campina Grande na Paraíba. A emissora foi criada em 1966 por Assis Chateaubriand, sendo pioneira na transmissão televisiva na Paraíba pela extinta TV Tupi. Foi a primeira emissora no sertão. Até 2015 permaneceu como propriedade dos Diários Associados.

A necessidade de novos investimentos e modernização obrigou o grupo a se abrir como empresa de capital aberto, permitindo seu controle acionário pelo Sistema Opinião de Comunicação e segue a programação do SBT. O Sistema Opinião de Comunicação pertence a Cândido Pinheiro, do grupo HapVida, que atuava tradicionalmente na área da saúde e vem expandindo seus negócios na área comunicacional. Atualmente são donos de 05 emissoras de TV, 04 de rádio e 01 jornal distribuídos por Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas e se configurando no maior holding de mídias do Nordeste<sup>25</sup>. Movimentos similares tem acontecido em várias outras empresas regionais.

Outra crescente regional, com tendência nacional, é a interferência de grupos religiosos no setor, como a TV Piauí ou o canal RIT TV, pertencentes ao missionário R.R Soares proprietário da Igreja Mundial do Poder de Deus e que, em geral, não tem programação produzida no semiárido.

## CONTEÚDOS REGIONALIZADOS

Os impactos destas estruturas no conteúdo televisivo pode ser avaliado a partir do jornalismo televisivo regionalizado produzidos nas emissoras do interior nordestino. Para isso, o foco de análise foi a produção jornalística das retransmissoras afiliadas à Rede Globo, que são as principais produtoras de conteúdos nos territórios semiáridos. Elas se situam nas médias cidades, e tem uma participação na programação da emissora inferior a 4% do tempo de exibição diária<sup>26</sup>.

Além do tempo reduzido, elas também têm pouca infraestrutura de produção e quase nenhuma autonomia produtiva. Os noticiários locais obedecem aos padrões empresariais, se conformando em uma cópia estilística e discursiva do jornalismo produzido pela emissora no Sudeste. Os estúdios de gravação local remetem pouco à realidade em que se situam, repetindo estruturas futuristas e cores neutras, preponderando o azul e o cinza, materiais sintéticos como o vidro, e o uso de tecnologias, como telões de projeção. Os apresentadores utilizam roupas, maquiagens, posturas e tom de voz que remetem ao padrão do Jornal Nacional. E no conteúdo, refletem um tom conservador, que prioriza um noticiário aparentemente neutro, pouco contestador ou inovador.

Na estrutura hierárquica da Rede, estas “afiliadas” (lembrando o antigo conceito de apadrinhamento político), fazem parte da periferia negocial da emissora. Esta colocação inferior se reflete nos momentos de produção jornalística gravada no sertão, mas que tenha interesse de exibição nacional. Se for uma matéria fruto de um acontecimento repentino, a exemplo de mais um episódio de seca ou a descoberta de uma jazida de pedras preciosas, a afiliada grava as imagens e faz as entrevistas com a voz do repórter em off. A reportagem vai ao ar nos noticiários do horário nobre na voz de um repórter nordestino já destacado dentro dos padrões globais, como o baiano José Raimundo ou o pernambucano Francisco José. Se a demanda for ainda mais especializada, as equipes locais sequer são acionadas.

Essa situação revela uma estrutura de reprodução jornalística verticalizada, e aponta para uma organização do trabalho cultural no semiárido subordinado aos interesses e discursos estabelecidos por agentes externos. Isto traz implicações diretas na valorização simbólica e salarial dos trabalhadores culturais, como os jornalistas do semiárido que são tratados como uma mão de obra menos qualificada, e em condições de trabalho bastante vulneráveis e precarizadas<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Ver mais em <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/economia/2015/01/19/noticiasjornaleconomia,3379154/hapvida-controla-holding-no-nordeste.shtml>.

<sup>26</sup> Em geral, as emissoras locais exibem três programas diários, de segunda a sexta, que somados ficam em torno de uma hora e 10 minutos (30 min. do jornal da Manhã, 20 min. do noticiário vespertino, e 20 min. do noticiário noturno). Esse tempo varia de acordo com a verba publicitária conquistada pela quantidade de cada retransmissora. Por exemplo, em Petrolina, o espaço do jornalismo local do meio dia é quase 30 minutos maior que o de Juazeiro, pois a mesma divide o tempo com a reprodução de notícias de Salvador.

<sup>27</sup> Dados obtidos a partir de entrevistas com jornalistas das TV Subaé, TV Grande Rio e TV São Francisco, e de debates com profissionais da área no Campús III da UNEB em Juazeiro e em várias edições do Intercom Nordeste.

## ETAPAS DE ESTRUTURAÇÃO MIDIÁTICA

A avaliação deste conjunto de informações permite avançar na identificação de um novo momento de acomodação produtiva na estrutura de meios de comunicação. A esta nova etapa chamo de Era Digital Sertaneja, a qual vem marcada por inovações tecnológicas, maior presença da Internet e redes sociais, com avanço de microblog e portais de internet e a incidência de novos atores, principalmente, na área negocial marcados mais por novas lógicas do capital globalizado.

Em certa medida, esta conjunção de fenômenos pode apontar brechas a rupturas e reorganização estrutural, como no caso de permitir maior visibilidade sertaneja através das redes sociais, e construção de informação mais horizontalizada que em etapas anteriores. O boom de emissoras comunitárias provocadas, em grande medida, pela ação de movimentos sociais nordestinos, parece complementar este cenário de democratização midiática. No entanto, o afã de buscar horizontes comunicacionais mais positivos pode se revelar uma grande armadilha.

O quadro abaixo, com a memória da estruturação midiática sertaneja aponta que as inovações tecnológicas, foram estrategicamente apropriadas e acopladas dentro do modelo privado, patriarcal, autoritário e vertical de produção cultural historicamente construído na região.

## QUADRO MEMÓRIA DA ESTRUTURAÇÃO MIDIÁTICA



Na origem da estruturação dos meios de comunicação de massa no sertão temos uma primeira etapa marcada prioritariamente pela instalação de mídias impressas restritas, pautadas pelo controle patriarcal, oligárquico e definido a partir de pelas lógicas e modelos externos da imprensa do sudeste e litoral.

Em resumo, no início do século XX, se iniciou uma etapa de produção mais regionalizada de notícias, provocada principalmente pelas classes médias emergentes. Mas é só na década de 70 que apareceram no cenário um mercado consumidor informacional e forças econômicas que puderam financiar a modernização tecnológica com a imprensa off set e instalação das primeiras emissoras AM de rádio. Nos anos 80, o

rádio regional ganhou força de maneira avassaladora com a definição do coronelismo eletrônico, instalando uma etapa midiática no sertão mais pautada em meios eletrônicos, mas sem mudar as estruturas de poder. Essa lógica se expandiu e intensificou na etapa seguinte, com as emissoras de Tv regionalizadas, que ampliaram a concentração da propriedade, da distribuição de sinais e de conteúdos.

Assim, ainda que o novo século pareça indicar a possibilidade de novas tendências e configurações, apontadas entusiasticamente pelos que celebram o avanço da Internet, é preciso ter cautela. Até mesmo o fenômeno das rádios comunitárias no início dos anos 2000 acabou sendo apropriado pelas antigas elites, com várias destas emissoras identificadas com lideranças oligárquicas e/ou religiosas.

Mas a combinação entre tantos interesses na propriedade dos meios têm começado a apresentar sinais de crise. As contradições entre os interesses políticos locais e os do mercado nacional e internacional se revelam no caso de manipulação dos painéis eletrônicos do senado nos anos 2000. Na Bahia, enquanto o país assistiu pelo Jornal Nacional aos conflitos estudantis contra o senador ACM. Na afiliada local, nenhuma nota foi emitida sobre o fato. Essas disputas interessam particularmente ao estudo da estrutura comunicativa do semiárido por revelar a quebra das estruturas de isolamento cultural das massas do interior nordestino e das lógicas do coronelismo.

Nos anos 2000, essas brechas parecem ainda maiores, com tendência de reformulação do modelo provocada pela convergência digital<sup>28</sup>. Economicamente, essas mudanças chegam ao sertão na carona da modernização tardia,

<sup>28</sup> Em termos tecnológicos, o fenômeno significa que as tecnologias e serviços logísticos das telecomunicações, como transmissão de dados via satélites, cabos de conexão à internet e telefonia, sejam transmutados em redes potenciais de distribuição de conteúdos

principalmente trazidas pelo agronegócio e energéticas, e provocado novas dinâmicas produtivas no setor midiático local, como alianças entre estruturas familiares de tradição coronelista e conglomerados informacionais globais.

No Nordeste, para enfrentar o novo momento de acirramento da concorrência<sup>29</sup>, e endividamento das empresas familiares, elas estão gradualmente se transformando em empresas de capital aberto, nas quais predominam lógicas cada vez mais mercantis (Barros, 2009; Vasconcelos, 2010).

Nesta nova fase, se aposta num progressivo afastamento do jornalismo com objetivo político, para aproximar-se do caráter econômico da mercantilização da informação (Melo e Melo, 2013). É interessante ainda observar a ascensão de grupos econômicos-midiáticos, muitas vezes vinculados ao agronegócio e aos valores do antigo sertão ganadeiro.

Mas apesar de todas as inovações tecnológicas apontadas pelo novo ciclo de popularização do consumo das mídias digitais, a modernização comunicacional que se instalou no sertão ainda não fez a ruptura/ transição para o semiárido. A implantação da política cultural da ditadura, aprofundada pelo modelo neoliberal, se fez atrelada aos antigos conceitos de coronelismo, oligopólios familiares, e Nordeste. Predominou uma dívida histórica com a democratização dos meios, em especial no que se refere ao reconhecimento dos meios e atores subalternos.

A tradição midiática que se estabeleceu no semiárido obedeceu a padrões históricos, os quais aprofundaram os mecanismos de dominação e controle cultural, por meio da propriedade midiática. As mídias eletrônicas tiraram o sertão do isolamento secular e promoveram a profissionalizada da produção artesanal dos impressos do início do século XX.

No final do milênio, popularizam ferramentas e permitiram a instalação de uma indústria cultural conservadora, de exploração comercial, de propriedade concentrada e familiar, vinculada a interesses políticos. Em síntese, as inovações comunicativas que inundaram o sertão no final do século XX não inauguraram uma situação de diálogo. E agora, na nova onda da convergência digital, se percebem movimentos de concentração e mercantilização do setor, e transformação dos currais em zona wifi.

A questão é se essa multiplicação de tecnologias e mídias permitirão a emergência de novos atores, dinâmicas e discursos mais plurais e democráticos. Para além das batalhas da propriedade midiática, a construção dos signos e imagem legítimos sobre o sertão vão ganhando novos corpos e contornos, nos quais as mídias e suas estruturas passam a ocupar lugar cada vez mais privilegiado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, Rosário. Das relações políticas à racionalização das indústrias culturais: A trajetória do Sistema Jornal do Comercio de Comunicação. Recife: UFPE, 2009.
- BERTI, Orlando. A história do Twitter no Piauí. Fortaleza: 7º Encontro Nacional de História da Mídia, 2009.
- BRITTOS, Valério (2008). Economia política da comunicação: Estratégias e desafios no capitalismo global. São Leopoldo: Editora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.
- BRITTOS, Valério e BOLAÑO, César (org). Rede globo: 40 anos de poder e hegemonia, 2005.
- DONOS DA MÍDIA. Disponível em <<http://www.donosdamidia.com.br/>>.
- FADUL, AnaMaria e REBOUÇAS, Edgar. Por uma perspectiva metodológica para os estudos dos sistemas e grupos de mídia: o caso do Nordeste brasileiro como referência. Rio de Janeiro: V Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom, 2005.
- LIMA. Os três poderes das redes de comunicação evangélica: simbólico, econômico e político, 2008.
- MELO, José Marques de; MELO, Patrícia Bandeira de (Org.). Economia política da comunicação: vanguardismo nordestino. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2013.
- PERUZZO, Círcia. O lugar da comunicação comunitária nas políticas de comunicação no Brasil, São Paulo, 2008.

---

infocomunicacionais, anteriormente restritos à radiodifusão, como sinais de televisão e rádio (Brittos, 2009; Bolaño, 2005; Matrini e Becerra, 2009; McQuail, 2005)

<sup>29</sup> Prova desta crise interna é o racha da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), que reunia desde 1962 a maior parte dos radiodifusores do país, mas que passou por uma cisão no início de 2005 devido à centralização e perpetuação das decisões nas mãos da Rede Globo; com isso foi criada a Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra), que é liderada pelas redes Bandeirantes, SBT, Record e Rede TV! (Fadul e 2005).

*Ponencia presentada a: GT (6) Economía Política de las Comunicaciones*

## **Políticas Públicas de Comunicación en escenarios de convergencia e incertidumbre**

### ***El caso de San Juan, a partir de la sanción de la Ley 26.522, período 2009-2017***

### **Public policies of Communication in scenes of convergence and uncertainty**

*PUEBLA, Ana Celina*

*Docente Universidad Nacional de San Juan, Licenciada. acelinapuebla@gmail.com*

*CORIA GENOVESE, Luciana*

*Docente Universidad Nacional de San Juan, Especialista. luciana\_coria@yahoo.com.ar*

*ZORRILLA PARRÓN, María de los Ángeles*

*Docente Universidad Nacional de San Juan, Licenciada. mariangeleszp@gmail.com*

**RESUMEN:** Esta ponencia da cuenta de los resultados del proyecto de investigación "Políticas Públicas de comunicación destinadas al fomento de los servicios de comunicación audiovisual, en San Juan, a partir de la sanción de la Ley 26.522, período 2009-2016". Su objetivo general consistió en comprender la aplicación de las políticas públicas de comunicación destinadas al fomento de los servicios de comunicación audiovisual, en la provincia de San Juan, Argentina. Los marcos teóricos utilizados fueron la Sociopolítica de las Comunicaciones y Economía Política de la Comunicación y la Cultura.

A través de un estudio descriptivo, de tipo cualitativo, los ejes prioritarios que se investigaron fueron:

1. El otorgamiento de licencias y autorizaciones a nuevos actores sociales sin fines de lucro.
2. La implementación de nuevas plataformas tecnológicas.
3. La asignación de recursos para el fortalecimiento de equipamientos tecnológicos.
4. El fomento a la producción de contenidos audiovisuales.

El trabajo pertenece al Gabinete de Estudios e Investigación en Comunicación del Departamento de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas de Comunicación - Audiovisual - Comunicación como Derecho.

**ABSTRACT:** This presentation realizes of the results of the project of investigation "Public Policies of communication destined to the promotion of the services of audiovisual communication, in San Juan, from the sanction of the Law 26.522, period 2009-2016 ". His general aim consisted of understanding the application of the public policies of communication destined to the promotion of the services of audio-visual communication, in the province of San Juan, Argentina. The theoretical used frames were the Sociopolítica of the Communications and Political Economy of the Communication and the Culture.

Through a descriptive qualitative study, the priority axes that were investigated were:

1. The grant of licenses and authorizations to new social actors without ends of profit.
2. The implementation of new technological platforms.
3. The assignment of resources for the strengthening of technological equipments.
4. The promotion to the production of audio-visual contents.

The work belongs to the Cabinet of Studies and Research in Communication of the Department of Communication Sciences of the Faculty of Social Sciences of the National University of San Juan.

**KEY WORDS:** Public Policies of communication, Audiovisual, Communication like Human right

---

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN DESTINADAS AL FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL**

### **OBJETIVO GENERAL**

Comprender la aplicación de las políticas públicas de comunicación destinadas al fomento de los servicios de comunicación audiovisual, en la provincia de San Juan, Argentina.

### **Objetivos específicos**

1. Estudiar el planteo de las políticas públicas de comunicación destinadas al fomento de los servicios de comunicación audiovisual, en San Juan, desde la sanción de la Ley 26.522, en el período 2009-2016, según el modelo de “Estado-acción” y los paradigmas de las políticas de comunicación.
2. Identificar la aplicación de las políticas públicas de comunicación en cuanto al desarrollo tecnológico para medios, el surgimiento de nuevos actores que prestan el servicio y la producción de contenidos audiovisuales, en San Juan, período 2009-2016.
3. Interpretar la correspondencia que existe entre el diseño de las políticas públicas de comunicación seleccionadas y las acciones realizadas a través de su aplicación en el período de tiempo seleccionado.

### **CARACTERIZACIÓN DEL ESTUDIO O DISCUSIÓN TEÓRICA PROPUESTA.**

El primer objetivo consistió en estudiar el planteo de las políticas públicas de comunicación destinadas al fomento de los servicios de comunicación audiovisual, en San Juan, desde la sanción de la Ley 26.522, en el período 2009-2016, según el modelo de “Estado-acción” y los paradigmas de las políticas de comunicación. En este sentido todas las actividades estuvieron atravesadas por los conceptos teóricos de los politólogos Oscar Ozlak y Guillermo O’Donell (1995) que proponen desarrollar un “protomodelo verbal” que permite ver el “Estado como acción”. Es decir, como el resultado de la interacción entre distintos actores e instituciones, cada uno de los cuales posee intereses, saberes y concepciones divergentes, todos ellos “co-productores” de las políticas públicas. Desde esta visión, partimos de que las decisiones estatales no se corresponden con una racionalidad absoluta sino más bien limitada, que se cambia con el transcurso de la acción pública a medida que aparecen resistencias, efectos no previstos o nuevas posibilidades que llevan a la definición de nuevos objetivos. Tomamos entonces la concepción de las políticas públicas como “proceso” porque implica pensar al Estado y a los actores “en movimiento” y no descontextualizados. Este análisis lo complementamos con los aportes realizados por los autores Jan Van Cuilenberg y Denis McQuail (2013) quienes sostienen que las políticas de comunicación dependen de tres fuerzas: Estado-Sociedad civil y Empresas (sector privado) que tensionan según sus intereses. En el caso de la Ley SCA advertimos distintas posiciones por parte del Estado y señalamos tres grandes períodos para caracterizar estos cambios: la postura previa a la Ley SCA (2007-2009), las acciones e inacciones durante la plena vigencia y suspensión de la legislación (2009-2015) y la toma de posición a partir del cambio de gobierno con Mauricio Macri presidente (2016-2017). En el primer período vemos que las políticas favorecen claramente el sector empresarial info-comunicacional (por ejemplo, permite la consolidación de monopolios mediáticos), aunque fortalece los medios públicos (amplía el área de cobertura del Canal 7 y crea el Canal Encuentro, entre otras acciones). En la segunda fase, con la sanción de la nueva legislación, el Estado tensiona para actuar de garante del derecho a la comunicación y apoya iniciativas ciudadanas (legaliza y promociona los medios comunitarios gestionados por organizaciones sociales y crea el organismo de la Defensoría del Público, entre otros), aunque con una parcial aplicación de la ley, en parte por su enfrentamiento con el grupo mediático Clarín. Y por último, en la tercera etapa, por las acciones e inacciones, el Estado, a través del PEN, vuelve a favorecer el sector privado, mediante la modificación de artículos sustanciales de la Ley SCA (por ejemplo, los cambios en la autoridad de aplicación, la expansión en los límites de licencias y la falta de impedimentos en la concentración de medios, entre otros). Ante estas acciones y los giros rotundos en las políticas de comunicación varios sectores de la ciudadanía, principalmente las organizaciones nucleadas en la ahora llamada Coalición por una Comunicación Democrática, protestan y accionan para mostrar su resistencia e intentan visibilizar la problemática en la agenda pública y en la agenda mediática. Debido a la ampliación del período de estudio indagamos y agregamos nueva bibliografía referida a las regulaciones en contextos de convergencia que permiten consolidar los procesos de digitalización, por ejemplo, lo que proponen Martín Becerra

(2015), Ramón Zallo (2016), y autores como Washington Uranga (2016) en temáticas que permiten interpretar las estrategias de resistencias de las organizaciones sociales involucradas en la defensa del derecho a la comunicación.

El segundo objetivo específico consistió en identificar la aplicación de las políticas públicas de comunicación en cuanto al desarrollo tecnológico para medios, el surgimiento de nuevos actores que prestan el servicio y la producción de contenidos audiovisuales, en San Juan, período 2009-2016. Para este objetivo, en los aspectos metodológicos de nuestro trabajo señalamos que el análisis tomaría las políticas que prioricen los siguientes ítems:

1. El otorgamiento de licencias y autorizaciones a nuevos actores sociales para la prestación del servicio de comunicación audiovisual, sin fines de lucro. Esto implica la apertura de nuevos medios de comunicación: públicos, comunitarios, universitarios y escolares. A continuación destacamos aquello que resultó más significativo:

- Medios públicos: Se abrieron tres (3) nuevos medios públicos en la provincia, dos durante la gestión de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual - AFSCA – y uno por el ENACOM: 1) Radio Punta de Rieles FM 105.9 del municipio de Rivadavia, cuya transmisión comenzó en mayo de 2014, y finalizó en 2016 luego de ser desfinanciada por la nueva gestión del municipio. 2) Señal audiovisual Xama, de la Universidad Nacional de San Juan que inició sus transmisiones el 25 de octubre de 2017, por Televisión Digital Abierta, (señal 33) y cuyo equipamiento pudo financiarse a través de un convenio entre la SPU del Ministerio de Educación de la Nación y el Consejo Interuniversitario Nacional. 3) Radio Campesina, FM 99.9, del Encón (departamento 25 de Mayo) inició sus transmisiones el 22 de febrero de 2017, cuando el ENACOM entregó licencia por autorización directa al ser gestionado por la comunidad huarpe, Salvador Talquenca, constituyéndose en el primer y único medio perteneciente a los pueblos originarios. Actualmente, el gobierno provincial no anunció el uso de frecuencias otorgadas por la Ley tanto para señal audiovisual como para radio FM para medios públicos estatales provinciales.
- Medios Comunitarios: En el mismo año en que promulgada la Ley SCA (2009) surgió un único medio radiofónico privado sin fines de lucro, Radio La Lechuza FM 88.1. A partir del año 2013 emergen nuevos medios comunitarios en zonas alejadas del Gran San Juan, aun sin licencia: Radio Latidos del Sur FM 98.3 (Bella Vista, Iglesia), Radio Abriendo Espacios FM 88.5 (Tamberías, Calingasta) y Radio La Montonera FM 102.9 (Jáchal). Esta última emisora, gestionada por la Asociación “Quillay para la promoción del desarrollo rural” se presentó a la única apertura de concursos de licencia en la provincia en 2014, en San José de Jáchal y fue rechazado bajo el argumento que la organización no cumplió los requisitos de aspecto personal establecidos por el pliego de bases y condiciones. Asimismo ENACOM no volvió a abrir más concursos para otorgar licencias a prestadores privados sin fines de lucro en la provincia.
- Medios escolares: El Ministerio de Educación de la Nación implementó desde el año 2009 al 2015 el Programa Radios Escolares CAJ para instalar medios radiofónicos en instituciones educativas secundarias. En San Juan se instalaron doce (12), todas de baja frecuencia, con autorización directa de la AFSCA. Actualmente siguen en funcionamiento Radio Allentiac FM 88.3 en la escuela Martín Yanzón (ubicada en Pozo del Salado, 25 de Mayo) y Radio Onda Nueve FM 89.5, en la escuela 9 de Julio (en el barrio Villa América, Capital). Sus fines son pedagógicos en articulación con los Centros de Actividades Juveniles (CAJ).

2. La implementación de nuevas plataformas tecnológicas para la transmisión de servicios de comunicación audiovisual, el caso de la Televisación Digital Abierta (TDA): el 31 de agosto de 2009, mediante el decreto N° 1.148, se creó el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T), integrado por los sistemas de transmisión y recepción de señales digitalizadas. Según datos proporcionados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, hay ochenta y cinco (85) estaciones operativas en todo el país, proveedoras de la señal al 83% de la población nacional. Dentro del mismo Plan Nacional de Telecomunicaciones, el mismo ministerio diseñó el “Plan de Acceso al equipamiento para la recepción de la Televisión Digital Abierta” llamado “Mi TV Digital”. La Dirección de Telecomunicaciones del gobierno de San Juan informó que hasta el primer semestre de 2014, se entregaron 45.000 equipos en la provincia, que según sus relevamientos alcanza a 155.000 hogares sumando los hogares que tienen televisores tipo “set top box” (coders) incorporado. En la provincia, la primera antena transmisora se instaló a fines del año 2010, en Marquesado, para proveer el servicio al Gran San Juan. La primera transmisión se realizó el 16 de marzo de 2011, siendo una de las catorce (14) primeras estaciones instaladas en todo el país. La segunda antena está en Jáchal, y el resto del territorio de la provincia accede a la televisión digital a través de sistema satelital. En la segunda mitad del año 2017, se incorporaron en la grilla de TDA las señales locales Telesol-Canal 5 (privada con fines de lucro) y la señal Xama (medio público de gestión no estatal). El resto del conjunto de señales son públicas estatales y privadas con fines de lucro (cuyo origen es CABA-AMBA) y una señal privada sin fines de lucro (Construir TV de la UOCRA).

3. La asignación de recursos para el fortalecimiento de los equipamientos tecnológicos en medios de comunicación beneficiados por estas políticas: Xama accedió a equipamiento mediante las políticas del Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos para las Centros de Producción Audiovisual (CEPAS), y los medios públicos escolares a través del programa Abriendo Escuelas. En el caso de medios comunitarios que accedieron al Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación (FOMECA), radio comunitaria La Lechuza fue la única en ganar subsidio para gestión de medios y equipamiento, por contar con licencia, con la cual pudieron mejorar sus instalaciones: antenas, consolas, computadoras, equipos de refrigeración, micrófonos, grabadoras, cámaras, plataforma web y aplicación móvil. Radio Abriendo Espacios accedió a dos subsidios: “Puntos de Cultura” del Ministerio de Cultura de la Nación con el cual colocaron el aislamiento acústico de la sala y cambiaron la computadora para transmitir; y del programa “ProHuerta” del INTA mediante el cual cambiaron la consola. Desde 2017 están asociados al Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO) y de ellos recibieron el servicio que les permitió hacer un chequeo general del estado del equipamiento transmisor, además de capacitaciones.

4. El fomento a la producción de contenidos audiovisuales a través de las figuras de concursos públicos: se realizaron desde dos políticas: los concursos federales para contenidos de TDA (implementados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, vigentes entre 2010 y 2015) y el Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos (política del mismo ministerio en coordinación con las universidades nacionales, vigente entre 2010 y 2014) y el FOMECA (implementado desde 2013). Mediante los concursos federales para contenidos de TDA, se realizaron por MinPlan e INCAA: tres (3) documentales unitarios: “El Payo”, “Hijos de la montaña” y “El Apagón” y un (1) Proyecto de telefilm documental: “La Cuyanía”; y por el Programa Polos Audiovisuales: una (1) Microficción “El Pan gigante”, dos (2) Pilotos de programa de piso: “Afiches” y “Precioso elemento”, una Serie: “Presentes”, y los informes periodísticos para el noticiero federal “Panorama Argentino”. Mediante los FOMECA: Radio Comunitaria La Lechuza ganó subsidio para producción de contenidos en programa diario (además ganó el subsidio de política provincial PROCON (de la SeCITI), Radio Comunitaria Campesina ganó uno para producción de contenidos pero solo recibieron la primera parte del pago y con ese dinero compraron equipamiento: un aire acondicionado, grabadores de voz y una impresora. Los productores audiovisuales Manuel Saiz y Luciana Assandri ganaron para la realización de spot audiovisuales de un minuto “Una misma melodía” de animación-documental, realizados en 2014, en junto con la asociación Aguaribay. La Cooperativa Apícola Colmenares del Tulúm ganó el FOMECA para la línea de producción de contenidos radiofónicos “Programa semanal” con el que pudo realizar “Sembrando cooperativismo”, emitido por Radio Nacional San Juan. La Asociación Civil Arte y Cultura de Ullum - Biblioteca Popular “Luis Solera” ganó en 2017 en la línea de producción contenidos radiofónicos para el programa “De que las hay... las hay”, esta organización también accedió a un subsidio, otorgado a través del Programa Cultura Imaginada, por el Consejo Federal de Inversiones (CFI) para el acceso a equipamiento.

El tercer objetivo específico fue interpretar la correspondencia que existe entre el diseño de las políticas públicas de comunicación seleccionadas y las acciones realizadas a través de su aplicación en el período de tiempo seleccionado. Las consideraciones finales versan sobre la intención de federalizar la producción de los contenidos, tanto audiovisuales como radiofónicos, pero ya no con la misma implementación centralizada de las políticas. Destacamos la aparición de las radios comunitarias en el mapa de medios de la provincia y vemos su fuerte expansión en los departamentos alejados del centro, ya que el Gran San Juan, según ex funcionarios del entonces AFSCA, está considerado zona de conflicto, por la saturación de frecuencias, prevaleciendo las radios comerciales.

## ENFOQUE Y/O METODOLOGÍA DE ABORDAJE

Para trabajar el alcance de las políticas públicas en comunicación, nuestros marcos teóricos utilizados fueron la Sociopolítica de las Comunicaciones y Economía Política de la Comunicación y la Cultura, enfoques que pueden circunscribirse en la teoría crítica latinoamericana. En este sentido cobra importancia el rol del Estado, en su papel activo, y sobre los deberes que le caben ante la doctrina del libre flujo de la información a nivel internacional. En cuanto a Economía Política de la Comunicación, se centra en el estudio de las relaciones sociales, particularmente en las relaciones de poder, que constituyen la producción, distribución y consumo de los bienes simbólicos. Esta relación compleja adquiere relevancia en su doble dimensión: por las nuevas condiciones que se le presentan a las producciones culturales, como producto de una industria y las particularidades que adquiere un sector industrial específico como lo es el cultural.

En esta misma línea teórica, se trabajó con las definiciones que plantean los politólogos Oscar Ozlak y Guillermo O'Donnell (1995) que proponen desarrollar un “protomodelo verbal” que permite ver el “Estado como acción”. Es decir, como el resultado de la interacción entre distintos actores e instituciones, cada uno de los cuales posee intereses, saberes y concepciones divergentes, todos ellos “co-productores” de las políticas públicas. El concepto de

Política Nacional de Comunicación se abordó desde el enfoque del autor español Enrique Bustamante (2003), quien las define como: "...acciones u omisiones de las instancias estatales de todo tipo que, de acuerdo a las concepciones, y legitimaciones de cada sociedad y cada tiempo histórico, determinan u orientan los destinos de la creación, producción, difusión y consumo de productos culturales y comunicativos". Tomamos entonces la concepción de las políticas públicas como "proceso" porque implica pensar al Estado y a los actores "en movimiento" y no descontextualizados.

En el caso de la Ley SCA advertimos tres grandes períodos para caracterizar estos cambios: la postura previa a la Ley SCA (2007-2009), las acciones e inacciones durante la plena vigencia y suspensión de la legislación (2009-2015) y la toma de posición a partir del cambio de gobierno con la asunción del presidente Mauricio Macri (2016-2017).

El estudio fue de tipo descriptivo con abordaje cualitativo. Las técnicas de recolección de datos que utilizamos fue la observación no participante, las entrevistas en profundidad, audicionado y visionado de los contenidos y recopilación de documentación pública sobre las políticas de comunicación.

El equipo decidió ampliar el recorte temporal del estudio debido a los cambios abruptos en el diseño de políticas de comunicación de los últimos dos años. Con la llegada, en 2015, de Mauricio Macri al gobierno nacional, la situación de la regulación de la radio y la televisión argentina dio un giro. En abril del año 2016 la Cámara de Diputados dio validez al Decreto de Necesidad y Urgencia N° 267, por el que se creó el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) que se enmarca en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones, aunque actualmente no esté vigente. El organismo de regulación fusionaba y reemplazaba a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y a la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC). Las modificaciones realizadas a través del DNU N° 267 apuntaban al corazón antimonopólico de la Ley SCA ya que prorrogaba las licencias actuales por diez años, ampliaba la cantidad de licencias que podría tener un sólo medio y permite su transferencia, entre otras acciones. Del mismo modo, otra modificación importante es que las empresas de cable pasaron a tener una licencia nacional única, lo que las exceptúa de cualquier cláusula antimonopólica. Además, las telefónicas podrían operar el servicio de cable dentro de dos años (considerándose como fecha, a partir del 1º de enero de 2018). En este contexto, nos vimos obligadas a ampliar el período que previamente nos habíamos propuesto, extendiendo la fecha de análisis hasta abril del 2017, fecha en que el gobierno puso como tope (por segunda vez) para presentar un proyecto de ley convergente que reemplace a la Ley SCA, aunque hasta la mencionada fecha no se cumplió.

## **PRINCIPALES RESULTADOS, REFLEXIONES Y CONCLUSIONES.**

La principal dificultad encontrada fue económica ya que el equipo de investigación no contó con los recursos necesarios para desarrollar el proyecto. Esta limitación impidió realizar la totalidad de los viajes propuestos, por lo que algunas entrevistas tuvieron que ser realizadas telefónicamente. Esta dificultad económica, también restringió la compra de bibliografía y la participación en mayor cantidad de congresos y jornadas fuera de la provincia que aportaban a la discusión y al intercambio académico. Una segunda limitación fue el acceso a cierta documentación publicada en la web oficial de la AFSCA, la cual se dio de baja una vez creado el ENACOM. Parte de esa documentación, tuvo que recopilarse solicitándoles a ex empleados de ese organismo y actores sociales que participaron de esas políticas.

Por último, es necesario destacar, que dado el tema que se investigó, y en vistas a el constante cambio de rumbo en dichas políticas a partir del nuevo gobierno, es que tuvimos que trabajar flexiblemente en torno a los objetivos planteados. A pesar de todas las dificultades, y en un contexto muy diferente al del momento de postulación al proyecto, el desarrollo del proyecto nunca perdió su eje principal, según el cual se concibe a la comunicación como un Derecho Humano.

En este sentido, consideramos que el grado de cumplimiento del proyecto fue satisfactorio. Los integrantes del proyecto realizaron exposiciones en distintos congresos, encuentros y jornadas, a nivel provincial, nacional e internacional. De la misma manera asistieron a cursos de posgrado y participaron en la organización de actividades académicas y de extensión, como fue el caso de la realización de una Radio Abierta en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan. También se llevaron a cabo tareas de formación de recursos humanos, tanto de tesistas como de becarios de iniciación en investigación; y se elaboraron documentos de cátedra y actividades de vinculación y transferencia de los resultados del proyecto en las cátedras "Política y Legislación en Comunicación" de la Licenciatura en Comunicación Social (Plan 2015) y "Seminario de Políticas y Planificación en Comunicación" de la misma carrera (Plan 1993).

De acuerdo a los ejes propuestos en este trabajo encontramos que en cada uno de ellos hubo acciones políticas concretas por parte del Estado para la aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Algunas con

bastantes limitaciones e incluso omisiones (la no aparición de medios públicos provinciales, por ejemplo). Damos cuenta también de la consolidación de las prácticas comunitarias las cuales tienen una correlación directa con la implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En un contexto en el que el Estado amplía su agenda clásica de temas (Loreti, 2014) hace emerger o visualiza a través de las políticas nuevos actores dispuestos a integrar el mapa de medios locales; lo vemos claramente con la aparición de las radios comunitarias, de pueblos originarios y la señal universitaria. Incluso una vez adquirido ese derecho la postura de reafirmarlo para no estar dispuesto a perderlo con los cambios de las políticas: San Juan fue escenario de una marcha multitudinaria a favor de la plena vigencia de la Ley SCA. También hubo una discusión de los nuevos 21 puntos por una comunicación democrática planteados por la Coalición por una Comunicación Democrática. Si bien encontramos estos avances no observamos los mismos procesos en otros aspectos de la legislación, igual de importantes, que respondan por ejemplo a la limitación de la concentración de la propiedad de algunos grupos mediáticos locales. Ante un escenario que plantea cada vez más incertidumbres, con la promesa de una nueva legislación que no llega la tensión por defender a la comunicación como derecho lejos está de disolverse.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Bolaño, C. y Mastrini, G. (2002) "Economía Política de la Comunicación: un aporte marxista a la constitución del campo comunicacional". Revista Oficios Terrestres; núm. 11-12, pag 45-55.
- Graziano, Margarita (1984). Guía Teórica 1ra Parte. Apuntes de cátedra, Universidad de Buenos Aires.
- Mastrini, Guillermo (2017). Economía Política de la Comunicación e Industrias Culturales: apuntes sobre su vigencia actual. En Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo, 5, pp.139-148.
- Bustamante, Enrique. (Coord) 2003. Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital. Gedisa, Barcelona.
- Oszlak, O.; O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina hacia una estrategia de investigación. Redes, vol. 2, núm. 4, 1995, pp. 99-128, Universidad Nacional de Quilmes. Documento disponible en pdf en <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>. Consultado. 29/04/2015.
- Van Cuilenburg, J. y McQuail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communication Policy Paradigm, European Journal of Communication, 18 (2). Pág. 181-207.

*Ponencia presentada al GT (6) Economía Política de las Comunicaciones*

## Periodismo digital en México 2018

### Digital Journalism in Mexico 2018

*Florence Toussaint Alcaráz*<sup>30</sup>

**RESUMEN:** Con la aparición de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y apoyado en lo digital, el periodismo tradicional en papel se ha visto cimbrado por múltiples cambios. Estos han hecho que los estudiosos se pregunten si el oficio atraviesa por una crisis, misma que va del modelo de negocio (Waisbord, 2017), al impacto en la democracia, la vida cultural y social (Franklin, 2014) y pasa por la identidad misma (Meneses, 2011). Hay quienes van más lejos al afirmar que se trata de un nuevo paradigma (Díaz, 2006) que involucra modificaciones en lo laboral, en los géneros, en la manera de producir, distribuir y consumir periódicos. Los propósitos del presente trabajo son: por un lado, avanzar en el establecimiento de definiciones de periodismo digital, señalando las características formales del nuevo medio, los cambios en el lenguaje; y, por otro, apuntar el tipo de modelo de negocio adoptado y las dificultades para hacerlo sostenible.

**PALABRAS CLAVE:** Modelos de negocio, economía política del periodismo, periodismo digital.

**ABSTRACT:** With the uprising of Information Technologies and the support of digital environment, traditional Journalism has been affected by multiple changes. These have provoked questions among academe such as if journalism is facing up a crisis that hits business models (Waisbord, 2017), impacts democracies, cultural and every day life (Franklin, 2014), and modifies identity (Meneses, 2011). There are whom goes far away and asseverates that we are front of a new paradigm (Díaz, 2006) that involves variations in laboral aspects, genres, production, distribution and consumption processes.

This research aims to go further in the definitions of digital journalism, depicts the main features of new media and its changes in language; and, in other hand, points out different business models and the problems to do it sustainable.

**KEY WORDS:** Business models, political economy of journalism, cyberjournalism

## INTRODUCCIÓN

El presente texto pretende indagar en las características del periodismo que se hace actualmente en la red y cuyos medios están siendo generados desde México. Para ello hemos establecido una definición preliminar de periodismo digital, también nombrado como ciberperiodismo o periodismo en línea. En segundo término establecemos una tipología que permite distinguir los tipos de medios informativos existentes, así como el desarrollo de éstos en el tiempo histórico corto (1995-2017). Tal tipología surge de la revisión somera de diarios en la red, la consulta de los portales y la contrastación con la bibliografía existente.

Con motivo de la aparición de las TIC y apoyado en lo digital, el periodismo tradicional en papel se ha visto cimbrado por múltiples cambios. Estos han hecho que los estudiosos se pregunten si el oficio atraviesa por una crisis, misma que va del modelo de negocio (Waisbord, 2017), al impacto en la democracia, la vida cultural y social (Franklin, 2014) y pasa por la identidad misma (Meneses, 2011). Hay quienes van más lejos al afirmar que se trata de un nuevo paradigma (Díaz Noci, 2006) que involucra también modificaciones en lo laboral, en los géneros, en la manera de producir, distribuir y consumir los periódicos. Nos apoyamos en nuestro trabajo anterior plasmado en un libro (Crovi, Toussaint, Tovar, 2006) así como en la búsqueda bibliográfica de textos producidos (Albornoz, 2003; Díaz Noci 2006, etc.) con el fin de establecer un marco que nos permita llevar a cabo los objetivos que nos hemos marcado.

<sup>30</sup> Florence Toussaint Alcaráz, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Nivel II. Profesor Titular C, Tiempo completo. Doctora en Sociología por la UNAM, México, ftinta@yahoo.com.mx

Los propósitos del trabajo son dos: por un lado avanzar en el establecimiento de definiciones de periodismo digital, señalando las características formales del nuevo medio, los cambios en el lenguaje y por otro apuntar el tipo de modelo de negocio adoptado y las dificultades para hacer sostenible.

Con el fin de no perderse en el determinismo tecnológico agregaremos al análisis elementos del contexto que permiten comprender la importancia de las TIC en las transformaciones del marco económico y su correlación con los cambios en la esfera de la cultura. En ésta se inscriben la transición del periodismo hacia lo digital y la aparición de los nuevos medios informativos definidos ya por un modelo inédito.

Asimismo en nuestro país otro elemento a considerar es el político. A partir de 2006 cuando Felipe Calderón desata la llamada “guerra contra el narco”, el quehacer periodístico será cimbrado por el aumento expansivo de las agresiones y asesinatos a los periodistas. Según datos de Artículo 19 entre 2000 y 2017 se contabilizaron 109 muertes de reporteros. A ello debe agregarse la censura operante, el control de medios y plumas por parte del gobierno con subsidios más publicidad política disfrazada de noticia o comentario. El comportamiento del poder hacia la prensa obligó a algunos a dejar los medios tradicionales para trasladarse a un entorno menos controlado, aquel que representa internet<sup>31</sup>.

## DEFINICIÓN DE PERIODISMO DIGITAL

El periodismo ha cambiado la forma de presentar las noticias e incluso la manera de recabar información a partir de que el oficio utiliza las herramientas digitales. Sin embargo para considerarlo periodismo debe de continuar ocupándose de asuntos trascendentes, de interés social, obteniendo informaciones de actualidad, veraces pues han sido confirmadas, equilibradas en tanto se ocupa de varias fuentes, apegada a los cánones de la sencillez en la redacción.

De tal manera, por periodismo digital entenderemos el ejercicio informativo que se realiza en arreglo con las normas consensuadas en los tiempos actuales entre los profesionales, la sociedad y en concordancia con las normas legales establecidas por el Estado; que utiliza las herramientas digitales, se distribuye en línea, tiene un formato derivado de su presentación en pantalla, ha desarrollado nuevos géneros emanados de las características del lenguaje propio de Internet e incorporado elementos novedosos a su esquema de negocio en la búsqueda de hacerlo sustentable.

Es importante mantener la distinción entre noticias periodísticas y aquellos contenidos que circulan por la red, de tipo informativo, descriptivo pero sin las características del ejercicio noticioso ni a cargo de periodistas profesionales. Por ello en este artículo entenderemos que el periodismo digital será solo aquel que cumpla con las normas establecidas en esta definición.

Lo anterior no significa que los aficionados no hayan aportado al periodismo una gran cantidad de métodos y de datos. Ya todos los periódicos, páginas informativas en línea utilizan el monitoreo de redes sociales para buscar indicios que los lleven a reportear una noticia importante. La diferencia es que publican tal cual viene de las redes pues antes deben verificar si no se trata de una noticia falsa, de una alarma fabricada, de una información destinada a manipular o desviar la atención del hecho real (Rangel, 2016).

Ahora bien, no toda la actividad en portales, páginas, plataformas digitales es igual por lo cual resulta necesario establecer una primera tipología referida a dos aspectos formales: su carácter mixto, es decir en línea e impreso, o digital únicamente, vale decir solo en la red. Las relaciones establecidas entre ambas formas dan lugar a un tipo de periódicos. Por otro lado se encuentran las diversas variedades de diarios, de revistas y suplementos en internet que se distinguen entre sí por el tipo de contenidos y las intenciones de cada uno. A partir de la observación somera de algunos medios digitales producidos en México<sup>32</sup>, hemos elaborado la siguiente tipología<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Hay múltiples ejemplos, quizá el más referido sea el de Aristegui Noticias que dejó las ondas radiofónicas después de haber sido despedida de CVS para localizar su sitio en la red.

<sup>32</sup> Se obtuvo información directa de los siguientes medios en internet: sinembargo.mx, reporteindigo.com, elbigdata.mx, lalenguaviva.com, animalpolitico.com, entre otros.

<sup>33</sup> La tipología establecida aquí adopta nombres distintos según la obra de autores como Ochoa(2017). Para este autor la clasificación es la siguiente: volcados (tradicionales subidos a la red), migrados (tradicionales que después de un tiempo en red y papel eliminaron el papel para quedarse solo en línea), nativos (de la red), neo-nativos (de papel a solo en red con otro formato) y producción web (especie de agencia de noticias solo en red).

**Tradicional trasladado a la pantalla.** Son aquellos medios cuyo origen se encuentra en el impreso; su formato ha migrado a lo digital agregando apenas algunas de las nuevas herramientas. Mantienen la versión impresa con los rasgos propios del diario tradicional, reservan notas importantes en dicho soporte y su versión digital reproduce el contenido publicado en papel. La gran mayoría han evolucionado, pues se trasladaron a la red en 1995. (Crovi, Toussaint, Tovar, 2006; Meneses, 2011). Desde entonces aparecieron formatos específicos para la red, maneras de navegar, enlaces, actualizaciones por minutos.

**Mixtos:** impresos y en línea con dos versiones distintas. Estos periódicos se caracterizan porque nacieron en la forma impresa tradicional para establecer años después, cuando así lo permitió la tecnología, una versión digital. El tránsito ocurrió cuando dicha modalidad se generalizó en el país, alrededor del año 2000. A diferencia de los que hemos llamado tradicionales, los mixtos se distinguen por haber modificado paulatinamente su versión digital hasta convertirla en un producto diferenciado del impreso tanto por su formato como por incorporar varios elementos que el papel no puede llevar: actualizaciones a lo largo del día, audios, videos, ligas a otras páginas, extensiones hacia las redes sociales. Dentro de este tipo han ocurrido variaciones como la desaparición del formato impreso para permanecer únicamente en internet.

**Nativos Digitales:** son aquellos originalmente diseñados para la web y que se mantienen en ésta. Por su mismo carácter han desarrollado un nuevo lenguaje con su gramática propia, novedosas formas de recoger y procesar la información, un modelo de negocio que incorpora elementos inéditos. También usa paralelamente las redes sociales, sea para darse a conocer, sea para ofrecer otras noticias que no tienen cabida en su publicación, sea para participar de un espacio cibernético en el cual el público interactúa entre sí y con otros medios periodísticos. La mayoría tiene una cuenta de Twitter, Facebook, Instagram.

Dentro de cada una de las clasificaciones, hay variaciones. Por ejemplo nativos digitales que luego se vuelven mixtos porque regresan al papel, no siempre lo hacen en la misma versión y periodicidad que en línea sino que pueden imprimir contenidos distintos y hacerlo una vez a la semana. En algunos casos una vez en línea se sigue por ese camino hasta abandonar totalmente el papel. A este tipo Ochoa y Crovi lo llaman neonativos (2017).

**Portal que reúne noticias.** Es aquel que no genera noticias propias sino solamente destaca en su página de inicio encabezados que suelen ser atractivos o generadores de incertidumbre para que luego el usuario siga la liga que lo llevará a la nota completa o a la foto, video, etc. (por ejemplo Yahoo.com.mx). Otra posibilidad es reunir en su portal noticias que provienen de varios medios nacionales y/o internacionales, adecuarlos a su formato dando crédito, agregar editoriales, artículos y otras informaciones generadas por el propio medio; éstas serán siempre menos frecuentes. Lo principal es la actividad de agregación, por ejemplo Mediatelecom.

**Portal que genera noticias.** Se distingue por encontrarse en capacidad de ser un generador de noticias periodísticas, con una red o con una empresa para colocar en su página de inicio las cabezas o las notas completas (por ejemplo Hufftinton Post en aol.com). Funcionan a la manera de agencias pues sus notas se venden a distintos medios, convirtiéndose así en una fuente más.

Vale la pena apuntar a una actividad informativa más que no puede llamarse propiamente un medio, pero que ha surgido gracias a Internet, alimenta a los periodistas, a periódicos importantes aunque su tarea haya sido descalificada por los poderes alegando que la información ha sido obtenida por medios no legítimos, se trata de las filtraciones obtenidas por Wikileaks. Ello ha dado lugar a descubrir varios hechos ilegales e ilegítimos en materia económica, política y social. El moderno reportaje de investigación apoya una parte de su indagatoria en este portal. El mismo no está abierto y sólo puede accederse a éste mediante claves secretas. O bien éste hace llegar las informaciones a los periódicos o reporteros elegidos para que la trabajen y difundan. Su existencia misma ha dado lugar a formas colaborativas de sacar a la luz datos y noticias que fueron elaboradas por un pool de profesionales<sup>34</sup>.

## DIFERENCIAS SEGÚN EL MODELO DE NEGOCIO

Hay, dentro de cada una de las clasificaciones anteriores que hacer una división que está sustentada en el tipo de organización y si es independiente o forma parte de una grupo o de un conglomerado de medios. Generalmente hay razones económicas para optar por alguno de los caminos. Distinguiremos aquí dos tipos:

<sup>34</sup>Así surgió el libro *Los papeles de Panamá*, escrito por dos periodistas alemanes en 2016 a propósito de las filtraciones que descubrieron la existencia de empresas off shore de políticos y empresarios que colocaron su dinero en ese país para librarse de los impuestos o para ocultar operaciones fraudulentas.

**Independientes.** Se consideran aquellos que sólo tienen un título y que no pertenecen ni por asociación, ni convenio, ni mediante acciones a otro medio periodístico, ni a otra empresa fuera del ramo de los medios informativos.

**Parte de un conglomerado.** Es aquel medio periodístico incluido en un conjunto más amplio en donde pueden confluir impresos o medios en internet además de giros empresariales que nada tengan que ver con el ejercicio del periodismo. (Varios medios, por ejemplo el nativo digital SDPnoticias.com que se alió con Televisa en 2016).

## EL PUNTO DE PARTIDA DEL CAMBIO

Las TIC jugaron un papel importante en el desarrollo económico de fines de los años 90 y principios del 2000. Fueron en gran medida el eje articulador para la transformación de la industria en general que tuvo una fase de expansión en los 90 para caer nuevamente en una crisis en 2001-02. La recuperación se basó en reestructurar el sistema tecnológico productivo y en la mundialización. Ello acarreó una nueva división interna e internacional del trabajo (Ordoñez y Navarrete, 2016). Se acrecentó la relativa globalización y la tendencia ya mostrada en los años 80 del siglo XX a la concentración económica se vio acelerada por la convergencia tecnológica del periodo digital.

Por tanto la crisis del periodismo tradicional encuentra su eje tanto en los cambios económicos como en los técnicos que han traído consigo las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) debido al desarrollo del modelo económico de los años que comprenden la última década del siglo XX y la primera del XXI.

Desde los años 90 en que lo digital se generaliza, surgen nuevas fuentes informativas que rivalizan con la prensa. Los diarios comienzan a bajar su tiraje pues poco a poco los lectores migran hacia internet. La publicidad es menor. En México la reducción en la compra de espacios en los periódicos se generó debido a que en los años 80, la televisión acaparó la mayor parte de la inversión de los anunciantes. Este proceso se recrudesció en el año 2000 en que el Estado pasó a ser el gran anunciante en los medios audiovisuales con inversiones que superaron, solo en televisión, los 4,000 millones de pesos en el sexenio de Vicente Fox, alrededor de 8 mil millones en el de Calderón. Ello continuó incrementándose hasta llegar a los 14 mil millones en los primeros dos años del sexenio de Peña Nieto<sup>35</sup> para aumentar a 2 mil millones de dólares en cinco años<sup>36</sup>.

El resultado de la crisis económica que afectó a la industria se manifestó en el cierre de periódicos en papel. Por ejemplo en E.U. se pasó de 1611 en 1990 a 1387 en 2009. En una década (2003-13) la industria se contrajo un 60% (Franklin, 2014). En México desaparecieron entre 2000 y 2006 los diarios *El Nacional*, *El Heraldo de México*, *Novedades*. *El Día* dejó de salir en papel. Consecuentemente los despidos de periodistas se incrementaron drásticamente. Esa mano de obra no alcanzó a ser absorbida por los nuevos medios, pese a que muchos periodistas se decidieron a fundar periódicos en internet.

Sucedió más adelante que la labor de los profesionales de la noticia se volvió precaria. Cada vez hay menos contratos formales y más colaboradores prestadores de servicios que no gozan de ocho horas de jornada laboral, ni de días de descanso, vacaciones, seguridad médica. Muchos de ellos no tienen un espacio en donde trabajar colectivamente, lo hacen desde sus hogares usando sus aparatos, pues los empleadores no se los proporcionan.

Si el periodismo está en crisis no es únicamente por cuestiones económicas, pues cuando este oficio se dejó dominar por intereses comerciales traicionó su misión democrática, cortó sus ligas con la sociedad y apostó por el poder (Waisbord, 2017). Sin embargo sigue siendo evidente que el oficio tiene un papel importante que jugar en las sociedades actuales y por ello está cambiando pero no desaparecerá en el futuro inmediato, aunque su identidad esté en crisis según afirma María Elena Meneses (2011).

Señalan las autoras de *Periodismo digital en México*, "... la aparición de las redes digitales en México asociadas al periodismo está modificando, en su vertiente tecnológica, formal, en las características del empleo y en su economía al periodismo nacional; mientras que los contenidos y el oficio no han sufrido transformaciones severas..." (Crovi, et. al. 2006, p. 75). Sin embargo una década después ya pueden rastrearse cambios drásticos en la forma de hacer periodismo, si bien los contenidos mantienen sus rasgos que ya desde antes solían ser de dos tipos fundamentales: encuadrados por los intereses de las grandes corporaciones y el gobierno u orientados por el afán de dar a conocer hechos que el poder

<sup>35</sup> Según FUNDAR en 2013 y 2014 Peña Nieto erogó 14,663 millones de pesos.

<sup>36</sup> Peña Nieto ha gastado casi 2000 millones de dólares en los últimos cinco años, según datos del gobierno recopilados por Fundar, un centro de análisis de transparencia. [www.nytimes.com/es/2017/12/25](http://www.nytimes.com/es/2017/12/25).

mantenía ocultos, denunciar atropellos, felonías, corruptelas en todos los ámbitos de una manera profesional, equilibrada, veraz, contrastada. A este solía denominársele periodismo independiente.

Según se dice la migración de los lectores hacia internet parece ser la razón fundamental de esa crisis económica y de identidad, sin embargo cabe recordar que el abandono de la fidelidad hacia la prensa es anterior a la aparición de las redes. Los lectores primero migraron a la televisión y después a internet. Hay que recordar además que en México el consumo de diarios en papel siempre fue reducido. Ahora con internet sucede a la inversa, las plataformas han ampliado el número de consumidores de las noticias y de ello se han beneficiado los periódicos que pasaron a lo digital manteniendo su versión en papel. El número de lectores de una publicación cualquiera no puede compararse con el número de visitas que puede obtener un medio digital (Crovi, Toussaint, Tovar, 2006). Aunque el consumo varió de subir a internet el ejemplar completo a solamente las notas que interesan, de cualquier manera para acceder a éstas es necesario pasar por el portal y navegar en el mismo.

*Aunque el periódico siga siendo un medio de comunicación de masas, su plataforma de difusión cambia. Todavía no hay un modelo de negocio claro para el periodismo en línea; no obstante, Internet y las tecnologías digitales han transformado el proceso de trabajo de periódicos y medios de comunicación de masas (...) Los periódicos se han convertido en organizaciones conectadas en red internamente que se conectan globalmente a redes de comunicación en Internet. Además, los elementos en línea de los periódicos han inducido la conexión y sinergias con otras organizaciones de noticias (...) Las redacciones (...) se han transformado con la digitalización de las noticias y el incesante procesamiento global-local. (Castells, 2012, p. 101).*

En una etapa reciente, se han multiplicado de manera abundante los periódicos y los medios en internet. Un estudio de Rafael Leonardo, Ochoa (2017) arroja una suma de 1345 cybermedios encontrados en la red y cuyo origen geográfico es México. De esta cantidad arrojada por la búsqueda en Alexa.com, solamente 126 pueden certificarse como verdaderamente activos pues fueron los únicos que respondieron al cuestionario enviado por el investigador.

## CONCLUSIONES

El periodismo en línea no está totalmente definido, sus características se han ido modificando al tenor de dos aspectos principales: los cambios en la economía y las modificaciones tecnológicas. Globalización, crisis, concentraciones inciden sobre la manera en que se gestionan los medios y en cómo se articula su modelo de negocio. En menos de 20 años, se apunta hacia nuevas estructuras de la industria cultural, pero sin que éstas permanezcan fijas durante mucho tiempo. La digitalización ha hecho su parte en las transformaciones de los medios, agilizando la producción, distribución y consumo pero a su vez hizo más compleja la relación entre periódicos y lectores. Entre periodistas y la materia prima de su quehacer, la noticia.

El contexto en el cual operan los medios digitales está signado por la incertidumbre que provocan los continuos conflictos sociales y políticos de sociedades cada vez más inseguras, más divididas en clases, grupos, etnias y nacionalidades. Y en el hecho incontrastable de la inequidad que significa que el 90% de la riqueza esté concentrada en el 1% de la población. Además se acrecienta la disputa por los recursos naturales del planeta: petróleo, agua, tierra, bosques y selvas, animales. La contaminación atmosférica junto con el calentamiento global plantea serios desafíos.

El periodismo digital se encuentra inmerso en tal escenario. Ciertamente que con las herramientas que hoy se poseen es capaz de abarcar mayor espacio en menor tiempo, pero también debe afrontar mayores retos para separar la paja del grano, para verificar, para no dejarse engañar por la necesidad de reportear, redactar y transmitir con rapidez inédita hasta el momento en que internet hizo su aparición.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albornoz, L. (2006). *Periodismo Digital. Los grandes diarios de la Red*. Argentina: Crujía.
- Castells, M. (2012). *Comunicación y Poder*. México: Siglo XXI Editores
- Crovi D., Toussaint F., Tovar, A. (2006). *Periodismo digital en México*. México: FCPYS-UNAM.
- De Alzaga, P. (s/f). *La prensa ante el riesgo de repetir su historia*. Cuadernos de Comunicación. Comunicación e Imagen, Madrid: EVOCA.
- Díaz Noci, J. (2006). *Los géneros cyberperiodísticos: una aproximación teórica a los cibertextos, sus elementos y su tipología*. II Congreso Iberoamericano de Periodismo Digital. Documento PDF.
- Franklin, B. (2014). *The future of journalism in an age of digital media and economic uncertainty*. London: Routledge.
- Meneses, M.E. (2011). *Periodismo Convergente. Tecnología, medios y periodistas en el siglo XXI*. México: Porrúa.

- Ochoa, R.L. y Covi, D. (2017). *Caracterización de los cibermedios mexicanos. Una visión desde la difusión de innovaciones*. Documento PDF
- Ordoñez, S. y Navarrete, D. (2016). "Industria de servicios de telecomunicaciones y reforma regulatoria en México" en Revista *Problemas del Desarrollo*, 184 (47), enero-marzo 2016, México.
- Rangel, B. Y. (2017). *Los trending topics y su influencia en la agenda de los periódicos digitales en México. Los casos #YaMeCansé, #EPNvsInternet y #PosMeSalto*. Tesis de maestría. México: FCPYS-UNAM.
- Waisbord, S. (2017) "Crisis? What crisis?" In Petas Cris & Broesama Marcel (editors) *Rethinking Journalism again. Societal role and public relevance in the digital age*. London: Routledge.



*Ponencia presentada al GT (6) Economía Política de las Comunicaciones*

# Jornalismo Manufatureiro e Jornalismo Flexível: Controle e Subsunção do Trabalho Jornalístico ao Capital

## Manufacturing Journalism and Flexible Journalism: Control and Subsumption of Journalistic labor to Capital

*Carlos Figueiredo<sup>37</sup>*

**RESUMO:** Este trabalho tem como objetivo apresentar as características do trabalho jornalístico em relação ao seu controle e subsunção ao capital para a partir desse primeiro exercício elaborar uma Teoria Crítica do Jornalismo. Os Estudos de Jornalismo foram bem-sucedidos em explicar o conteúdo das notícias através da análise do que os teóricos do jornalismo chamam de rotinas produtivas. Entretanto, há pontos cegos nessa teoria. Acreditamos que a Economia Política da Comunicação através da categoria trabalho pode contribuir para superar limites das Teorias do Jornalismo. Para isso, buscamos resolver um impasse em torno dos processos de trabalho e gestão no jornalismo. Dessa forma propomos, os conceitos de jornalismo manufatureiro e jornalismo flexível, baseado nos escritos marxianos e marxistas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Jornalismo, Trabalho, Subsunção

**ABSTRACT:** This paper aims to present the journalistic work characteristics in relation to its control and subsumption to the capital. We intend to elaborate a Critical Theory of Journalism from this first theoretical exercise. Journalism Studies have succeeded in explaining the news content by analyzing what journalism theorists call productive routines. We understand Political Economy of Communication, through the labor category, can contribute to overcome limits of Journalism Theories. For this, we seek to resolve an impasse around work processes and management without journalism. In this way we propose the manufacturing journalism and flexible journalism concepts, based on Marxian and Marxist writings.

**KEY WORDS:** Journalism, Labor, Subsumption.

### 1. INTRODUÇÃO

O Jornalismo e suas práticas ainda são objeto de raras pesquisas dentro dos subcampos crítico da pesquisa em comunicação, incluindo a Economia Política da Comunicação. Os estudos em jornalismo, em sua maioria apresentando raízes epistemológicas na sociologia das profissões, sociologia do conhecimento e etnografia; foram capazes de apresentar um arsenal teórico respeitável. Utilizando categorias como rotinas de produção, ideologia profissional, enquadramento e agendamento; essa corrente de pesquisa foi capaz de desvendar, parcialmente, a razão de as notícias conterem determinados valores.

O sucesso dessa vertente de estudos reside na atenção que dá ao cotidiano dos jornalistas, evidenciado na análise do ritmo de trabalho na redação, as interações entre jornalistas, fontes dos mais diferentes tipos e seus superiores; a ideologia profissional, ou seja, ao trabalho jornalístico, nomeado de “rotinas produtivas” pelos teóricos do jornalismo. A hipótese dessa vertente defendida por autoras como Gaye Tuchman (1978) é que o campo jornalístico, a partir das práticas cotidianas de seus profissionais, constrói a realidade.

A Economia Política da Comunicação poderia contribuir para corrigir determinados pontos cegos apresentados pelas teorias do jornalismo ao utilizar um conceito fundante para a Economia Política marxista, Trabalho, substituindo o

<sup>37</sup> Carlos Figueiredo é pesquisador de pós-doutorado em Comunicação no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Sergipe, Doutor em Sociologia pela UFPE, Brasil. Email: carlospsf@gmail.com.

vago conceito de rotinas produtivas. Alguns pesquisadores incorporaram a questão do trabalho para analisar as mudanças de um pretensão “jornalismo fordista” para um “jornalismo pós-fordista ou flexível” (Fonseca, 2008; Baldessar, 2003; Compton e Benedetti, 2010). Ou seja, esses estudos pretendem analisar as supostas formas de se fazer jornalismo vigentes nos séculos XX e XXI, mais precisamente o jornalismo feito a partir de sua entrada completa na lógica da indústria cultural, que passa a vigorar a partir do advento do capitalismo monopolista.

Entretanto, todos esses trabalhos tomam emprestado o conceito de fordismo da Escola Francesa da Regulação. Para esses autores, o Fordismo e o Pós-Fordismo, não são apenas formas de organização e controle do trabalho, mas também regimes de acumulação e modos de regulação que regem a sociedade em sua totalidade. O modo de organização do trabalho Fordista realmente está imbricado com o regime de acumulação e modos de regulação de mesmo nome. Contudo, vários setores altamente automatizados como a indústria química e têxtil nunca foram fordistas (Moraes Neto, 2003), o mesmo pode ser dito de indústrias ligadas ao trabalho intelectual, como o jornalismo. Essa aplicação generalista do conceito de fordismo aplicada à produção da notícia acaba por obscurecer o entendimento da natureza do jornalismo e os mecanismos de subsunção e controle do trabalho dos jornalistas e, por conseguinte, a construção de uma Teoria Crítica do Jornalismo.

O objetivo, desse trabalho, portanto, é explicar a passagem do que chamamos jornalismo manufatureiro para um jornalismo flexível, chamando atenção para as táticas de controle e subsunção do trabalho (e seus limites) pelo capital para a partir daí construirmos uma teoria que explique como o trabalho jornalístico pode influir na Construção de uma Realidade Hegemônica (Rachlin, 1988) ou ser utilizado como ferramenta de emancipação (Moretzsohn, 2007).

## 2. NUNCA EXISTIU UM JORNALISMO FORDISTA

Como aponta Bolaño (2000) ao analisar o audiovisual, observa que o trabalhador produz duas mercadorias: o produto cultural em si (telejornal, novela, filme) e a mercadoria audiência. O trabalho de jornalistas, roteiristas, atores e atrizes é que garante a mediação entre o Estado e o Mercado e o público, a partir cotidiano do público e da cultura popular. A própria natureza da mercadoria que esses trabalhadores produzem coloca limites ao controle e a subsunção de seu trabalho pelo capital. Como veremos, o Fordismo não pode ser usando como processo de produção ou modelo de gestão para setores que lidam com a produção simbólica.

O Fordismo é um desdobramento do Taylorismo. Dessa forma, precisamos compreender o Taylorismo antes de dissecarmos o Fordismo. O Taylorismo inaugurou a moderna gerência do trabalho, antes do Taylorismo a gerência em oficinas e manufaturas era realizada de forma rígida e despótica. Essa forma de controle do trabalho foi criado por Frederick Taylor no começo do século XX, e foi utilizada em setores em que a maquinaria não tinha sido ainda adotada, ou nos dizeres de Marx (2013), havia grande dependência de trabalho vivo. Setores como a siderurgia ou fabricação de carros dependiam de trabalhadores altamente qualificados, que devido ao seu grau de conhecimento do ofício tinham condições de impor seu próprio ritmo de trabalho, e possuíam salários mais altos. Taylor era conhecido por suas excentricidades. Uma delas foi, mesmo sendo um jovem oriundo de uma família de posses, ter ido trabalhar em uma siderurgia. Essa experiência permitiu a Taylor observar os trabalhadores e perceber que os proprietários das empresas sabiam muito pouco do trabalho realizado no chão da oficina.

Taylor começa, então, a observar seus colegas de trabalho, e a construir uma ciência da administração que tinha como base a usurpação do conhecimento do trabalhador pela empresa para seu posterior parcelamento e simplificação. Para Taylor, claro, não se tratava de uma usurpação, mas de um direito, uma vez que o trabalhador estaria à disposição da imprensa durante o tempo contratado. Disponível, inclusive, para ter seu trabalho observado e estudado pela gerência. Os objetivos eram (1) baratear o preço da força de trabalho, pois as tarefas realizadas por um empregado altamente qualificado seriam feitas por um número maior de trabalhadores de baixíssima qualificação, realizando trabalhos repetitivos, e ganhando em seu conjunto menos que o sua contraparte qualificada; e (2) aumentar a produtividade evitando o que Taylor chamava de marca-passo, já que todos os movimentos dos empregados e o tempo utilizado para concluí-los seriam estudados pela gerência. “Taylor elevou o conceito de controle a um plano inteiramente novo quando asseverou como uma necessidade absoluta para a gerência adequada a imposição ao trabalhador da maneira rigorosa pela qual o trabalho deve ser executado” (Braverman, 1981: 86). O Taylorismo ao simplificar e parcelar o trabalho consegue realizar aquilo que a maquinaria na indústria têxtil já havia logrado no século XIX: libertar o capital da habilidade dos trabalhadores. Pela via taylorista, busca-se objetivar o fator subjetivo, o trabalho vivo (Moraes Neto, 1989: 34).

O Fordismo pode ser tratado um desenvolvimento em relação ao Taylorismo “no sentido de que se busca o auxílio dos elementos objetivos do processo (trabalho morto), no caso a esteira, para objetivar o elemento subjetivo

(trabalho vivo)” (Moraes Neto, 1989: 35), Apenas o transporte dos componentes juntos irão dar forma à mercadoria é realizado por trabalho morto (elemento automático). Cabe a pergunta feita por Moraes Neto (2003): Por que a indústria têxtil nunca foi objeto de análise dos teóricos do fordismo? A resposta é simples, o trabalho morto é predominante nessa indústria desde o século XIX. O Fordismo foi a saída para a produção em massa de um produto (automóvel) até então altamente dependente de trabalho vivo. A saída foi parcelar o trabalho, tornando-o extremamente repetitivo, à moda taylorista e posicionar o trabalhador em um ponto fixo para economizar tempo e aumentar a produtividade. O trabalhador da indústria automobilística antes altamente qualificado passa a realizar trabalhos repetitivos e é alijado de qualquer decisão acerca do seu trabalho. O poder decisório no fordismo-taylorismo está na mão da gerência.

Alguns pesquisadores, como citado anteriormente, consideram que houve durante a vigência do regime de regulação fordista, um jornalismo fordista. Esse equívoco é resultante da interpretação do conceito de Fordismo da Escola de Regulação (Boyer, 1989; Harvey, 2012) um desdobramento das ideias de Gramsci contidas no texto Americanismo e Fordismo. Dessa forma, o Fordismo é um conceito que dá conta da sociedade como um todo, e não um apenas um processo de trabalho e gestão (2001). Por isso, muitos autores acabam transformando o fordismo como o processo de trabalho vigente em todo o capitalismo durante um determinado período do século XX. Para entendermos, como o processo de trabalho do jornalismo interfere na produção das notícias, o conceito de Fordismo torna-se um óbice.

Fonseca (2008), por exemplo, considera que há uma linha de produção imaginária composta por pauteiros, repórteres, fotógrafos, copidesque, editores, diagramadores etc. Entretanto, a maioria desses profissionais são altamente qualificados e possuem liberdade para tomar decisões durante o processo. O repórter escolhe quais fontes entrevistar, quais perguntas fazer, qual enquadramento adotar. O fotógrafo escolhe os ângulos das fotos, como, quem e que situação fotografar. Situação muito diversa da encarada pelo trabalhador fordista. Há divisão de trabalho e não uma linha de produção imaginária em que cada trabalhador é responsável por um trabalho extremamente repetitivo e parcelado, excluído quase que totalmente das decisões sobre o produto final. A natureza do jornalismo impõe limites à subsunção real do trabalho, sua incorporação ao capital constante através da substituição do trabalho vivo por trabalho morto; e ao controle por métodos de parcelamento extremo do trabalho e controle do tempo como Taylorismo e Fordismo.

O que há em comum entre o jornalismo do século XX e a indústria automobilística fordista é que ambos se beneficiam de economias de escala. Entretanto, o Fordismo se beneficia da padronização dos modelos, o que torna o primeiro modelo depois de já projetado extremamente caro, e os subsequentes extremamente mais baratos já que os processos padronizados utilizados no fordismo aumentam a produtividade e barateiam o produto. Os trabalhadores produzirão carros do mesmo modelo, um a um. Já as empresas jornalísticas produzem apenas um jornal por dia, o primeiro exemplar impresso é extremamente caro, os segundos são meras cópias. São rodados nas gráficas sem nenhuma participação dos jornalistas. No dia seguinte, outro jornal será produzido com matérias completamente diferentes.

O processo de produção do jornalismo se assemelha ao que Marx (2013) chama de manufatura heterogênea. Marx exemplifica esse tipo de manufatura a partir da fabricação de relógios em cada trabalhador é um trabalhador extremamente qualificado em fazer uma parte do trabalho. No jornal, temos fotógrafos, repórteres de política, diagramadores, esportes, economia cada um dotado de extrema qualificação para lidar com sua parte do produto final. É um tipo de divisão de trabalho que existe desde os primórdios do capitalismo, nem Ford nem Taylor criou tal divisão. Por ser um trabalho qualificado e de característica intelectual, torna-se mais difícil controlá-lo. A linha editorial (Breed, 1993), o profissionalismo<sup>38</sup> (Soloski, 1993; McChesney, 2003) e Manuais de Redação foram algumas das formas de controlar o trabalho desse profissional. Por isso, consideramos adequado chamar o jornalismo feito até a informatização das redações de jornalismo manufatureiro. A partir da entrada de computadores e softwares de edição de texto, tratamento de fotos e diagramação, o jornalismo passa a entrar, em nossa teorização, na era da acumulação flexível.

### 3. O JORNALISMO FLEXÍVEL

A partir da década de 1970, o arranjo fordista-keynesiano passa a entrar em crise por uma série de razões. Questionamento de minorias como mulheres e negros, crise do petróleo, estagflação fazendo com que todo o sistema de acordo de classes vigente até então seja revisto. No mundo do trabalho, vários direitos trabalhistas passam a ser

---

38 O profissionalismo traz em si uma contradição, pois ao mesmo tempo que pode ser usado como controle pelos superiores hierárquicos, também poder ser usado pelo jornalista como uma forma de defender suas escolhas perante esses mesmos superiores.

revistos, as empresas passam a se reorganizar. As grandes empresas que usam processos de fordistas de produção e gestão começam a adaptar o toyotismo/ ohnoísmo para sua realidade. Esse momento do capitalismo passa a ser chamado por aqueles que seguem os preceitos teóricos da Escola da Regulação de Pós-Fordismo. Contudo, é o geógrafo norte-americano David Harvey (2012), também seguindo os preceitos da escola da regulação, que vai cunhar o termo que melhor define o capitalismo após a derrocada do Fordismo/Keynesianismo: regime de acumulação flexível. A flexibilidade diferentemente dos termos Fordismo/Pós-Fordismo é a marca desse novo momento do capitalismo apresentando um regime de acumulação e um modo de regulação sem o risco de gerar as confusões conceituais do par Fordismo/Pós-Fordismo. A flexibilidade no ambiente de trabalho diz respeito aos horários de trabalho, funções exercidas pelo trabalhador, local de trabalho etc. fazendo muitas vezes que o trabalho invada a esfera privada e subtraia horas do tempo livre das pessoas.

O jornalismo começa a entrar na era da flexibilidade com a informatização das redações (Fonseca, 2008; Baldessar, 2003). O uso de terminais de computadores interligados e softwares de edição de texto, tratamento de fotos, diagramação etc. permitem a simplificação destes trabalhos permitindo que menos profissionais sejam responsáveis pela diagramação e tratamento de fotos dos jornais. O que há nesse caso é uma simplificação do trabalho pelo software tirando dessas tarefas seu caráter artesanal, mas sem expelir seu caráter subjetivo uma vez que o trabalhador ainda toma decisões em relação às tarefas. No caso dos editores de texto que apresentam correção automática e pré-diagramação do texto, medindo-o por centimetragem ao invés de caracteres ou palavras, há (1) a eliminação do copidesque, uma vez que o repórter passa a corrigir seu próprio texto com a ajuda do editor e (2) outra simplificação do trabalho do diagramador que começa a se espalhar por outras etapas do processo de produção noticiosa.

O segundo passo para a flexibilização é o advento da internet a partir de 1995, que vai levar à convergência de linguagens a partir de meados da primeira década do século XXI. A digitalização vai permitir a integração de diferentes linguagens em uma mesma página web. Áudio, som e imagem passam a ser digitalizados tendo uma linguagem comum composta por zeros e um. Além disso, câmeras de vídeo, fotografia, notebooks com softwares de edição de texto, áudio e vídeo passam a permitir que o jornalista produza matérias sobre o mesmo tema para diferentes meios da mesma empresa, criando as chamadas redações integradas (Salaverria e Negredo, 2009).

A internet também traz novos competidores e modelos de negócios que acabam por causar uma crise profunda na indústria de jornais e impressos. A cada ano que passa, os jornais perdem leitores, e apesar de ganharem audiência na internet, esse novo ambiente apresenta uma concorrência mais pulverizada fazendo o valor da publicidade baixar drasticamente afetando os ganhos das empresas. Nesse caso, a flexibilidade é adotada vorazmente no ambiente de trabalho jornalístico. Os jornalistas acabam por pagar pelas dificuldades da indústria com acúmulo de tarefas e trabalho precário. Tal organização do trabalho aumenta a extração do que Marx (2013, p.390) chamou mais-valia relativa, ou seja, o tempo de trabalho necessário para o jornalista produzir o suficiente para sua reprodução diminui, aumentando seu mais-trabalho, já que sua jornada não é retraída. Assim, o profissional é sobrecarregado com mais textos e pautas, tornando difícil a produção de matérias que partam da singularidade dos fatos para tratar do particular e do universal, como sugere Genro (1987), fazendo com que o trabalho jornalístico perca qualidade.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em setores de trabalho intelectual intenso como o jornalismo, a subsunção e o controle são bem mais difíceis de serem alcançados pelo capital. Ou seja, as tentativas de objetivar o elemento subjetivo do trabalho encontram claros limites. Mesmo a tecnologia informática e multimídia que passa a diminuir o número de postos de trabalho e permitir a flexibilidade de tarefas ainda assim não consegue fazer com que o capital consiga realizar o passo da subsunção formal para a real, pois a quantidade de trabalho vivo necessário ainda é grande. Entre as dificuldades de substituir o trabalho vivo no trabalho morto no jornalismo estão (1) o contato e a manutenção das fontes, uma relação interpessoal que os jornalistas constroem com suas fontes, encaradas também como um conhecimento pessoal e que o profissional pode manter em segredo por questões éticas, (2) o estilo textual que é uma habilidade valorizada no mercado e que individualiza o jornalista funcionando como uma assinatura, (3) a apuração e interpretação de dados, que sustentam a retórica ditada pela linha editorial da publicação. Ou seja, para que o jornalismo sirva como arma hegemônica, o trabalho vivo continua extremamente necessário. Mesmo com os avanços de Bots e Machine Learning não há qualquer possibilidade de substituição de jornalistas nessas tarefas em um futuro próximo.

Além disso, a tecnologia que tira postos de trabalho e precariza os que restaram, também derruba antigas barreiras de entradas que impediam a entrada de novos competidores. Novas possibilidades para um jornalismo contra-hegemônico e que parta da singularidade do fato para sua universalidade surge com tecnologias que barateiam a produção de conteúdo como o uso de páginas de internet e redes sociais ao invés de papel, softwares que editam, texto,

vídeo e áudio de forma profissional. O jornalista com as novas tecnologias pode deixar de ser um trabalhador parcelado, e dominar várias linguagens. A tecnologia é contraditória, e possui aspectos libertadores. Contudo, para isso, é importante é não tratarmos os jornalistas como trabalhadores apenas nas Teorias Críticas, mas que o mesmo também se enxergue como trabalhador. Um ponto de partida seria uma disputa coletiva pela diminuição de pautas, o que permitiria ao jornalista trabalhar em uma ou duas pautas durante o dia inteiro, publicando conteúdos multimídias sobre uma mesma pauta durante o dia. Dessa forma, as reportagens seriam mais aprofundadas e o jornalista não ficaria preso apenas a uma linguagem, dominando os mais diversos aspectos do ofício.

## 5. REFERÊNCIAS

- Berger, Peter L; Luckman, Thomas (1978). *A Construção Social da Realidade: Tratado de Sociologia do Conhecimento*. Petrópolis: Vozes.
- Bolaño, César (2000). *Indústria Cultural, Informação e Capitalismo*. São Paulo: Hucitec/Pólis.
- Boyer, R. (1990). *A Teoria da Regulação: Uma Análise Crítica*. São Paulo: Nobel.
- Breed, Warren. (1993) Controlo Social na Redacção. Uma Análise Funcional. In: Traquina, Nelson (Org). *Jornalismo: Questões, Teorias e "Estórias"*. 1. ed. Lisboa: Veja. p. 152 – 166.
- Braverman, Harry. (1981) *Trabalho e Capital Monopolista. A Degradação do Trabalho no Século XX*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Compton, J. R., & Benedetti, P. (2010). Labour, New Media and the Institutional Restructuring of Journalism. *Journalism Studies*, 11(4), 487-499.
- Harvey, D. (2013). *Condição pós-moderna*. Rio de Janeiro: Edições Loyola.
- Fonseca, Virgínia Pradelina da Silveira (2008) *Indústria de Notícias. Capitalismo e Novas Tecnologias no Jornalismo Contemporâneo*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- McChesney, R. W. (2003). The problem of journalism: A political economic contribution to an explanation of the crisis in contemporary US journalism. *Journalism Studies*, 4(3), 299-329.
- Marx, Karl (2013). *O Capital. Crítica da Economia Política. Livro 1. O Processo de Produção do Capital*. São Paulo: Boitempo.
- Moraes Neto, Benedito Rodrigues de. (1989) *Marx, Taylor, Ford: As Forças Produtivas em Discussão*. São Paulo: Brasiliense.
- \_\_\_\_\_. (2003) *Século XX e Trabalho Industrial. Taylorismo/Fordismo, Ohnoísmo e Automação em Debate*. São Paulo: Xamã, 2003.
- Moretzsohn, S. (2007). *Pensando contra os Fatos: Jornalismo e Cotidiano do Senso Comum ao Senso Crítico*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- Rachlin, A. (1988). *News as Hegemonic Reality: American Political Culture and the Framing of News Accounts*. Praeger Publishers.
- Salavérria, Ramón; Negredo, Samuel (2009). *Integrated Journalism. Media Convergence and Newsroom Organization*. Barcelona: Editorial Sol 90.
- Soloski, Jonh. (1993). O Jornalismo e o Profissionalismo: Alguns Constrangimentos no Trabalho Jornalístico. In: Traquina, Nelson (Org). *Jornalismo: Questões, Teorias e "Estórias"*. 1. ed. Lisboa: Veja. p.91-100.
- Tuchman, Gaye (1978). *Making News: A Study in the Construction of Reality*. New York/ London: The Free Press.
- Wood, S. (1991). O Modelo Japonês em Debate: Pós-fordismo ou Japonização do Fordismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17(6), 28-42.

# Políticas de Comunicação e Participação Social: apontamentos iniciais sobre leis da Argentina, Brasil, Equador e Uruguai

## Communication and Social Participation Policies: initial notes on the laws of Argentina, Brazil, Ecuador and Uruguay

Paulo Victor Melo <sup>39</sup>

**RESUMO:** O presente artigo objetiva estabelecer apontamentos iniciais sobre o processo de participação da sociedade na elaboração de Políticas de Comunicação em países da América Latina, evidenciando aproximações e diferenças sobre estes processos nas seguintes legislações e países: *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* (Argentina, 2009), *Lei do Serviço de Acesso Condicionado* (Brasil, 2011), *Ley Orgánica de Comunicación* (Equador, 2013) e *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* (Uruguai, 2015). Neste trabalho, adota-se uma perspectiva construtivista das políticas públicas, que reconhece o papel dos atores sociais e das disputas de poder que estão imbrincadas nestes processos, negando, assim, as políticas públicas como produto exclusivo do debate legislativo ou de decisões judiciais. O interesse neste artigo é a análise inicial da atuação da sociedade civil na elaboração das legislações acima referidas, especificamente a partir da identificação e composição desses segmentos e do exame dos documentos sobre o tema por eles elaborados e publicados, permitindo uma percepção comparativa dentre os países em discussão, sem ignorar elementos de contextualização específicos para cada realidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas de Comunicação; Participação Social; América Latina

**ABSTRACT:** This article aims to establish initial notes on the process of participation of the society in the elaboration of Communication Policies in Latin American countries, showing similarities and differences on these processes in the following laws and countries: Law of Audiovisual Communication Services (Argentina, 2009), Conditional Access Service Law (Brazil, 2011), Organic Law of Communication (Ecuador, 2013) and Law of Audiovisual Communication Services (Uruguay, 2015). In this paper, a constructivist perspective of public policies is adopted, which recognizes the role of social actors and power disputes that are embedded in these processes, thus denying public policies as the exclusive product of legislative debate or judicial decisions. The interest here is the initial analysis of the civil society's action in the elaboration of the above mentioned legislations, specifically from the identification and composition of these segments and the examination of the documents on the theme elaborated and published by them, allowing a comparative perception among the countries in discussion, without ignoring contextual elements specific to each reality.

**KEYWORDS:** Communication Policies; Social Participation; Latin America

---

### TEMA CENTRAL E OBJETIVOS

O tema das políticas de comunicação tem ocupado parte relevante da agenda pública de debates na América Latina nos últimos anos, especialmente a partir da aprovação de novas legislações para o setor em países da região<sup>40</sup>. Como escreveu Ramos (2010), esse período

---

<sup>39</sup> Paulo Victor Melo, doutorando em Comunicação e Cultura Contemporâneas na Universidade Federal da Bahia/Brasil (UFBA). E-mail: paulovictorufs@gmail.com

<sup>40</sup> Em ordem cronológica, é possível citar as seguintes mudanças legais no setor de meios de comunicação neste período que vão neste sentido: *Ley de Responsabilidad Social em Radio, Televisión y Medios Electrónicos da Venezuela (2005)*; *Ley de Radiodifusión Comunitária do Uruguai (2007)*; capítulo sobre Direito à Comunicação na Constituição do Equador (2008); capítulo sobre Direito à Comunicação na Constituição da Bolívia (2009); *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual da Argentina (2009)*; *Ley Orgánica de Telecomunicaciones da Venezuela (2010)*; *Ley de Servicios de Radiodifusión Comunitária Ciudadana do Chile (2010)*; *Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación da Bolívia (2011)*; *Lei do Serviço de Acesso Condicionado do Brasil*

*“trata-se de um momento importante, e rico, para o estudo das políticas de comunicação na América Latina, para além de uma polarização simplificada entre anseios de democratização pela sociedade e medidas de controle por governos ditos populistas, com rasgos autoritários. Este momento latino-americano não é mais o momento das ditaduras e da censura dos tempos da guerra fria, como não é mais o momento da imposição de consensos políticos e econômicos, anteriores à crise dos mercados financeiros mundiais de 2008” (RAMOS, 2010, p. 25).*

Partindo do apontado por Ramos, este trabalho tem como propósito central apresentar apontamentos iniciais e evidenciar aproximações e diferenças entre os processos de participação da sociedade na elaboração de recentes legislações de comunicação em quatro países da América Latina: Argentina, Brasil, Equador e Uruguai.

A escolha desses países justifica-se pelo fato de serem legislações recentes que abordam uma diversidade de setores da comunicação: duas contemplam o sistema de comunicação audiovisual, abarcando radiodifusão e TV a cabo (Argentina e Uruguai), uma trata do sistema de comunicação audiovisual e também versa sobre a mídia impressa (Equador) e uma refere-se à televisão por assinatura (Brasil), além de serem realidades distintas em termos de desenvolvimento e estrutura dos meios de comunicação, com países que possuem estruturas oligopólicas com influência e expressividade regional (casos da Argentina e Brasil) e, por outro lado, países com sistemas de comunicação com menor incidência regional (casos do Equador e Uruguai), permitindo, assim, a construção de um panorama que represente a diversidade latinoamericana em termos comparativos.

Para o cumprimento do objetivo proposto, o artigo apresenta sínteses dos processos que culminaram com a elaboração das legislações acima citadas e apontamentos acerca da atuação de determinados segmentos sociais envolvidos na elaboração dessas políticas para, em seguida, estabelecer apontamentos e aproximações entre os processos nos cinco países analisados.

## ARGENTINA

Na Argentina, um marco fundamental nas políticas públicas de comunicação recentes foi a promulgação, em 10 de outubro de 2009, da Lei 26.552, que regula os serviços de comunicação audiovisual no país.

Dentre as principais medidas previstas na nova legislação, destacam-se: mecanismos de impedimento à concentração da propriedade, com limitação de frequências por grupo econômico<sup>41</sup>; estruturação e operação de um conjunto de órgãos responsáveis pela aplicação e fiscalização da lei<sup>42</sup>; cotas de conteúdo nacional e independente<sup>43</sup> e consolidação da estrutura de serviços de radiodifusão estatal, mediante a criação da Radio y Television Argentina Sociedad del Estado.

De acordo com informações do Governo da Argentina, a Lei 26.552 contou com a participação de mais de 10 mil pessoas em 24 fóruns de debates realizados em todas as regiões administrativas do país, além das discussões no Congresso Nacional, antes da sua aprovação em 2009. Nesse aspecto, o principal espaço de articulação da sociedade

---

(2011); *Ley Orgánica de Comunicación do Equador (2013)*; *Ley de Formalización y Promoción de Empresas de Radiodifusión Comunitarias de Radio y TV do Peru (2014)*; *Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión do México (2014)*; *Marco Civil da Internet do Brasil (2014)*; *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual do Uruguai (2015)*.

<sup>41</sup> De acordo com o texto da lei (art. 45, alíneas 1 e 3), em nível nacional cada grupo empresarial tem direito a: máximo de uma licença de serviço de radiodifusão por satélite; até dez licenças de serviços de comunicação audiovisual por radiodifusão, aberta ou por assinatura, de rádio ou televisão; até 24 licenças de serviço por meio físico, em localidades distintas, com limites bem definidos de área de cobertura e de população alcançada; e, também em âmbito nacional, quem tiver licença de serviço de comunicação por meio físico não poderá deter registro de sinal de conteúdo. A lei prevê também medidas de impedimento à concentração em nível local, ao estabelecer como limites: uma única licença de radiodifusão sonora em AM; uma única em FM, ou até duas se houver mais de oito emissoras na localidade; uma única licença de televisão aberta ou por assinatura, mutuamente excludentes. E, em qualquer caso, um máximo de três licenças

<sup>42</sup> *Autoridad Federal de Servicios de Comunicación*, uma comissão mista permanente para acompanhar o setor no Congresso argentino; e dois conselhos assessores vinculados à autoridade de aplicação, o *Consejo Federal de Comunicación Audiovisual* (composto por quinze membros, com a missão de acompanhar a evolução da política de comunicação audiovisual, relatando anualmente à comissão mista o desenvolvimento do setor e o cumprimento da norma legal), o *Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y de la Infancia* (com número indeterminado de integrantes, para estabelecer critérios de qualidade da programação audiovisual e fomentar a produção de conteúdo adequado a crianças e jovens) e uma Defensoria Pública à comunicação audiovisual, com funções de ouvidoria.

<sup>43</sup> Os serviços de televisão aberta, por exemplo, ficam obrigados a destinar pelo menos 60% da sua grade de programação com conteúdo argentino e no mínimo 30% de produção própria, incluindo-se os programas jornalísticos. Sobre produção independente, as cotas são de 30% para estações de TV situadas em localidades com mais de 1.500.000 habitantes, de 15% se a localidade possuir mais de 600.000 habitantes e de 10% nos demais casos (art. 65, alínea 2).

para participação e incidência na lei foi a *Coalición por una Radiodifusión Democrática*, formada por sindicatos, entidades de pesquisa, movimientos populares, asociaciones profesionales<sup>44</sup>, que, segundo documento próprio, “se constituyó con el objetivo de evitar la concentración e impulsar una ley de medios de la democracia”.

Segundo Córdoba (2011), a Coalición teve papel determinante a partir do momento em que se estabeleceu enquanto uma articulação que priorizava as propostas consensuais e comuns a todas as entidades que a compunham.

*La Coalición se constituyó como un espacio multiorganizacional que hizo del reclamo por una ley de comunicación de la democracia una demanda aglutinante, que le permitió desarrollar acciones colectivas e ir más allá de las diferencias existentes entre algunos de estos grupos en sus propios ámbitos de reivindicación (por ejemplo, los trabajadores de los sindicatos de la comunicación de la CGT y los de la CTA) y se compuso de una trama de identidades individuales y colectivas muy diversas (CÓRDOBA, 2011, p. 142).*

Essas propostas comuns as quais se referiu Córdoba foram expressas em 2004, no documento “Hacia una Nueva Ley de Radiodifusión: 21 puntos básicos por el derecho a la comunicación”<sup>45</sup>.

Dentre as principais propostas contidas no documento, destacam-se: a promoção da diversidade e do pluralismo como objetivo primordial da regulamentação da radiodifusão; adoção de políticas efetivas para evitar a concentração da propriedade; medidas que coíbam a formação de monopólios e oligopólios; proibição de titularidade de licenças de serviços por ocupantes de cargos eletivos, membros das Forças Armadas e da Segurança Pública, bem como pessoas com participação comprovada em violações de direitos humanos; cotas de conteúdo nacional e independente, dentre outras medidas.

Diversos pesquisadores das políticas de comunicação na Argentina, a exemplo de Córdoba (2011), têm destacado que os “21 pontos” foram a base principal da Lei de Servicios de Comunicación Audiovisual.

*Los 21 puntos de construyeron y sostuvieron sobre la base de una articulación política que conjeturó la posibilidad de constituir un consenso superador de las particularidades, la elaboración de un discurso compartido y la enunciación de ese discurso por un nuevo sujeto, un “nosotros” irreductible a la individualidad o a sus somatorias. Las tensiones y conflictos entre las organizaciones fueron subsumidas para construir la representatividad de la Coalición y fortalecería a partir de los aportes de cada uno de los actores a la legitimación de la demanda en el espacio público. En virtud de todo esto, se señaló que el proceso de construcción y debate resultó inédito para el sistema institucional, remarcando el origen de la demanda en la sociedad civil organizada, con especial énfasis en la Coalición como sujeto de origen y legitimidad del proyecto (CÓRDOBA, 2011, p. 148-149).*

## BRASIL

No Brasil, em setembro de 2011 foi sancionada, pela então Presidenta Dilma Rousseff, a Lei 12.485, que criou o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) e estabeleceu um novo marco legal para a TV segmentada no Brasil, abrangendo sob as mesmas normas as diferentes modalidades de TV paga, antes regulamentadas por legislações próprias: cabo, satélite (DTH) e microondas (MMDS).

Uma das principais mudanças promovidas pela Lei 12485, conhecida como “Lei da TV paga”, diz respeito às atividades e ao estímulo da produção audiovisual<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Integrantes de organizações de direitos humanos: Hebe de Bonafini (Madres de Plaza de Mayo), Estela de Carlotto (Abuela de Plaza de Mayo), Adolfo Pérez Esquivel (Servicio de Paz y Justicia), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Representações de rádios comunitárias e associações: Federación Argentina de Radios Comunitarias (FARCO), Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) e Asociación Mundial de Comunicadores Cristianos (WACC); Trabalhadores da Comunicação, agrupados na Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación Social de la República Argentina (integrada por federações e sindicatos nacionais que representam trabalhadores da área da Comunicação e da Cultura, como repórteres, locutores, gráficos, publicitários, músicos, atores, etc.), da Confederación General del Trabajo (CGT) e da Federación de Trabajadores de la Cultura y la Comunicación (FETRACCOM) de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA); Intelectuais, juristas e acadêmicos especialistas no tema, como Damián Loreti, Miguel Rodríguez Villafañe, Guillermo Mastrini e María Cristina Mata, dentre outros; Organizações políticas, como Movimiento Libres del Sur, Barrios de Pie, Federación de Tierra y Vivienda; Asociación Radios de Universidades Nacionales-ARUNA; e Asociación Iberoamericana de Derecho a la Información y la Comunicación-AIDIC.

<sup>45</sup> O documento foi lançado ao vivo em um programa na Rádio Nacional, em 27 de agosto daquele ano, considerado o Dia Nacional da Radiodifusão.

Outra mudança estabelecida pela legislação é a determinação de cotas de programação nacional para os canais, colocando sob a responsabilidade da Agência Nacional do Cinema (Ancine) a responsabilidade de regular e fiscalizar o exercício da produção, programação e empacotamento de conteúdo. No que diz respeito ao conteúdo nacional, a legislação que cria o SeAC obriga a veiculação de conteúdos brasileiros nos canais de espaço qualificado<sup>47</sup>, com uma cota de 3 horas e 30 minutos semanais de seu horário nobre<sup>48</sup>, sendo que no mínimo metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente. A implantação dessa obrigatoriedade aconteceu de forma gradativa, até o ano de 2014.

No que diz respeito à participação da sociedade formulação da Lei, o caso brasileiro se distingue da Argentina, em que foi constituída uma coalizão nacional com o objetivo primeiro de incidir na legislação em debate. No Brasil, as discussões em torno da Lei do SeAC tiveram contribuições de diversos segmentos, tendo destaque duas atuações complementares, mas sem a unificação em uma “frente” ou “coalizão”: um conjunto de entidades atuantes especificamente na área da comunicação<sup>49</sup> e um coletivo de associações de audiovisual, mais voltadas à produção cinematográfica e televisiva<sup>50</sup>.

Na formulação tanto da Lei 12485 quanto das legislações complementares que a regulamentaram, foram abertos canais de participação, como as audiências e consultas públicas, com destaque para a que propôs a regulamentação do SeAC e das regras que disciplinam o serviço, feita pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), bem como as consultas de minutas de Instrução Normativa, realizadas pela Ancine, uma que regulamenta as obrigações de conteúdos audiovisuais no serviço de acesso condicionado e outra que altera dispositivos da Instrução Normativa nº 91. De acordo com relatório da Ancine, juntas, apenas essas duas Consultas Públicas, que duraram aproximadamente um mês e meio, receberam 811 contribuições via sistema eletrônico na internet. Além disso, foram contabilizadas 37 contribuições via e-mail, 10 contribuições por via postal, além de outras 5.328 manifestações por e-mail, acerca da Regulamentação da Lei 12.485/11, fruto de uma campanha promovida por uma empresa operadora de TV por assinatura.

Em todos esses processos e instrumentos de participação, entidades representativas da sociedade apresentaram propostas e sugestões. Em documento público assinado por algumas das entidades listadas acima, afirmou-se inclusive que o “processo de escuta da sociedade na elaboração de políticas precisa ser aprimorado, mas o resultado é positivo”. Cabe frisar que em todas as consultas públicas referidas acima há relatórios consolidados e disponíveis publicamente que permitem avaliar quais contribuições foram incorporadas aos textos finais das normas e legislações.

## EQUADOR

No mesmo período em que os parlamentares argentinos aprovavam a Ley de Medios, outro país latinoamericano avançava no debate sobre a regulação da mídia, o Equador. Porém, numa perspectiva mais avançada

---

<sup>46</sup> A partir desta lei, os diversos elos que compõem a cadeia produtiva do mercado da comunicação de acesso condicionado – produção, programação, empacotamento e distribuição – são separados e têm as suas atividades determinadas de modo a coibir a prática do monopólio e oligopólio no setor. Nesse sentido, é vedado às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo explorar os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, além de atividades ligadas à produção e programação destinadas ao suprimento de serviços no âmbito nacional, sendo permitido, no entanto, a participação no controle ou titularidade destas empresas em até 30% do capital votante. No caso da prestação do serviço ser direcionada ao mercado internacional, é permitido às teles possuir produtoras e programadoras. Também é vetado a essas empresas a contratação de artistas ou compra de direitos sobre obras nacionais para produzir conteúdo audiovisual, bem como adquirir direitos de exploração de imagens de eventos de interesse nacional, exceto quando se tratar de peças publicitárias. Por outro lado, as empresas radiodifusoras não podem explorar diretamente os serviços de telecomunicações, mas podem deter o controle ou a titularidade de até 50% do capital total e votante de empresas que prestem serviços de telecomunicações. O mesmo vale para produtoras e programadoras.

<sup>47</sup> Pela regulamentação da Ancine, canais de espaço qualificado são aqueles que, no horário nobre, veiculam obras audiovisuais de espaço qualificado em mais da metade da grade de programação.

<sup>48</sup> A Instrução Normativa 100 da Ancine estabeleceu o horário nobre, nos canais direcionados para crianças e adolescentes, das 11h às 14h e das 17h às 21h; para os demais canais, das 18h às 24h.

<sup>49</sup> Associação das Rádios Públicas do Brasil, Barão de Itararé, Central Única dos Trabalhadores, Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Rádio e Televisão, Instituto de Defesa do Consumidor, Intervenções e Sindicato dos Radialistas de São Paulo, dentre outras.

<sup>50</sup> A exemplo do Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (ABPITV), Associação das Produtoras Brasileiras e do Audiovisual (APBA), Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais (APRO), Instituto Cultural Cinema Brasileiro, Conselho Nacional de Cineclubes Brasileiros (CNC) e Centro de Pesquisadores do Cinema Brasileiro.

ao que ocorreu na Argentina, a reforma dos sistemas de comunicação equatorianos começou pela mudança no texto constitucional do país.

Promulgada em 2008, a nova Constituição do Equador incorporou um tópico específico para o “Direito à comunicação”, inserido no texto da legislação como um dos direitos necessários para a construção do “buen vivir”<sup>51</sup>, no mesmo status de outras áreas essenciais, o que, de acordo com Burch (2013), representa uma ruptura paradigmática<sup>52</sup> em termos de concepção de comunicação.

*A Constituição equatoriana se destaca não só por reconhecer o direito a participação nos processos comunicacionais e a uma cidadania bem informada, como também por estabelecer um terceiro setor da comunicação, além do privado e do público, que é o setor cidadão sem fins de lucro – denominados como ‘meios comunitários’- o qual deve desenvolver-se em igualdade de condições com os outros dois setores (BURCH, 2013, p. 1).*

Com a mudança constitucional, portanto, o governo equatoriano criou as bases necessárias para, já no ano seguinte à promulgação da nova Constituição, em 2009, enviar à Assembleia Nacional o *Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación*, organizada em 119 artigos, tendo como uma das principais medidas a criação do “Sistema de Comunicación Social”.

Outras medidas previstas na nova legislação que merecem destaque são as que dizem respeito aos mecanismos de impedimento à concentração da propriedade. Pela *Ley Orgánica*, por exemplo, cada grupo de mídia não pode ter mais que uma concessão para rádio AM, uma para rádio FM, e uma para televisão em todo o território nacional. Ficam proibidas também as concessões para operação em rádio ou TV a familiares diretos de concessionários, ou que tenham parentesco em segundo grau ou por consanguinidade em um mesmo estado. E também sobre propriedade, quem já detém concessão para radiodifusão em AM ou FM, pode participar de concurso público para adjudicação de, no máximo, mais uma licença.

No que diz respeito às frequências de rádio e televisão, a lei equatoriana representa também uma mudança de paradigma na história das políticas de comunicação em nível regional. De acordo com o artigo 106 da *Ley Orgánica*, o espectro deve ser dividido em 33% para o setor público, 33% para o setor privado e 34% para o segmento comunitário.

No tocante à participação social, no Equador o processo de proposição e incidência na *Ley Orgánica* contou com distintas articulações de âmbito nacional. Em 2007, o *Foro Ecuatoriano de la Comunicación* elaborou um documento intitulado “14 puntos irrenunciables sobre el Derecho a la Comunicación”, o qual teve muitas das propostas incorporadas no tópico sobre direito à comunicação na nova Constituição de 2008.

Dois anos após a publicação dos “14 puntos”, e a partir do êxito das suas propostas na mudança constitucional, o *Foro Ecuatoriano de la Comunicación* formulou um Projeto de Lei, que, após rodadas de negociações com membros do Poder Executivo nacional, foi encaminhado ao Legislativo ainda em 2009.

---

<sup>51</sup> Na nova Constituição, o Governo do Equador incluiu um capítulo intitulado “Derechos del Buen Vivir”, dividido nos seguintes tópicos: água e alimentação; ambiente; comunicação e informação; cultura e ciência; educação; habitat e moradia; saúde, trabalho e seguridade social. No “Plano Nacional Buen Vivir”, plano de governo que prevê responsabilidades para todos os ministérios no sentido de implementar os preceitos constitucionais, é possível encontrar a noção conceitual de “buen vivir”. Aqui, um trecho do documento: “O ‘Buen Vivir’ supõe ter tempo livre para a contemplação e a emancipação, e que as liberdades, oportunidades, capacidades e potencialidades reais dos indivíduos se ampliem e floresçam de modo que permitam lograr simultaneamente aquilo que a sociedade, os territórios, as diversas identidades coletivas e cada um — visto como um ser humano universal e particular ao mesmo tempo — valoriza como objetivo de vida desejável (tanto material como subjetivamente e sem produzir nenhum tipo de dominação de um sobre outro)”.

<sup>52</sup> Alguns artigos constitucionais exemplificam a centralidade da comunicação na construção de uma sociedade do “buen vivir” no Equador. No artigo 16, está descrito que a Comunicação deve ser “livre, intercultural, inclusiva, diversa e participativa”. Sobre pluralidade e diversidade, o artigo 17 estabelece que “todas as pessoas devem ter acesso às novas tecnologias, às frequências do espectro radioelétrico e aos espaços de participação nas políticas referentes ao setor”. O mesmo artigo frisa também que o Estado deve “promover a pluralidade e a diversidade na comunicação, o que inclui a distribuição de frequências em condição de igualdade para canais privados, públicos e comunitários”. O texto constitucional proíbe também os monopólios e oligopólios e conceitua, em seu artigo 18, a liberdade de expressão como “o direito de buscar, receber, trocar, produzir e difundir informação veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sem censura prévia sobre os fatos, acontecimentos e processos de interesse geral, e com responsabilidade ulterior”.

Também em 2009, o *Colectivo Ciudadano por los Derechos de Comunicación* publicou o documento “10 puntos para una Ley de Comunicación Democrática en Ecuador”, com o objetivo de apresentar propostas para a legislação em discussão no Legislativo. Na sua descrição, os “10 puntos” são apresentados como “Iniciativa de una coalición de varias organizaciones de Comunicación del Ecuador que trabajan por conseguir una ley democrática. Que se garantice el derecho de toda persona a la libertad de expresión” (2009). As propostas que constam no documento foram agrupadas nos seguintes pontos: liberdade de expressão; informação verificada e plural; direito de resposta; distribuição equitativa das frequências de rádio e TV; desconcentração da propriedade; conteúdo nacional e local; universalização do acesso às tecnologias da informação; direitos do público; distribuição democrática da publicidade estatal e retorno de frequências para o domínio do Estado.

Já em 2010, no propósito de unificar os esforços em torno da aprovação da Ley Orgánica, os integrantes do Foro e do Colectivo Ciudadano se reuniram numa articulação denominada “Autoconvocados de la Comunicación”, que congregou entidades de radiodifusão comunitária, associações e sindicatos de jornalistas e radialistas, professores e pesquisadores universitários e integrantes de movimentos sociais e se constituiu, a partir daquele momento, como ambiente coletivo protagonista na reivindicação por políticas de comunicação no país.

Ainda que o processo de participação mereça ser aprofundado e estudado no detalhe, cabe ressaltar que o reconhecimento da incidência na elaboração da nova legislação de mídia do Equador foi, inclusive, manifestado pelos “Autoconvocados”, que, um dia após a aprovação da *Ley Orgánica de Comunicación*, em junho de 2013, publicou um documento afirmando que aquela era “una victoria de las organizaciones sociales que durante mucho tiempo hemos luchado por mejores condiciones para ejercer el derecho humano a la comunicación y el acceso universal a las tecnologías y medios que la facilitan” (2013, p. 1).

## URUGUAI

No Uruguai, a lei 19.307, intitulada *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*, aprovada em dezembro de 2014 e sancionada em 2015, regulamenta os setores de rádio, televisão e outros serviços de comunicação audiovisual, não incorporando internet e redes sociais.

Diferente dos demais países aqui analisados, importa observar que no Uruguai a aprovação da sua Ley de Medios representou, em verdade, a consolidação de uma série de medidas na área das comunicações em curso na última década. Como exemplos, podem ser citadas a Ley de Radiodifusión Comunitária, em 2007, que reconhece o setor comunitário como complementar aos meios comerciais e estatais, garantindo-lhe assim 33% em todo o espectro de rádio e televisão do país; a criação da Dirección Nacional de Telecomunicaciones, em 2011; e o Decreto 775, que impôs barreiras para a formação de oligopólios na TV por assinatura.

A legislação uruguaia, dentre outras coisas, propõe um novo reordenamento no que diz respeito à comunicação pública<sup>53</sup>, estabelece cotas de conteúdo nacional, independente e de cultura nas TV's públicas<sup>54</sup> e cria medidas de proteção aos direitos humanos<sup>55</sup>.

No tocante à participação social, o caso do Uruguai apresenta semelhanças ao que ocorreu na Argentina. Em 2010, foi formalmente criada a *Coalición por una Comunicación Democrática*, composta por mais de 30 entidades sindicais e sociais<sup>56</sup> com atuação nas 19 regiões departamentais do país.

<sup>53</sup> Com a criação do Sistema Nacional de Rádio y Televisión Público de Uruguay, como entidade de direito público não estatal para gerir e operar rádios e TVs públicas.

<sup>54</sup> A lei estabelece que a grade de programação das emissoras públicas de TV deve ser ocupada com, no mínimo, 60% de conteúdo nacional, sendo pelo menos um terço deste percentual de produção independente. A legislação determina também a garantia de duas horas de programação semanal com agenda cultural e duas horas de filmes por semana, sendo obrigatória uma hora de produção nacional independente

<sup>55</sup> Exemplos: proibição de programas que promovam condutas violentas, discriminatórias, pornográficas ou relacionadas a jogos de azar e apostas no horário entre 6h e 22h, especialmente como estratégia de ‘proteção a crianças’; proibição de participação de crianças e adolescentes em campanhas publicitárias de marcas de bebidas alcoólicas, cigarros ou quaisquer produtos prejudiciais à saúde;

<sup>56</sup> São alguns dos componentes da Coalición, os seguintes grupos: Asociación de la Prensa del Uruguay (APU); Grupo Medios y Sociedad (GMS); Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO); Cotidiano Mujer; Sociedad Uruguaya de Actores (SUA); Red Especial Uruguaya; Colectivo Ovejas Negras; Mujer y Salud en Uruguay (MYSU); Comisión Nacional de Seguimiento CNS Mujeres; Consumidores y Usuarios Asociados (CUA); Agrupación de Trabajadores de TeVe Ciudad (ATTG); Licenciatura de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República (LICCOM); Colectivo Árbol; Federación Uruguaya de Teatros Independiente (FUTI);

Segundo consta en su propio site, a Coalición se define como un “colectivo que se ha unido para hacer escuchar su voz en el proceso de democratización de las comunicaciones que se desarrolla en el país”<sup>57</sup>.

Ainda em 2010, mesmo ano de sua fundação, a Coalición publicou o documento “16 principios para una Comunicación Democrática”, que contemplou uma série de temáticas para o setor, como respeito aos direitos humanos, garantia da diversidade e da pluralidade, participação e controle social, limites à concentração da propriedade e promoção da produção nacional, local e independente, dentre outras.

A partir da publicação dos “16 principios”, e em diálogo com a Coalición, o Gobierno uruguayo instituiu um Comité Técnico Consultivo, formado por representantes do poder público, empresários do setor de comunicações, movimientos sociales, asociaciones profesionales e profesores universitarios, sendo, portanto, um espacio institucionalizado de diálogo entre os diferentes actores sociales em torno das políticas de comunicación.

Os trabalhos do Comité se estenderam até julho de 2013, quando o então presidente José Mujica encaminhou ao Congreso uruguayo o projeto de lei que, segundo a carta de exposición dos motivos assinada pelo próprio chefe do Ejecutivo, tinha dois objetivos essenciais: garantir equilibrio entre os sistemas de comunicación e estabelecer um marco legal em consonância com as transformações tecnológicas do setor<sup>58</sup>.

Após mais de um ano e meio de tramitação no Congreso uruguayo, a lei foi aprovada em definitivo pelos parlamentares em dezembro de 2014, com 50 votos favoráveis e 25 contrários, e sancionada em janeiro de 2015, contribuindo na consolidação de um conjunto de leis, normas e regulamentos que estructuram a comunicación como derecho humano.

## PRINCIPALES RESULTADOS E APONTAMENTOS

Um primeiro aspecto em comum que favoreceu a aprovação das legislações nesses países foi, de acordo com Segura (2014), a eleição, nos últimos anos, de governos cuja orientação, em geral, pode ser caracterizada como “a la izquierda del centro”. Segundo a autora, a chegada ao governo dessas forças políticas foi vista como uma oportunidade pelas organizações que reivindicam reformas democratizadoras nas políticas de comunicación na América Latina.

*Ellos [os gobiernos] aplicaron a las políticas de comunicación las orientaciones generales de sus políticas. En mayor o menor medida, presentan desafíos al establishment económico, activan a los sectores populares, recuperan el rol interventor y productor del Estado, reivindican a la sociedad civil como espacio de acción política a través de mecanismos de democracia participativa, desarrollan diversas medidas de inclusión de ciertos actores sociales em el gobierno y de participación en la definición de algunas políticas públicas y procuran avanzar con reformas graduales y acumulativas que restrinjan el fundamentalismo del mercado (SEGURA, 2014, p. 79).*

---

Agencia de Comunicación de Niñez y Adolescencia Voz y Vos – El Abrojo; Comité de los Derechos del Niño-Uruguay; Causa Común; Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Uruguay; ATABAQUE Grupo cultural afroemerindio; Instituciones Federadas Afroumbandistas IFA del Uruguay; La Barca del Sur; Servicio Paz y Justicia (SERPAJ); Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR; Organización Idas y Vuelgas; Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR).

<sup>57</sup> La amplia gama de organizaciones que la integran es representativa de los más diversos intereses que conviven en la sociedad y garantía de que todos estos serán tomados en cuenta a la hora de definir el nuevo mapa de las comunicaciones en Uruguay. Bajo el gran titular de democratización de las comunicaciones, la Coalición se propone defender y promover el pleno ejercicio de derechos ciudadanos insuficientemente valorados, como el derecho a la libre expresión, el derecho al acceso y a la producción de cultura, y el derecho a la información y la comunicación. Las organizaciones que integran la Coalición por una Comunicación Democrática, representan de hecho a personas y colectivos que sufrieron limitaciones en su derecho a la libertad de expresión en algún momento: periodistas enjuiciados por informar sobre asuntos de interés público, radialistas perseguidos por no tener una autorización para emitir, colectivos que deseaban manifestar por la diversidad sexual silenciados, personas con discapacidad que no pueden acceder a los medios, mujeres vulneradas por una prédica discriminadora, consumidores abrumados por una publicidad abusiva, sindicatos y organizaciones que han dado peleas en franca desventaja en los medios, productores audiovisuales que no han tenido lugar en los medios, y un largo etcétera (COALICIÓN, 2010).

<sup>58</sup> El proyecto tiene como objetivo regular los servicios de Radio, Televisión y otros Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA). Plantea un abordaje integral del sector a efectos de cubrir los vacíos legales existentes, estableciendo reglas claras que permitan generar un sistema de medios audiovisuales armónico, con una competencia equilibrada y justa entre los operadores. Mediante el mismo, se consagra un marco normativo nuevo que tiene en cuenta la intensa y permanente transformación tecnológica del sector, particularmente en lo referente a los avances en materia de digitalización de las telecomunicaciones, superando el régimen jurídico vigente desactualizado, concretando su imprescindible modernización (URUGUAY, 2013, p. 1).

Um segundo ponto comum nas leis é o alinhamento a preceitos e princípios internacionais advogados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, por diretivas da Comissão Européia, por declarações e planos de ação das Conferências Mundiais da Sociedade da Informação de Genebra (2003) e de Túnis (2005), pelos documentos adotados pela ONU, entre os quais a Declaração Universal da Unesco sobre Diversidade Cultural. Esse alinhamento das leis aqui analisadas está expresso na defesa da democratização da comunicação e da informação; dos princípios de interculturalidade e pluralidade de conteúdo; da responsabilidade social dos meios perante a audiência.

Um elemento fundamental a observar na elaboração das novas legislações da Argentina, Brasil, Equador e Uruguai, que interessa neste artigo, é o grau de participação da sociedade civil, especificamente segmentos sociais de âmbito nacional e de caráter não-empresarial, que reivindicam a democratização das comunicações.

*En muchos países de Latinoamérica en esta última década, se registraron organizaciones y movimientos sociales que impulsaron reformas en la legislación sobre medios audiovisuales en general y, particularmente, sobre radiodifusión comunitaria. Luego de los avances privatizadores y aperturistas de la década pasada, hubo una reacción organizada de la sociedad civil de cada nación para impulsar reformas democratizadoras del sistema de medios (SEGURA, 2014, p. 81).*

Como demonstrado anteriormente e sintetizado no **Quadro 1**, nos quatro países aqui analisados se constituíram espaços nacionais de articulação da sociedade civil.

#### Quadro 1. Atuação da sociedade civil nas legislações de comunicação

País	Articulações da sociedade	Principais documentos
Argentina	Coalición por una Radiodifusión Democrática	21 puntos básicos por el derecho a la comunicación (2004)
Brasil	Entidades do movimento de comunicação	Contribuição em consultas públicas
	Associações produtoras de audiovisual, cinema e TV	Contribuição em consultas públicas
Equador	Foro Ecuatoriano de la Comunicación	14 puntos irrenunciables sobre el Derecho a la Comunicación (2007) Proyecto Popular de Ley de Comunicación (2009)
	Colectivo Ciudadano por los Derechos de Comunicación	10 puntos para una Ley de Comunicación Democrática en Ecuador
	Autoconvocados de la Comunicación	
Uruguai	Coalición por una Comunicación Democrática	16 principios para una Comunicación Democrática

Fonte: Elaboração própria

De um modo geral, essas articulações foram formadas tanto por organizações e movimentos sociais quanto acadêmicos da área da comunicação que desenvolveram estratégias em determinados momentos similares e em outros distintas, porém complementares: propor princípios básicos como base de futuras legislações (no caso da Argentina e do Uruguai), participar de consultas públicas (Brasil) ou elaborar projetos de lei (Equador, México). Assim, essas articulações nacionais passaram de uma estratégia apenas de crítica à concentração dos meios de comunicação em seus países para uma estratégia propositiva de impulsionar reformas e iniciativas de caráter democratizador no setor das comunicações.

A origem da maioria das organizações que compõem esses espaços de articulação e incidência nas políticas de comunicação nos países analisados remonta às décadas de 1970 e 1980, durante os processos de restituição democrática na América Latina e no período de debates a respeito das Políticas Nacionais de Comunicação na região, a partir dos pressupostos do *Relatório MacBride*. Nesse sentido, verifica-se também que as principais propostas de

mudanças apresentadas por esses segmentos vinculam a importância da comunicação para as transformações sociais e o desenvolvimento, postulados que já estavam colocados nas décadas de surgimento dessas organizações.

## CONCLUSÕES

Este artigo buscou delinear apontamentos iniciais sobre os processos de participação de segmentos sociais, de âmbito nacional, nas recentes legislações de mídia da Argentina, Brasil, Equador e Uruguai. Nesse sentido, os apontamentos deste trabalho não têm a pretensão de esgotar a discussão sobre esse fenômeno, mas, ao contrário, visam desenvolver linhas e reflexões preliminares que podem contribuir no aprofundamento posterior da temática em debate.

Uma consideração a ser feita diz respeito à necessidade de levantamento sobre a participação de outros segmentos da sociedade, especialmente de caráter empresarial, representantes dos meios de comunicação, e dos documentos por eles formulados, de modo a questionar e avaliar os discursos apresentados pelos segmentos sociais envolvidos, verificar o confronto de posições, as relações e as disputas de poder sobre as referidas legislações de mídia.

Como etapa posterior a este artigo, faz-se necessária uma análise comparativa entre as proposições desses grupos e o texto das legislações, de modo a avaliar o que foi contemplado quando da promulgação das leis, a partir da construção de indicadores que guiem a pesquisa.

## REFERÊNCIAS

BECERRA, Martín (2014). **Concentración de medios y libertad de expresión**. Buenos Aires: Centro Carter.

BURCH, Sally. **Lei de Comunicação no Equador - a disputa de sentidos**. Disponível em [www.dialogosdosul.org.br/lei-de-comunicacao-do-equador-a-disputa-de-sentidos](http://www.dialogosdosul.org.br/lei-de-comunicacao-do-equador-a-disputa-de-sentidos) Acessado em: 10 de março de 2015.

CÓRDOBA, Liliana (2011). **La Coalición por una radiodifusión democrática: regeneración del espacio público y ejercicio de ciudadanía**. Revista de Crítica Social. Comunicación, medios y políticas públicas. Universidad de Buenos Aires.

MASTRINI, Guillermo; e SANTOS, Suzy dos (2010). **A regulação da comunicação na Argentina: novas diretrizes nas políticas de meios**. In Revista POLITICS. nº 7. 2010.

MORAES, Dênis de. **La mirada desde América Latina**. In Ley 2655: hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual. Buenos Aires: AFSCA, 2011.

RAMOS, Murilo. **Possibilidades de uma nova agenda para as políticas de comunicação na América Latina** In RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p.20-28, Nov., 2010.

SEGURA, María Soledad (2014). **La sociedad civil latinoamericana y las políticas de comunicación: incidencia e desafíos**. Anais da 4ª Conferência ICA América Latina. UnB.

Legislações de Mídia e documentos publicados pelas entidades

### **Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) nº 26.552**

Disponível em: [www.afsca.gob.br/ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual](http://www.afsca.gob.br/ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual)  
Acessada em: 12 de fevereiro de 2018.

### **Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador**

Disponível em: [www.asambleanacional.gov.ec/ley\\_organica\\_comunicacion.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/ley_organica_comunicacion.pdf)  
Acessada em: 14 de fevereiro de 2018.

### **Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Uruguay**

Disponível em: [presidencia.gub.uy/proyectos/servicios-de-comunicacion-audiovisual](http://presidencia.gub.uy/proyectos/servicios-de-comunicacion-audiovisual)  
Acessada em: 16 de fevereiro de 2018.

### **10 puntos para una Ley de Comunicación Democrática en Ecuador.**

Disponível em <http://radioevangelizacion.org/node/3363>

Acessado em 10 de fevereiro de 2018.

**14 puntos irrenunciables sobre el Derecho a la Comunicación.**

Disponível em <http://forocomecuador.blogspot.com.br/2009/07/propuesta-del-foro-ecuatoriano-de-la.html>

Acessado em 10 de fevereiro de 2018.

**16 principios para una Comunicación Democrática.**

Disponível em [http://legislaciones.amarc.org/GMS/Folleto\\_comunicacion.pdf](http://legislaciones.amarc.org/GMS/Folleto_comunicacion.pdf)

Acessado em 10 de fevereiro de 2018.

**21 puntos básicos por el derecho a la comunicación.**

Disponível em <http://21puntos.blogspot.com.br/?m=1>

Acessado em 10 de fevereiro de 2018.

**Proyecto Popular de Ley de Comunicación.**

Disponível em <http://forocomecuador.blogspot.com.br/2009/07/propuesta-del-foro-ecuatoriano-de-la.html>

Acessado em 10 de fevereiro de 2018.



Ponencia presentada al GT (6) Economía Política de las Comunicaciones

---

## El dinamismo del mercado de la prensa escrita diaria en una región de la zona centro de Perú (1993-2013)

### Dynamism of daily newspaper market in the center region of Peru (1993-2013)

Carolina Leonor Albornoz Falcón <sup>59</sup>

**RESUMEN:** En el presente estudio se presentan los resultados acerca de las características del mercado informativo de los medios impresos diarios de la región Huánuco (Perú), a partir del análisis de los aspectos microeconómicos de las empresas periodísticas: los ingresos publicitarios y su influencia en los contenidos críticos; el funcionamiento; la competencia desleal entre las microempresas locales y el conglomerado mediático más poderoso del país Grupo El Comercio, propietario de las ediciones regionales de *Correo*, diario que desafía agresivamente a sus pequeños pares locales. Las variables arriba señaladas han sido analizadas mediante la observación de campo y entrevistas en profundidad realizadas a los directores y propietarios de los cinco diarios que circulan en un mercado tan pequeño, donde claramente se advierte la consolidación comercial del sector mas no la de la calidad informativa.

**PALABRAS CLAVE:** Prensa regional, Prensa escrita, Huánuco.

**ABSTRACT:** The goal of this research is to present the results about the characteristics of daily printed local newspaper business market of the Huanuco region (Peru), all this based on the analysis of different microeconomic aspects of media enterprises as advertising revenues and their influence on the critical contents; the functioning; the unfair competition between the local micro business and Grupo El Comercio, the most powerful Peruvian conglomerate, which owns the regional editions of *Correo*, a newspaper which challenges so aggressively to the local small newspapers. The indicated variables were analyzed through the observation work and in-depth interview to the directors and owners of the five local newspapers which circulate in the small market of Huanuco, where clearly we noticed the commercial consolidation of the newspapers but not the consolidation of the quality of information.

**KEY WORDS:** Regional Press, Print Press, Huanuco.

---

## INTRODUCCIÓN Y FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

A partir de la última década del siglo XX, en el Perú se empieza a hablar de un auge editorial en lo que respecta al mercado de revistas especializadas y de diarios impresos, sobre todo en las regiones. Por ejemplo, la región Huánuco, ubicada en la zona central del país, en estos tres últimos decenios ha sido testigo del crecimiento de la prensa escrita diaria, que resulta trascendente analizar en esta investigación.

La región Huánuco tiene once provincias territoriales, que de acuerdo con los reportes estimados del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), al 2013, tenía una población de 847,714. Y, conforme al informe técnico del INEI-Encuesta Nacional de Hogares 2012-2013, es el séptimo departamento más pobre del Perú en lo que concierne a incidencia de pobreza monetaria. Como tal, Huánuco es considerada, económicamente hablando, un mercado pequeño.

Un mercado donde circulan cinco diarios impresos: *Ahora*, *Correo*, *Al Día*, *El Siglo* y *Página3*, todos ellos editados en la capital de la región, y distribuidos en las capitales de las provincias, mas no en los distritos y caseríos rurales alejados que aún adolecen de este servicio. Huánuco empezó a experimentar un dinamismo insólito en la evolución de

---

<sup>59</sup> Dra. Carolina Leonor Albornoz Falcón, Docente de la Escuela Profesional de Comunicación Social de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú. Correos electrónicos: calbornozf@unmsm.edu.pe, claf.albornoz@gmail.com

su prensa escrita recién a partir de la segunda mitad de la última década del siglo pasado, ya que, hasta ese entonces los periódicos se publicaban con cierta irregularidad; es decir, estos aparecían y desaparecían con mucha facilidad.

Precisamente, esta realidad problemática nos motivó a emprender esta investigación exploratoria. Por ello, analizar el dinamismo del mercado de la prensa escrita diaria en la región Huánuco, a partir de la apertura de la política neoliberal del mercado (a inicios de la década del 90 del siglo anterior), fue el objetivo principal del presente estudio. Un objetivo específico planteado fue conocer los conceptos microeconómicos de las pequeñas organizaciones periodísticas durante el periodo de nuestra investigación.

Para ese análisis, se recurrió a la Teoría de la economía de los medios de comunicación (*Media Management and Economics*), que según el investigador Albarran (1999), se ha concentrado en cuatro áreas básicas: conceptos microeconómicos; modelo de organización industrial de estructura, dirección y actuación del mercado; estudios sobre política de la comunicación; y economía política. En este sentido, enfocaremos nuestro estudio únicamente en algunas de las variables del área de los conceptos microeconómicos de las empresas periodísticas huanuqueñas como: la competencia y la concentración de periódicos; las características económicas de los periódicos; la estructura; la propiedad y el impacto sobre los ingresos por publicidad.

## METODOLOGÍA DE ABORDAJE

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo, siendo las entrevistas en profundidad la principal técnica de investigación que nos sirvió para recolectar información pertinente y necesaria de las fuentes primarias. Las entrevistas mantenidas con los directores, editores y propietarios de todas las empresas periodísticas de Huánuco, así como también con académicos lugareños, fue de gran utilidad para el desarrollo del trabajo.

Asimismo, se ha entrevistado a conocedores del movimiento del mercado de los medios escritos de la región, como el exsecretario general del Sindicato de vendedores de diarios, revistas y loterías de Huánuco. También, se ha mantenido conversaciones formales e informales con canillitas y vendedores de periódicos.

Por otro lado, se ha aplicado el método de la observación indirecta. En las visitas que se ha realizado a las instalaciones de las empresas informativas, se ha observado la infraestructura, logística, el capital humano y el clima organizacional. Además, este método se ha empleado en los diversos puntos de venta para verificar la intensidad de compra de los diarios locales.

## ASPECTOS MICROECONÓMICOS DE LAS EMPRESAS PERIODÍSTICAS DE HUÁNUCO

La pionera de la prensa escrita diaria contemporánea de la región Huánuco es *Ahora* (1995). Por esos años, también se fundó *Hoy Regional* (1996-2015), ambos diarios competían de manera caballerosa, así lo recuerdan y coinciden nuestros entrevistados. “Antes de *Ahora* hay un vacío en la prensa diaria de Huánuco, *Ahora* marca un después”, afirma Lincoln Díaz –quien trabajó por 18 años en *Ahora*-, director y propietario del nuevo diario *Página3* (entrevista mantenida el 27 de febrero de 2015). En sus inicios, añade nuestro entrevistado, *Ahora* se imprimía en Pucallpa, “enviábamos el material en un disquete y el machote en papel por si se malograba el disco portátil. El tiraje retornaba a Huánuco vía terrestre, pero a veces por error no llegaba y aparecía en Lima.” Indiscutiblemente, el diario *Ahora*, hizo que los huanuqueños se interesaran por las noticias locales y, a la vez, les impuso el hábito de compra diaria de un periódico local.

En nuestros días, el diario *Ahora* es percibido por la opinión pública como el medio más serio e influyente de la región, “con las denuncias que hace *Ahora*, tenemos jueces afuera, alcaldes denunciados, funcionarios expectorados”, reconoce su hoy competidor y otrora colaborador, el periodista Lincoln Díaz.

Los ingresos publicitarios del diario en mención, no solo provienen de comercios e instituciones locales del Estado, sino también de empresas multinacionales afincadas en la región. Por ejemplo, uno de sus anunciantes es la tienda por departamentos Saga Falabella, mientras Real Plaza –otro centro comercial de capital peruano-, todavía no tiene presencia en sus páginas. Al respecto, Julio Trujillo Pazos, director y propietario del diario *Ahora*, subraya,

*Real Plaza no es nuestro cliente, de pronto por la oposición férrea que pusimos frente a las condiciones de cómo se estaba otorgando el terreno donde ahora funciona ese centro comercial, no era la manera de regalar un terreno tan extenso a una empresa multimillonaria; Real Plaza lo obtuvo a cambio de nada por 70 años; pensar que antes ese terreno era un parque. La cobertura intensa que hicimos sobre ese tema nos ha costado muchos*

*odios por parte de las autoridades y de los grupos interesados. Esperemos que esto pase, el tiempo hace olvidar las rencillas. (Entrevista mantenida el 26 de febrero de 2015.)*

Las esperanzas de reconciliarse con este potencial anunciante aún persisten en el empresario, pues, la cuota publicitaria de esta cadena es muy significativa en el mercado publicitario nacional, y más aún para una microempresa periodística regional. Por lo general, los anunciantes tratan de condicionar los contenidos críticos de los medios de comunicación, y en la prensa regional “es mucho más fuerte, hemos tenido esos problemas. Algunas autoridades o funcionarios suelen decir que ‘nos atacan porque no le damos publicidad’, esto cuando denunciemos algo que está marchando mal”, acota el hombre de prensa.

En cambio, otros diarios se convierten en voceros del gobierno local de turno, nada más por ser el beneficiario preferido de los dineros publicitarios. Un claro reflejo de esa realidad en Huánuco, lo representa el diario *El Siglo* (2008) cuando llegó a facturar más de S/. 400,000 (121 mil USD aproximadamente) por concepto de publicidad y servicios de imprenta, durante la segunda gestión del otrora alcalde Jesús Giles en la Municipalidad provincial de Huánuco. Todo el avisaje municipal se publicaba en *El Siglo* por altas sumas de dinero. Por este supuesto extraño negociado, actualmente el diario afronta una denuncia en la fiscalía anticorrupción por desviación de fondos del municipio.

Mientras algunos son favorecidos con grandes montos de dineros publicitarios, hay otros diarios que tratan de subsistir a duras penas, como el diario *Al Día* (2007), de formato más pequeño por el tipo de máquina impresora que manejan, “pues es antigua y barata [...]. Tenemos muchas dificultades para crecer económicamente, sólo nos da para subsistir y algo más”, nos confiesa César Mori, director propietario del periódico. (Entrevista mantenida el 25 de febrero de 2015).

¿Qué responsabilidad social tiene como empresario?, le interrogamos a nuestro entrevistado,

*En Huánuco, si denunciemos algún tipo de corrupción policial, por ejemplo, no tenemos una respuesta oportuna del cuerpo policial, más bien ocurre todo lo contrario, ellos salen a atacarnos en otros diarios amigos suyos, que generalmente son los beneficiados en recibir las primicias de los hechos policiales que ocurren, entonces en devolución de ese favor, se les otorga espacio para arremeter contra los denunciantes. Así no se puede cambiar la sociedad ni luchar contra la corrupción (Ídem),*

asienta con indignación. Indignación e impotencia que es compartida como nunca antes por todos los peruanos.

Referente a la rentabilidad económica de un negocio periodístico en la región Huánuco, el director y propietario del diario *Página3* (2013), Lincoln Díaz, ratifica que “sí lo es, pero conlleva tiempo y esfuerzo. [...]. Lo importante es no codiciar, pues, la codicia te conduce a salirte de tu línea editorial. Cuando posicionas tu marca, la publicidad llega” (entrevista mantenida el 27 de febrero de 2015), nos asevera con el convencimiento de haber logrado algunas de sus metas comerciales a pesar de ser el diario más joven del mercado informativo local.

Además, añade algo importante, “los diarios locales deben venderse hasta las 11 a.m., caso contrario la gente podría optar por *Ojo* o *Trome*”, diarios sensacionalistas de cobertura nacional que llegan a Huánuco procedentes de Lima después de las 11 a.m., y se venden a S/.0.50 al igual que los diarios locales. La competencia por la subsistencia en un mercado saturado y pequeño es abrumadora. Y uno de los diarios que golpea económicamente a los medios impresos locales, es *Correo*, unidad de negocio del grupo mediático más grande del país, presente con esa denominación en casi todas las regiones del Perú.

## **UNA COMPETENCIA DESIGUAL: LOS DIARIOS REGIONALES DE HUÁNUCO FRENTE AL GRUPO EL COMERCIO**

Hasta hace unos años, el diario *Ahora* y el desaparecido *Hoy Regional* solían competir saludablemente por la primicia y las denuncias periodísticas, acciones que les permitieron posicionarse rápidamente en la opinión pública de la región. Pero en el 2003, arribó a Huánuco el Grupo Epena con su cabecera *Correo* edición Huánuco; en el 2013, este grupo fue absorbido por el Grupo El Comercio, hoy en día el conglomerado mediático más poderoso del país, que dicho sea de paso, coloca en el mercado huanuqueño cuatro de sus diarios de cobertura nacional (*El Comercio*, *Perú21*, *Trome*, *Ojo*) y *Correo* edición Huánuco.

Muchos auguraban que, con la llegada de *Correo* mejoraría el periodismo escrito en Huánuco, pero ocurrió todo lo contrario. *Correo* edición Huánuco, empezó a salir con las características de un diario sensacionalista, que desafortunadamente encontró acogida entre el público.

Y, así lo reafirma el director del diario *Página3*,

*A Correo edición Huánuco, no le interesa la noticia, le interesa el espectáculo, es el Ojo de provincias, aquí te vende sangre. [...]. La llegada de Correo ha sido un retroceso para el periodismo regional. No hay ningún aporte de Correo al desarrollo del periodismo en Huánuco. Encima, Correo edición Huánuco, es nocivo para el mercado laboral local, pues un solo periodista trabaja para todos los periódicos del Grupo El Comercio, quiero decir, una misma noticia de Huánuco aparece en Ojo, Correo Lima, etc.” (Entrevista mantenida el 27 de febrero de 2015.)*

De nada sirve el inmenso poder económico de la corporación mediática más grande del país, pues, en vez de coadyuvar con la mejora de los contenidos periodísticos en la región, lo único que hace es mercantilizar y banalizar más el quehacer profesional. Así, la pugna entre los diarios de pronto se tornó por la crónica roja mas ya no por las primicias; sino los empresarios periodísticos locales corrían el riesgo de desaparecer.

Además, está la brega por los dineros publicitarios de los comercios locales, instituciones estatales, empresas nacionales (Plaza Vea, Oechsle) y multinacionales (Claro, Movistar). Indudablemente, a *Correo* edición Huánuco le interesa la torta publicitaria de las dos últimos tipos de anunciantes, pues, el margen de ganancia por la publicidad local es mínimo para ellos. Así, el acaparamiento de la publicidad, también, se pone en marcha a nivel nacional como consecuencia de la concentración de los medios, donde el 78% de la prensa escrita peruana, se encuentra en manos del Grupo El Comercio. De esta manera, el derecho de los ciudadanos peruanos a informarse libremente, tanto en la capital como en las regiones, se ve restringido a una perspectiva casi homogénea.

Para poder subsistir en un mercado tan pequeño y competitivo, los periódicos como *Ahora*, *Al Día* y el desaparecido *Hoy Regional*, buscaron una estrategia comercial innovadora, que consiste en publicar en las dos o tres últimas páginas de los diarios noticias de origen de la región Pasco, región contigua a Huánuco. Pues, lo que se busca captar allá es la publicidad estatal regional y comercial. Además, en los años recientes, Huánuco ha sido receptor –por su cercanía geográfica y espléndido clima primaveral- de los emigrantes pasqueños que siguen abandonando sus tierras agobiados por la contaminación minera. Los medios locales tienen en ellos a un público objetivo potencial.

## MERCADO INFORMATIVO PEQUEÑO: CANTIDAD VERSUS CALIDAD

El auge y consolidación de los medios impresos diarios en el mercado informativo de la región Huánuco, se reflejan en la cantidad de los mismos mas no en la calidad de los contenidos. Javier Berrospi, profesor de la Escuela de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Nacional Hermilio Valdizán de Huánuco, es categórico cuando sostiene que “lo que se tiene que consolidar es la calidad de la información periodística, la ciudadanía requiere información de calidad. Es una obligación moral de las empresas de los medios brindar un buen servicio, pero lejos de informar se están deformando. No tienen ningún sentido ético, ni de responsabilidad social.” (Entrevista mantenida el 2 de marzo de 2015). Esto trayendo a colación la tendencia sensacionalista y mercantilista que predomina en la prensa huanuqueña.

En este mismo sentido, Juan Malásquez, otrora periodista y actual Jefe de la Oficina de Relaciones Públicas de la misma universidad, señala que,

*últimamente, la calidad del periodismo en Huánuco se ha deteriorado a pesar de que hay mayor cantidad de periódicos. En las regiones, es una práctica recurrente que los mismos periodistas se encargan de buscar anunciantes publicitarios, como tal, algunos periodistas negocian la información por la publicidad, sobre todo cuando se tratan de denuncias. (Entrevista mantenida el 03 de marzo de 2015).*

De la misma forma, el abogado y profesor universitario Héctor Huaranga, advierte que

*los diarios huanuqueños se han incrementado como un negocio nada más, puesto que periodísticamente aún no avanzan [...]. Vivimos un liberalismo económico donde el mercado lo regula todo, hay excesivas libertades, pero las libertades no están siendo bien usadas ni por los medios de comunicación ni por la población, porque la gente elige algo malo. (Entrevista mantenida el 2 de marzo de 2015).*

De este enunciado podemos esgrimir que hay una responsabilidad compartida entre los medios, la audiencia y los reguladores. Los productos periodísticos de baja calidad son los que más se leen, escuchan y ven en nuestro país, y gozan de importantes ingresos millonarios por publicidad. Así, las empresas periodísticas huanuqueñas, sean de tamaño micro o pequeña, anteponen la rentabilidad económica en desmedro del servicio al ciudadano, pues, no advierten que la credibilidad de un medio de comunicación es la columna vertebral de su accionar para perdurar a través del tiempo con éxito y buena reputación.

## REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

Las implicancias de la concentración de medios son negativas para la supervivencia de los medios regionales, que tienen que lidiar día a día con el gran poder económico y político de las corporaciones mediáticas. Por eso, para evitar la concentración de medios escritos, los poderes pertinentes del Estado deben promover y promulgar leyes anti monopolio de manera explícita, tal como sí existe para limitar el tope de propiedad en el ámbito de la radio y televisión.

Por otro lado, en nuestro país, los medios regionales de mercados pequeños no gozan de suculentos ingresos publicitarios, ya que sus principales clientes son los comercios locales y las instituciones estatales como el gobierno regional y municipal. Por ello, el gobierno central, también debe difundir sus mensajes publicitarios en la prensa regional, y no hacerlo solo en los grandes medios capitalinos de cobertura nacional, que no son tan consumidos por la población de las regiones, pues se prefiere adquirir un diario local.

Sin embargo, los intentos de los anunciantes de influir en los contenidos críticos de los periódicos son un problema latente en Huánuco, sobre todo, los anunciantes de la publicidad proveniente de organismos del gobierno regional o municipal. Pongamos un claro ejemplo: si un medio denuncia algún acto de corrupción en el gobierno regional, de hecho que todos los órganos adscritos a esa entidad, llámese la dirección regional de salud, dirección regional de educación u otras, simplemente suspenderán el contrato publicitario con los medios de comunicación.

Asimismo, es bien sabido que las empresas periodísticas, sean pequeñas o grandes, de ámbito geográfico local, regional, nacional o internacional, actúan según la lógica del libre mercado, y soslayan los códigos éticos y deontológicos del periodismo. Por lo tanto, las nuevas plataformas digitales deben ser aprovechadas por los emprendedores periodísticos de las regiones para tratar de generar contenidos de calidad y, a la vez, buscar con creatividad y talento formas de financiamiento transparentes; esto considerando que la inversión para crear medios digitales es mucho menor que para los medios tradicionales. Pero por ahora, por temor a competir con ellos mismos –con la versión convencional del diario–, las empresas periodísticas locales, a pesar de haber avanzado en muchos aspectos en estas tres últimas décadas, aún se muestran reticentes al uso apropiado de los recursos digitales que hay en Internet para hacer un verdadero periodismo multimedia.

Así, la prensa escrita diaria de la región Huánuco, en estos dos últimos decenios ha experimentado una etapa de auge como nunca antes visto, esto en virtud del buen momento macroeconómico que ha vivido el país durante los tiempos recientes. Se podría resaltar una vez más, que los medios escritos diarios de Huánuco han crecido como negocio, mas no se preocupan por mejorar la calidad de la información periodística. El mayor reto de estas empresas periodísticas locales, es trabajar en la consolidación de la calidad periodística, es decir, menos mercado y más periodismo de calidad para el bien de la sociedad huanuqueña.

## BIBLIOGRAFÍA

Albarrán, A. (1999). Media Economics Research: Paradigms, Issues, and Contributions. *Communication & Society* 12(1)/1999, pp. 7-20. Disponible en: [http://www.unav.es/fcom/communication-society/es/articulo.php?art\\_id=136](http://www.unav.es/fcom/communication-society/es/articulo.php?art_id=136) Recuperado el 25 de abril de 2015

Albornoz Falcón, Carolina L. (2014). Sociología de los periodistas regionales: Análisis de las prácticas periodísticas en la ciudad de Huánuco. Informe técnico final in extenso de estudio de investigación. Instituto de Investigaciones Humanísticas de la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la UNMSM. pp. 1-37.

Chomsky, Noam & Herman, Edward (1990). *Los guardianes de la libertad*. Barcelona: Grijalbo Mondadori.

De Fontcuberta, Mar (1997). La identidad regional de los medios. *Cuadernos de información*, N° 12.

Diezhandino Nieto; María Pilar (2007). *Periodismo y poder. Políticos, periodistas y ciudadanos voluntariamente desinformados*. Madrid: Pearson Educación.

Hernández Flores, Nieves. (2012). Lengua y periodismo (pp. 333-354). En Susan de los Heros, & Mercedes Niño-Murcia (Editores), *Fundamentos y modelos del estudio pragmático y sociopragmático del español*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú. <http://www.inei.gob.pe/>

Kovach, Bill y Rosenstiel, Tom (2004). *Los elementos del periodismo*. Colombia: Editora Aguilar.

Mellado Ruiz, Claudia y Parra, Elizabeth (2007). Indicadores de identidad y perfil del periodista regional en Chile. *Opción*, Año 24, N° 55 (2008): 145-167. Disponible en: [www.unirioja.es](http://www.unirioja.es) (PDF) [Recuperado el 10 de agosto de 2014]

Sánchez-Tabernero, Alfonso (2008). *Los contenidos de los medios de comunicación. Cantidad, rentabilidad y competencia*. Barcelona: Ediciones Deusto.



*Ponencia presentada al GT (6) Economía Política de las Comunicaciones*

## **“Términos y condiciones”: responsabilidad y restricciones sobre servicios de Internet en Argentina**

**"Terms and conditions": responsibility and restrictions on Internet services in Argentina**

**"Termos e condições": responsabilidade e restrições aos serviços de internet na Argentina**

**Diego de Charras y Diego Rossi, Profesores Adjuntos**

*Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.*

*Miembros del Observatorio de Comunicación y Derechos (DerCom).*

*diegodecharras@gmail.com      dondiegorossi@gmail.com*

**RESUMEN:** En 2016 la Cámara de Senadores de Argentina puso en marcha un debate acerca de la regulación de la responsabilidad de proveedores de servicios de Internet unificando propuestas de sectores parlamentarios disímiles en un solo dictamen y dando posteriormente media sanción a un proyecto de ley. Un año después, la Cámara de Diputados retomó dicho proyecto y dio una rápida aprobación de un dictamen conjunto de las comisiones, sin cambiar el proyecto original. Sin embargo, tras diversos y divergentes comunicados de organizaciones y cámaras empresarias en pugna, el proyecto no fue tratado en el recinto de Diputados. Este trabajo focaliza sobre los principales aspectos conceptuales y procesales de este debate y aborda problemas de regulación de servicios digitales y derechos humanos.

**PALABRAS CLAVE:** Regulación, Internet, corporaciones, derechos humanos

En Argentina, entre 2016 y 2017, legisladores de ambas cámaras trataron un proyecto que regulaba “la responsabilidad de los Proveedores de Servicios de Internet, a efectos de garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información, preservando los derechos al honor, a la intimidad y a la imagen de las personas, y cualquier otro derecho que resulte afectado” y que obtuvo media sanción en la cámara alta, pero aún no fue tratado en el pleno de diputados.

Con un interés público evidente -toda vez que las prácticas de producción, distribución, monetización y uso social de videos, imágenes y textos se encuentran ya instaladas y masificadas- el tema cobró relevancia en diarios de circulación masiva entre octubre y noviembre de 2017 ya que se registraron posturas encontradas ante una presunta inminente aprobación<sup>60</sup>.

Entre quienes salieron a celebrar la posibilidad de una pronta aprobación se encontraban CABASE, la Cámara Argentina de Internet, la Asociación Latinoamericana de Internet, la Cámara Argentina de Comercio Electrónico, la Federación Latinoamericana y del Caribe de Internet y el Comercio Electrónico, la Asociación Argentina de Televisión por Cable, la Asociación de Emprendedores de Argentina, la Cámara de Cooperativas de Telecomunicaciones y la Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina. Argumentaron que “un marco legal específico para la

<sup>60</sup> La Cámara de Senadores originó el debate unificando sendos proyectos de los senadores Pinedo (0942-S-2016) y Fellner (1865-S-2015) en un solo dictamen, y la posterior media sanción el 2 de noviembre de 2016. Un año después, la Cámara de Diputados retomó el proyecto con media sanción (bajo el número 0112-S-2016) con una rápida aprobación de un dictamen conjunto de las comisiones, sin cambiar una coma al proyecto original. Tras diversos y divergentes comunicados de organizaciones y cámaras empresarias en pugna, el proyecto no fue tratado aún en el recinto de Diputados.

responsabilidad de los intermediarios tecnológicos que permiten el aprovechamiento de Internet, otorga seguridad jurídica tanto a estos actores como a los usuarios.”

Por su parte, desde una mirada opuesta, alertaron acerca del riesgo de vulneración de derechos de propiedad intelectual. Entre ellos, la Cámara Argentina del Libro, la de Publicaciones, la Fundación El Libro, la Federación Argentina de Librerías, Papelerías y Afines, la Sociedad Argentina de Escritores, la Federación Argentina de la Industria Gráfica y Afines, la Cámara Argentina de Productores de Fonogramas y Videogramas (CAPIF), el Centro de Administración de Derechos Reprográficos de la Argentina, entre otros, porque estiman que “la necesidad de interponer una acción judicial por cada una de las infracciones que se cometa en Internet, relacionadas con la subida y/o circulación de obras protegidas por el derecho de autor, impide garantizar una eficaz protección a los titulares del derecho”.

Sin ser mencionadas, pero reconocidas por todos, están involucradas también en la puja las grandes compañías de internet conocidas como GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) y la mayor cámara mundial de lobby por el respeto de los derechos de propiedad intelectual, la Motion Pictures Association of America.

El proyecto en cuestión se enmarca en una sentencia de la Corte Suprema argentina (caso Belén Rodríguez c/ Google de 2014) y se presenta, en general, alineado a los denominados Principios de Manila y otros estándares internacionales de derechos humanos. Sin embargo, algunos artículos de la propuesta se desvían de ese parámetro con rasgos preocupantes para la libertad de expresión.

Desde una mirada de tutela de los derechos humanos entendemos que hasta aquí primó la representación de una visión decimonónica de la libertad de expresión aplicable a la libre circulación de contenidos, valorable pero insuficiente dada la complejidad del tema en cuestión. Hay una ensordecedora ausencia de la voz de los grupos en situación de vulnerabilidad que suelen ver seriamente comprometidos sus derechos en las plataformas digitales (infancia, mujeres, personas migrantes, discapacitados, etc).

Focalizaremos en este trabajo sobre los principales aspectos conceptuales y procesales del debate, aunque también abordaremos problemas de participación e incidencia sobre la agenda pública de regulación de servicios digitales<sup>61</sup>.

## DE INTERMEDIARIOS A PROVEEDORES DE SERVICIOS

En primer lugar, resalta el pasaje de caracterización de los actores como “intermediarios” -como fuera la redacción inicial de los proyectos de los senadores Fellner y Pinedo, referenciando a los indexadores y proveedores de infraestructuras entre otros-, hacia un marco general para “proveedores de servicios de internet”, que incluye en la definición a todo comercio electrónico, quizás para garantizar seguridad jurídica en un discutible marco de desregulación del comercio global vía la Organización Mundial de Comercio, o un hasta ahora secreto texto de acuerdo Mercosur-Unión Europea<sup>62</sup>.

Al respecto, Ariel Graizer, Presidente de la Cámara Argentina de Internet –CABASE–, explicitó el apoyo de las entidades que conforman esta cámara: “Tenemos por delante el desafío de ingresar a la economía digital, para que el país ponga un pie en el futuro y podamos generar las condiciones de un desarrollo sustentable. Esta ley permitirá contar con un marco de reglas claras que favorecerá la llegada de mayores inversiones y la generación de iniciativas locales en el ecosistema de la industria de Internet”<sup>63</sup>.

## PROBLEMAS PROCESALES PARA TRAMITAR ANTE VULNERACIONES DE DERECHOS

Uno de los principales aspectos conflictivos surge del procedimiento para la solicitud de retiro o desindexación de contenidos por parte de potenciales afectados. Si bien resulta certero el criterio de inaplicabilidad de responsabilidad objetiva por contenidos generados por terceros y el requerimiento de notificación judicial que emana de la sentencia “Belén Rodríguez”, el texto del proyecto de ley con media sanción que pasó a la Cámara de Diputados clausura la

<sup>61</sup> Para una visión crítica sobre la consulta e invocación sesgada de las “múltiples partes interesadas” en la hechura de las políticas sectoriales y el tratamiento del proyecto de ley de este, véase “Proveedores de servicios de Internet en Argentina: restricciones al debate de su regulación”, presentada como ponencia completa por Diego Rossi en ALAIC 2018 GT 6.

<sup>62</sup> En las reuniones públicas del Senado fueron recibidos sólo 11 especialistas, buena parte de ellos/as ligados directa o indirectamente a Google y Facebook.

<sup>63</sup> En sitio institucional Cabase: “Proyecto de ley por la libertad de expresión”, 17 noviembre 2017 <http://www.cabase.org.ar/dictamen-favorable-para-el-proyecto-de-ley-que-regula-la-responsabilidad-de-los-intermediarios-de-internet/>

posibilidad de cualquier procedimiento ante autoridad administrativa competente, que también se encuentra contemplado en dicha jurisprudencia<sup>64</sup>. La práctica litigiosa de nuestro país demuestra que las tramitaciones de acciones vía amparo varían ampliamente en su procedimiento, plazos y eficacia y en todos los casos requieren un patrocinio jurídico.

Entonces, mientras se libera de responsabilidades y notificaciones o protocolos de mediaciones a las grandes transnacionales –concentradoras de gran parte de los usos cotidianos de las redes sociales, indexadores, buscadores, y alojamiento de contenidos- no se resuelve la accesibilidad a la Justicia de aquellos pertenecientes a grupos vulnerables, con escasas capacidades solventes o radicados lejos de los tribunales federales –la jurisdicción señalada por el proyecto para solicitar la vía judicial rápida de amparo-.

En el tratamiento de la cuestión en Senado durante 2016, se impuso una mirada inhibitoria de intervención no judicial, que podría haberse desplegado a partir de consideraciones en el fallo CSJN/Belén Rodríguez de 2014. Fue desechado el esquema de procedimientos extrajudiciales ante “contenidos manifiestamente ilegítimos” (Art. 5° Proyecto Fellner S 1865-15), así como la propuesta de tramitación rápida ante más polémicos “contenidos aparentemente ilícitos”, y la protocolización de acciones judiciales sumarias ante el fuero Civil del domicilio de la persona afectada<sup>65</sup>.

Pero en caso de iniciarse un proceso litigioso judicial, aún las tramitaciones de acciones rápidas como la acción de amparo varían en su procedimiento y eficacia. Como señala Califano (2017): “el problema reside en que las órdenes judiciales en la Argentina demoran un tiempo excesivo en comparación con el ritmo de funcionamiento de Internet, donde la transmisión, reproducción, circulación, descarga y almacenamiento de información que puede ser dañina para derechos personalísimos se realiza en cuestión de segundos”.

En la Cámara de Diputados, existe un proyecto que podría haber aportado una novedad para tramitar en sede judicial, pero no fue considerado ni tomado vista en aras de evitar la generación de modificaciones al texto proveniente de Senado<sup>66</sup>.

Tampoco se han explicitado en el proyecto de ley, responsabilidades de áreas públicas de promoción de derechos, facilitadoras de mediación o proveedoras de patrocinio jurídico gratuito para mejorar la accesibilidad a la Justicia.

Cuando sopesamos la posibilidad de contemplar una vía administrativa competente, no estamos pensando en un organismo dependiente del Poder Ejecutivo que controle contenidos, con todos los riesgos para la libertad de expresión que ello implica. Se trata de habilitar una ventanilla accesible garantizada por ley y con recursos en el formato de Defensoría de Internet -incluso las actuales Defensorías (del pueblo, del público, del niño) podrían tomar ese rol- convocando a espacios plurales y con participación ciudadana. Recientemente en Gran Bretaña se comenzó a considerar la necesidad de crear un ombudsman de Internet <sup>67</sup> con el fin de tratar las denuncias de los afectados/as por contenidos de Internet con celeridad, con procedimientos normados, independencia y participación social. Iniciativas de este tipo también se encuentran en evaluación en Francia y Australia <sup>68</sup>.

<sup>64</sup> Opinión compartida también por la experta Daphne Keeler (8/6/2016 en Senado, Universidad Stanford): “En mi opinión, no es importante si uno delega esto en un tribunal o en un organismo administrativo; pero sí es muy importante que quien sea que decida qué contenido está infringiendo la ley, lo haga con el debido proceso, lo haga con sujeción a la transparencia, lo haga de manera tal que permita que el acusado real, el hablante, pueda presentarse y defender sus intereses. Me parece que lo crítico, entonces, es que cuando una persona, un orador, una empresa, o quien fuere, es acusado de estar violando la ley, no pierda su presencia en Internet sin esa transparencia, sin esa oportunidad de defenderse, la oportunidad de poder invocar el proceso público real ante la ley en lugar de que, simplemente, se recurra al proceso privado y a la tecnología”.

<sup>65</sup> A modo de comparación, la legislación chilena, contempla, tanto la jurisdicción civil correspondiente al denunciante, como un sistema de mediación, arbitraje y notificación administrativa para casos de presunta vulneración de derechos de propiedad intelectual. Ver Ley 20435, sancionada en mayo de 2010 modificatoria de la ley N° 17.336 sobre propiedad intelectual.

<sup>66</sup> Acción Autónoma de Tutela Sustancial Inhibitoria-autosatisfactiva ante presuntas afectaciones de derechos. Presentado por el diputado Brugge, presidente de la Comisión de Comunicaciones (proyecto de ley 5079-D-2017). “Objeto - la protección de los derechos de toda personas humanas, que se vean afectados y/o amenazados por imágenes, sonidos, expresiones o cualquier otra manifestación efectuadas a través de las plataformas de Internet, sitio web y/o motores de búsquedas”. Prevé plazos de pronunciamiento y respuestas de hasta 48 horas, y tramitaciones del proceso que no excedan los siete días.

<sup>67</sup> “UK considers internet ombudsman to deal with abuse complaints”, 22 de agosto de 2017. Consultado en: <https://www.theguardian.com/technology/2017/aug/22/uk-considers-internet-ombudsman-to-deal-with-abuse-complaints>

<sup>68</sup> “France plans internet ombudsman to safeguard free speech”, 19 de diciembre de 2016. Consultado en: <https://www.theguardian.com/technology/2016/dec/19/france-plans-internet-ombudsman-to-safeguard-free-speech>

Claramente se trata de la búsqueda de protección de parte del Estado de aquellos/as que se vean afectados por contenidos y que puedan evitar el extenso, lento y oneroso trámite judicial, allí cuando sea posible.

### **“PARALEGALIDAD CORPORATIVA” O LA AUTORREGULACIÓN COMO IMPERIO DE LOS ALGORITMOS RAZONABLES**

El controvertido artículo 7° del proyecto con media sanción, permite a los proveedores de servicios de Internet “acordar libremente criterios de autorregulación”.

En este punto, según el experto Gustavo Gómez (2017) el proyecto “se aleja no sólo de los Principios de Manila sino además de los estándares internacionales sobre libertad de expresión al habilitar la censura privada”.

Esta línea también ha sido abordada por David Kaye, Relator Especial de la Libertad de Expresión de Naciones Unidas: “es común para las compañías privadas censurar, vigilar o realizar otras restricciones a la libertad de expresión, usualmente presionados por los gobiernos pero algunas veces por su propia iniciativa”<sup>69</sup>.

Resulta una responsabilidad pública evitar conductas de las empresas “que no piden permiso, y luego piden perdón”, debido a decisiones bajo sus “términos y condiciones” que no son chequeables, no mantienen debido proceso, ni notificación obligada por un protocolo validado públicamente. Son numerosos los casos reseñados de “errores y disculpas” por la remoción, desindexación o bloqueo de textos, fotos o videos, de bloqueo de cuentas o remoción de perfiles en buscadores o redes sociales (liderado por Facebook, que usa discutibles criterios de desnudez occidental (Censorship Electronic Frontiers Foundation, 2016).

Coincidimos con Califano (2017) cuando sostiene que “en varias ocasiones se ha demostrado que los algoritmos de búsqueda, al igual que la función “autocompletar” que utilizan, no son invulnerables. Las compañías han perdido numerosos juicios en diversas latitudes que las han llevado a modificar resultados de búsqueda puntuales, sin que ello colisione con el derecho a la libertad de expresión puesto que el contenido original no resulta alterado, sino que sólo se procede a su desindexación”<sup>70</sup>.

Entendemos que los mecanismos de autorregulación de las empresas pueden ayudar a la búsqueda de reglas de juego democráticas (siempre alertando que la diversidad social aún en tiempos globales, obliga a pensar en “ciudadanías” y “formas democráticas” de distinto cuño para cada comunidad nacional<sup>71</sup>).

Pero el artículo 7° del Proyecto de Ley reconoce expresamente, y sin restricción alguna, que cualquier empresa intermediaria podrá realizar el bloqueo y la remoción de contenidos así como la eliminación de perfiles y cuentas de usuarios, o la suspensión o cancelación de servicios sin exigir el debido proceso, sin orden judicial, sólo por el hecho que un usuario haya incumplido sus términos de referencia o condiciones de uso del servicio.

En consecuencia, al tiempo que se vedan instancias de mediación o notificación administrativa, se habilita de manera explícita a las empresas para retirar o desindexar materiales, restringir o cancelar servicios de acuerdo a sus propias reglas presentes en lo que conocemos como “Términos y condiciones”. Estos contratos son más o menos globales, nunca auditados públicamente y gozan del desconocimiento por parte de los usuarios.

Según Eduardo Ferreyra (2017), de la Asociación de Derechos Civiles de Argentina, el artículo 7° sobre autorregulación “presenta ciertos riesgos para la libertad de expresión, si tenemos en cuenta el cambio de paradigma que implicó el surgimiento de Internet. Si mediante la aplicación de términos y condiciones las personas, minorías o grupos desaventajados se ven impedidos de dar a conocer su opiniones -mediante la eliminación de sus mensajes, fotos, etc. o la cancelación de sus cuentas- aquellos se quedarían sin opción de defensa alguna, ya que en este caso es el propio Estado el que ha decidido renunciar a cualquier tipo de intervención en su ayuda”.

### **REFLEXIONES FINALES**

La clausura de la existencia de una autoridad administrativa competente desecha aportes de legislación vigente en diversos países, y toma sesgadamente la doctrina argentina aún en el citado fallo Belén Rodríguez. También se eluden instancias de mediación a partir de organismos públicos no vinculados al Poder Ejecutivo.

<sup>69</sup> Observacom: “ONU presenta recomendaciones sobre responsabilidad de intermediarios en Internet”, 29 junio 2016. Disponible en <http://www.observacom.org/onu-presenta-recomendaciones-sobre-responsabilidad-de-intermediarios-en-internet/>

<sup>70</sup> Véase también Malaspina (2018)

<sup>71</sup> Ver De Charra, D., Lozano, L. Rossi, D. (2012)

Respecto de las apelaciones a la autorregulación, éstas constituyen una avanzada de las corporaciones globales sobre las soberanías nacionales y los derechos de las personas y los actores no comerciales.

La amplia potestad otorgada a las compañías en el proyecto para la fijación de preceptos normativos, constituye una peligrosa “paralegalidad corporativa”, que no debería ser consagrada sin fijar parámetros públicos. Tampoco debería ser este mecanismo la única vía extrajudicial habilitada para garantizar la libertad de expresión y la tutela de derechos de todas las personas en democracias inclusivas.

Un criterio autorregulatorio menos maximalista podría ceñirse al cumplimiento de criterios internacionalmente definidos (véase la Declaración Conjunta de Relatores Especiales para la Libertad de Expresión, sobre Libertad de Expresión y Noticias Falsas, Desinformación y Propaganda, Viena, 3 de marzo de 2017). Esos criterios deberían ser: i) objetivamente justificables; ii) respetuosos de los tratados de derechos humanos; iii) sin discriminación ideológica o política; iv) claramente establecidos en términos y condiciones; v) convenidos previa consulta con organizaciones de usuarios del país y organismo público de defensa de derechos –Defensoría del Pueblo nacional con adhesión propuesta a las legislaturas y defensorías provinciales, Defensoría del Público y Usuarios TIC-; vi) aplicables previa notificación al usuario para su conocimiento, y alegato que considere corresponder.

## BIBLIOGRAFÍA

Califano, Bernadette (2017). Responsabilidad de intermediarios en Internet: un análisis a partir del caso Maiorana, En Revista Fibra N° 17, Buenos Aires, Disponible en <http://papel.revistafibra.info/responsabilidad-intermediarios-internet-analisis-partir-del-caso-maiorana/>

De Charras, D., Loreti, D. y Lozano, L. (2015) ¿Borrar el archivo o escribir la propia historia? Apuntes sobre el derecho al olvido. En Revista Fibra N° 17, Buenos Aires,

De Charras, D., Lozano, L. Rossi, D. (2012) “Ciudadanía(s) y derecho(s) a la comunicación”, en Las políticas de comunicación en el siglo XXI. Nuevos y viejos desafíos. Mastrini, Bizberge, De Charras (eds.), La Crujía, Buenos Aires

De Charras, D., Lozano, L. Rossi, D. (2017, noviembre 29). Términos y condiciones. En diario Página 12, Buenos Aires. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/79119-terminos-y-condiciones>

Electronic Frontier Foundation (2016) Censorship in Context: Insights from Crowdsourced Data on Social Media Censorship. Onlinecensorship.org Disponible en <https://onlinecensorship.org/news-and-analysis/onlinecensorship-org-launches-second-report-censorship-in-context-pdf>

Ferreyra, Eduardo (2017). Responsabilidad de Intermediarios: comentarios acerca de un proyecto de ley clave para la libertad de expresión. Asociación por los Derechos Civiles, Buenos Aires. 17/11/2017 Disponible en <https://adcdigital.org.ar/2017/11/17/responsabilidad-intermediarios-comentarios-acerca-proyecto-ley-clave-la-libertad-expresion/>

Gómez, Gustavo (2017, noviembre 22). Congreso vota Ley de intermediarios en Argentina. Expertos señalan aspectos positivos pero también legalización de la censura privada. Comunicado Observacom, Argentina.

MacKinnon, R. y otros (2014). Fostering Freedom Online: the Role of Internet Intermediaries, UNESCO (UNESCO Series on Internet Freedom), Paris. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002311/231162e.pdf>

Malaspina, Lucas (2018). “¿La democracia de Google, Facebook y YouTube?”, en Revista Nueva Sociedad edición digital, febrero. Disponible en <http://nuso.org/articulo/la-democracia-de-google-facebook-y-youtube/>

Mastrini, G. y De Charras, D. (2004). Veinte años no es nada: del NOMIC a la CMSI. Ponencia al Congreso IAMCR 2004, Porto Alegre, Brasil.

## DOCUMENTOS Y PROYECTOS

CIDH – OEA, Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, Informe anual 2014.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallo Belén Rodríguez c/Google. 2014

Observacom (2017) Regulación OTT (documento de trabajo), setiembre 2017

Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), Declaración Conjunta 2017 sobre Libertad de Expresión y "Noticias Falsas" ("Fake News"), Desinformación y Propaganda, Viena, 3 de marzo de 2017. Consultado en <http://www.observacom.org/sitio/wp-content/uploads/2017/03/Declaraci%C3%B3n-Conjunta-sobre-Fake-News-2017.pdf>

Senado de la Nación Argentina. Proyectos de Ley Senadora Fellner, Liliana: Regulando a los proveedores de servicios de enlace y búsqueda de contenidos alojados en Internet (expte 1865-S-15) y Senador Pinedo, Federico: Responsabilidades de los proveedores de Internet (expte 0942-S-2016). Consultados en <http://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2016-99.html>

*Ponencia presentada al GT (6) Economía Política de las Comunicaciones*

## Concentración de medios en América Latina: nuevas datos y dinámicas

*Martín Becerra y Guillermo Mastrini (UNQ; UBA; CONICET)*

**RESUMEN:** Los procesos de concentración, extranjerización, conglomeración, convergencia y regulaciones intensivamente modificadas por parte de los Estados en la región se combinan en un escenario que acerca de modo inédito al sector de medios audiovisuales y al de telecomunicaciones, con Internet como bisagra.

Las novedades principales de la estructuración de un sector medular para la convivencia democrática, para la circulación de la cultura, para la socialización y para la nueva economía son detalladas en el presente trabajo, que se suma a la serie histórica de estudios previos que los autores.

**PALABRAS CLAVE:** Concentración; medios; América Latina

### INTRODUCCIÓN

América Latina cumplió una década en la que varios países adoptaron nuevas regulaciones en materia de medios de comunicación. Estas regulaciones, en algunos casos, desbordan el conjunto específico de medios y disponen reglas de juego sobre actividades hoy convergentes, como las telecomunicaciones e Internet. La aspiración máxima de los cambios regulatorios consiste en reorganizar los procesos de producción y circulación social de informaciones y entretenimientos, por lo que la normativa tiende a alcanzar no sólo a los medios tradicionales, sino también las plataformas digitales de transporte de contenidos que antes controlaban en exclusiva las empresas mediáticas y a los nuevos intermediarios.

Si algo tienen en común las nuevas regulaciones, además de que surgen en un escenario de reconfiguración del modo de intervención estatal en el espacio público y, consecuentemente, también en el sector de la comunicación industrializada, es que colocan a la concentración de la propiedad como un eje central. Estas regulaciones también habilitan el acceso de actores sin fines de lucro a la titularidad de licencias audiovisuales, a la vez que establecen criterios y exigencias mínimas de producción de contenidos nacionales, independientes o locales. Algunas pocas de las regulaciones adoptadas en la última década fijan limitaciones a la libertad editorial de los licenciatarios y dueños de medios de comunicación.

En el presente artículo se abordará en especial el análisis de la concentración de la propiedad de las industrias de medios de comunicación y telecomunicaciones, dado que se trata de una cuestión de interés público manifestado como lesiva para el ejercicio pleno de la deliberación en las recientes regulaciones del sector. Percibida como dispositivo de "censura indirecta" por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, ver Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2000 y 2004), la concentración de la propiedad cuenta con artículos específicos en las regulaciones sobre medios que buscan el objetivo de atenuar sus efectos para así posibilitar que un mayor número de actores sociales accedan a la titularidad de medios de comunicación.

Pero ¿qué tan concentrada es la estructura de propiedad de los medios y de actividades convergentes de información y comunicación en América Latina? ¿Cuáles son los principales grupos concentrados en la región? ¿Acaso la concentración no se una tendencia inherente al desarrollo de industrias cuyos costos de producción exigen escalas significativas de integración del proceso productivo para afrontarlos? ¿Es la concentración un proceso que afecta a todos los sectores industriales convergentes? Para responder a estos interrogantes se traza un panorama descriptivo de la estructuración de las actividades de información y comunicación (aludidas como infocomunicacionales (sobre el concepto de infocomunicación ver Becerra, 2015).

En su Informe 2014 sobre la situación de la libertad de expresión, la UNESCO enmarca la adopción de nuevas leyes sobre medios en América Latina, que en muchos casos reemplazaron "leyes obsoletas, como las heredadas de las dictaduras militares", en la "oportunidad de transformar el paisaje mediático en más plural y menos concentrado"

(UNESCO, 2014, p. 7) aunque también consigna que según otra interpretación, las leyes son “una oportunidad para que los gobiernos actúen contra los medios críticos de sus gestiones”.

En el párrafo citado se adelantan algunas cuestiones fundamentales que aparecen en este trabajo: un importante nivel de concentración en los diferentes sistemas de medios, el desarrollo de nuevas normativas que procuran reconfigurar el escenario protagonizado por conglomerados con ramificaciones en los sectores audiovisual, telecomunicaciones e Internet, y un mayor intervencionismo estatal. Para completar el panorama cabe agregar la irrupción de las empresas telefónicas, que en un escenario de convergencia comienza a tomar posiciones dominantes en el sector de medios, especialmente en el de la televisión por cable.

## LA CONCENTRACIÓN: UN OBJETO MÓVIL

Estudiar la estructura de propiedad de los medios en América Latina constituye un desafío en varios sentidos. En primer lugar, porque no resulta arriesgado señalar que la región presenta uno de los índices de concentración de propiedad de medios más altos del planeta<sup>72</sup>. En segundo lugar porque, a diferencia de otras regiones, en general se carecen de estadísticas confiables por parte de los Estados, y las empresas de medios no brindan información sobre sí mismas<sup>73</sup>. En tercer lugar, porque el proceso de convergencia tecnológica produce una metamorfosis cardinal en la estructuración de las industrias abocadas a la producción, circulación y comercialización de lujos de comunicación y cultura. Es decir, la concentración es, como la convergencia, un proceso en curso y, por consiguiente, es imposible ser concluyente en el conocimiento dado su carácter inacabado.

América Latina tuvo sistemas de medios comerciales históricamente concentrados. Los principales grupos de comunicación de la región fueron transformándose en grandes conglomerados que reúnen variadas actividades en su seno ya desde las últimas dos décadas del siglo XX. Antes, estos grupos habían sido empresas familiares con propensión a dominar un sector de actividad, una industria de medios, lo que se cristalizó como procesos de concentración horizontal a lo largo de las décadas de 1950 y 1960, fundamentalmente (ver Mastrini y Becerra 2001). Hoy en día la lógica de acumulación de los principales grupos se basa no tanto en el poder de concentrar un mercado de medios específico (televisión, radio, prensa), lo que a su vez les otorgaba un estatuto de interlocución política privilegiado, sino en el ejercicio de posiciones dominantes en diferentes mercados en forma simultánea. De allí su carácter conglomeral.

Además, las estrategias de las empresas de telecomunicaciones robustecieron la tendencia a una estructuración oligopólica de estas actividades en América Latina, lo que acelera la tendencia a la concentración ya que la convergencia tecnológica entre medios, telecomunicaciones e Internet integra en las mismas plataformas de distribución a estos sectores, otrora separados. El comportamiento de Telmex y Telefónica hacia nuevas actividades va en esa dirección convergente. Ambos grupos reforzaron su presencia subcontinental en las últimas dos décadas y por ello hoy la región presenta un panorama que, en lo que refiere a las telecomunicaciones (fijas y móviles), se asemeja al duopolio.

La expansión de grupos conglomerales se produce, aunque parezca paradójico, en el mismo momento histórico en el que se presenta una novedosa producción de regulaciones que postulan una posición más activa por parte de los Estados y que invocan a la concentración como un problema de política pública. Por un lado, ello se debe a la emergencia de gobiernos de izquierda, centroizquierda o de impronta populista en muchos países de la región (Brasil, Chile, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Nicaragua, Uruguay y Argentina) muchos de los cuales han demostrado interés en establecer nuevos marcos regulatorios para los medios. Es importante consignar que esta caracterización no incluye a todos los países mencionados sino, fundamentalmente, a Venezuela, Uruguay, Argentina, Ecuador, Bolivia y Nicaragua, fundamentalmente. Por otro lado, la convergencia digital torna difusas las barreras tradicionales entre medios y telecomunicaciones, lo que también impacta en la necesidad de revisar las vejas regulaciones por su obsolescencia en relación a cómo evolucionan las industrias que son objeto de regulación.

Los grandes grupos de comunicación de la región se están reacomodando al nuevo entorno. Internamente están completando el proceso de transformación que implicó pasar de empresas familiares a estructuras conglomerales.

---

<sup>72</sup> Al menos de acuerdo al índice de concentración CR4 que se ha utilizado en investigaciones previas, que indican que las cuatro primeras empresas dominan en promedio cerca del 80% de los mercados (ver Mastrini y Becerra 2006, y Becerra y Mastrini 2009).

<sup>73</sup> Una consecuencia del proceso de conglomeración de los medios de comunicación fue la obligación de las empresas que cotizan en bolsa de brindar más información sobre sus estados financieros. En los últimos años se cuenta con mejores datos sobre el estado económico de los medios, aunque sólo de los grandes grupos que participan del mercado de valores.

Algunos de estos grupos aprovecharon la globalización diversificando sus intereses en otros países (fundamentalmente Televisa, Cisneros y Globo entre los grupos multimédios y Telmex y Telefónica en telecomunicaciones). A la vez, los grupos deben responder a los desafíos planteados tanto desde los sectores políticos que procuran redefinir el marco regulatorio, como desde las estrategias corporativas de las empresas telefónicas que se han tornado una competencia real a partir de la convergencia tecnológica y la integración de servicios (como el triple play). En este sentido, los grandes grupos multimédios de América Latina enfrentan los desafíos que plantea un régimen regulatorio global emergente, utilizando su gran capacidad de influencia sobre los gobiernos nacionales no obstante las contradicciones que surgen por el cambio en el carácter de intervención estatal promovido por algunos de los gobiernos latinoamericanos desde 2004 en adelante.

Este reposicionamiento hereda los rasgos centrales de un sistema tempranamente comercial, basado en la publicidad y protagonizado, en la mayor parte de los casos, por el sector privado. En este sentido, tanto la radio como la televisión han mostrado una fuerte tendencia a centralizar sus contenidos con base en los grandes centros urbanos. Lo mismo ocurre con las infraestructuras de redes digitales, que en su mayoría son administradas por los grupos de telecomunicaciones. El informe de UNESCO también resalta las amenazas que este proceso de concentración geográfica medios y tecnologías de la información representa para la diversidad de perspectivas, pues sostiene que “al combinarse con la concentración de la propiedad, la concentración geográfica también afecta el pluralismo y la diversidad debido a que genera uniformidad de agendas y de contenidos informativos” (UNESCO, 2014, p. 16).

Los principales grupos que operan en América Latina son, en la mayoría de los casos, de origen latinoamericano, con la excepción de capitales españoles en el caso de Telefónica o estadounidenses en el caso de DIRECTV.

La Tabla 1 presenta un resumen económico de los principales grupos de comunicación en la región.

Grupo	País con sede principal	Principal rama de actividad en medios	Ingresos (en US\$ millones)	Año	Fuente
Telefónica	España	Telefonía fija, móvil, conexión a Internet y tv abierta y de pago	65034	2013	Estados contables. Incluye ingresos en países europeos (España, Alemania y Reino Unido) (10582 millones) 54452 en A. Latina.
Claro (América Móvil)	México	Telefonía fija, móvil, conexión a Internet y tv de pago	50590	2013	Estados contables. Incluye ingresos en EEUU (466 millones) 50124 en A. Latina.
DirecTV	EEUU	TV satelital	27250	2014	Institute of media and communications policy. “Media Data Base - International Media Corporations 2014” en <a href="http://www.mediadb.eu/en.html">http://www.mediadb.eu/en.html</a> . [Consulta: febrero de 2015].
Globo	Brasil	TV	5721	2014	Institute of media and communications policy. “Media Data Base - International Media Corporations 2014” en <a href="http://www.mediadb.eu/en.html">http://www.mediadb.eu/en.html</a> . [Consulta: febrero de 2015].
Televisa	México	TV	4951	2014	Institute of media and communications policy. “Media Data Base - International Media Corporations 2014” en <a href="http://www.mediadb.eu/en.html">http://www.mediadb.eu/en.html</a> . [Consulta: febrero de 2015].
Prisa	España	Multimedios (en A. Latina posee una extensa red de radios)	3003	2014	Institute of media and communications policy. “Media Data Base - International Media Corporations 2014” en <a href="http://www.mediadb.eu/en.html">http://www.mediadb.eu/en.html</a> . [Consulta: febrero de 2015].
Clarín	Argentina	Multimedios (su	2592	2013	Vidal Bonifaz, Francisco. “Ventas de empresas

		principal fuente de ingresos es la tv por cable).			latinoamericanas de medios, 2013” [en línea]. En: <i>La Rueda de la Fortuna</i> . 3 de noviembre de 2013. Bitácora <ruedadelafortuna.wordpress.com> en el servidor <www.wordpress.com>. [Consulta: febrero de 2015].
Cisneros	Venezuela	Multimedios (principalmente tv y contenidos audiovisuales)	1500	2013	Cifra aproximada en base a Forbes. Los ingresos comprenden todas las actividades del grupo no sólo en América Latina. (El grupo tiene los siguientes intereses: AOL Latin America (50%), Ibero-American Media Partners (Latin American Media Investments, 50%), Playboy TV Intl. (derechos de transmisión para el Reino Unido, España, Portugal, Japón y América Latina; y sólo en castellano para Estados Unidos, 80%) y Galaxy Latin America (transmisión satelital de televisión a través de DIRECTV, 22%), al igual que el canal venezolano Venevisión).
Abril	Brasil	Editorial	1191	2013	Vidal Bonifaz, Francisco. “Ventas de empresas latinoamericanas de medios, 2013” [en línea]. En: <i>La Rueda de la Fortuna</i> . 3 de noviembre de 2013. Bitácora <ruedadelafortuna.wordpress.com> en el servidor <www.wordpress.com>. [Consulta: febrero de 2015].
Caracol (grupo Sarmiento Angulo)	Colombia	TV	377	2014	Estados contables
RCN (grupo Ardila Lülle)	Colombia	TV	341	2014	Estados contables
Canal 13 (grupo Luksic)	Chile	TV	163	2013	Vidal Bonifaz, Francisco. “Ventas de empresas latinoamericanas de medios, 2013” [en línea]. En: <i>La Rueda de la Fortuna</i> . 3 de noviembre de 2013. Bitácora <ruedadelafortuna.wordpress.com> en el servidor <www.wordpress.com>. [Consulta: febrero de 2015].

Como se observa en la tabla, la escala de ingresos de las telefónicas es muy superior a la de los grupos en América Latina y, por otro lado, la escala de DIRECTV como operador panamericano

Como se observa en la tabla, la escala de ingresos de las telefónicas es muy superior a la de los grupos en América Latina y, por otro lado, la escala de DIRECTV como operador panamericano es muy superior a la de los multimedios latinoamericanos. Estas diferencias de escala constituyen una plataforma ineludible para evaluar la proyección de la convergencia entre industrias que presentan magnitudes y volúmenes tan dispares. Estas empresas trascienden el mercado latinoamericano, y su ámbito de negocios es de carácter global.

Asimismo, se observa que dentro de los grupos multimedios de América Latina hay dos escalas: la de los principales grupos de Brasil (Globo y Abril), México (Televisa), Argentina (Clarín) y Venezuela (Cisneros, aunque en este caso cuentan sus actividades en EEUU) que superan con creces el umbral de ingresos de más de mil millones de dólares anuales, y la del resto de los países, que están lejos de alcanzar el tamaño de los grupos mencionados. En parte, ello se debe a que por las diferencias demográficas y económicas en la región, América Latina exhiba tres grandes mercados en información y comunicación como Brasil, México y Argentina, y entonces los grupos más importantes de estos países tengan un mayor despliegue. Pero también la habilidad de estos grupos para proyectarse regionalmente en EEUU (en el caso de grupos mexicanos) o exportar contenidos (caso Globo) también cuenta a la hora de analizar sus fortalezas.

Otra cualidad que muestra la tabla anterior es que si bien los grandes grupos multimedios de América Latina tienen como principal fuente de ingresos el sector audiovisual (Globo, Televisa, Clarín, Cisneros, Caracol, RCN, Canal 13), sin embargo corresponde destacar la presencia de un grupo editorial (Abril), que es el segundo en importancia en Brasil.

Es decir que las telecomunicaciones en primer lugar, y el audiovisual en segundo término, se ubican como las actividades económicamente más potentes del sistema convergente de información y comunicación. Esa es una de las principales razones de fusiones, adquisiciones y compras de grupos editoriales por parte de operadores audiovisuales y de telecomunicaciones.

Es importante aclarar que en América Latina varios de los grupos audiovisuales hace años que están insertos en el negocio de conexión a Internet a través de sus empresas de televisión por cable. El caso más emblemático es el del grupo Clarín, cuya empresa fundacional fue el diario que lleva ese nombre y que lidera en ventas el sector editorial en Argentina, pero desde hace más de diez años más del 75% de sus ingresos proviene de su actividad como cableoperador. Este servicio, que el grupo Clarín realiza a través de la empresa Cablevisión, es complementado por la conectividad a Internet al aprovechar la capilaridad de su importante red de cable.

## ANÁLISIS DE LAS TENDENCIAS EN CONCENTRACIÓN DE MEDIOS EN AMÉRICA LATINA

Los primeros quince años del siglo XXI en América Latina muestran que los procesos de concentración de las actividades infocomunicacionales relevados en este trabajo se han extendido y revisten un carácter conglomeral, con corporaciones que exhiben posición dominante en varios de los medios que, hasta la última década del pasado siglo, sostenían por lo general un comportamiento separado. Si entonces la concentración era fundamentalmente horizontal y proyectaba a la vez movimientos de integración vertical, por lo que en cada industria el liderazgo buscaba integrar en la misma estructura empresarial los diferentes eslabones de la cadena de valorización, desde hace ya más de una década la tendencia expansiva de los conglomerados más poderosos se manifiesta en su creciente dominio de varias actividades al mismo tiempo.

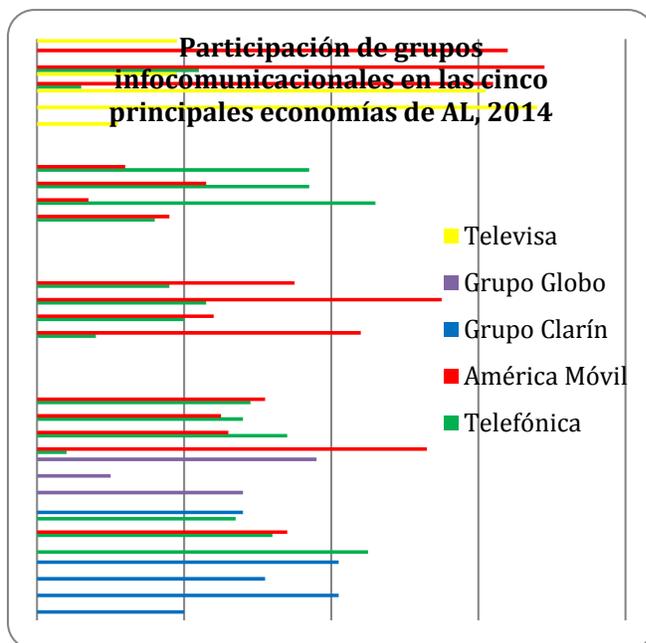
Sobre una estructura históricamente concentrada potenciada por la ausencia de políticas públicas que evitaran el dominio excesivo de pocos grupos sobre los medios de comunicación, y en contraste con los países capitalistas centrales (ver Just, 2009), en América Latina el efecto de la inserción de las telecomunicaciones en los medios refuerza la tendencia a la concentración y a una configuración oligopólica con escasos conglomerados con proyección regional. Esta investigación constata que las diferentes industrias exhiben niveles de concentración incompatibles con el objetivo de promoción de la diversidad que es, por su parte, un mandato para las políticas públicas. Si consideradas por separado cada una de las ramas expone el dominio absoluto de cuatro o menos grupos, en conjunto el panorama es poco alentador desde una perspectiva orientada a lograr mayor pluralidad de propietarios.

A su vez, los estudios sobre la concentración de la propiedad de medios e industrias infocomunicacionales deben incorporar el lugar cardinal de la metamorfosis convergente en su estructuración así como su carácter inacabado (dado que se trata de procesos en curso), lo que impide realizar conclusiones asertivas sobre su evolución. Además, en América Latina este tipo de estudios es surcado por el desafío de lidiar con un sector que, en general, carece de estadísticas confiables por parte de los Estados y en el que las empresas retacean datos básicos sobre el funcionamiento de los mercados.

Si bien los indicadores del presente estudio constatan el alto nivel de concentración de cada una de las industrias objeto de investigación desde el año 2000 y hasta el presente, sin embargo, la cualidad conglomeral y la presencia de grandes y pocas corporaciones en los distintos mercados relevados merece destacarse como un resultado claro del cambio de comportamiento de las industrias de la información y la comunicación en la actualidad.

Por ello, al actualizar periódicamente la investigación sobre estructura y concentración infocomunicacional en América Latina, se verifica que el siglo XXI porta una profunda transformación tecnológica que es fundamental contemplar en el análisis, toda vez que ninguno de los sectores analizado es en esencia similar quince años después del año 2000 (ver Bustamante y De Miguel, 2005). Los escenarios de metamorfosis son la extensión del acceso, los servicios que cada red distribuye, las infraestructuras que utiliza para producir y transportar sus contenidos, las estrategias de comercialización y participación económica en el producto sectorial, el vínculo con los usuarios, los procesos de trabajo que organizan sus producciones y su escala geográfica real y potencial.

La expansión de grupos conglomerales que potencia la dirección concentrada del sector infocomunicacional en América Latina en el lapso 2000-2015 se produjo, aunque parezca paradójico, en el mismo momento histórico en el que se desplegó una novedosa producción de regulaciones que postulaban una posición más activa por parte de los Estados y que invocaban a la concentración como un problema de política pública (sobre todo entre 2004 y 2015, ver Becerra, 2015). Pocas de estas políticas públicas fueron consecuentes con su postulado y casi ninguna fue eficaz en la contención o moderación de los índices de concentración de la propiedad (para el caso argentino, ver Mastrini y Becerra, 2017).



En el gráfico anterior se observa la participación de los conglomerados infocomunicacionales más grandes de la región en cada una de las industrias relevadas en los cinco países que integran en estudio, lo que permite observar no sólo el grado de penetración de cada uno de estos grupos, sino también la expansión regional de las dos grandes operadoras de telecomunicaciones, Telefónica y América Móvil.

Los grandes grupos de comunicación de la región se fueron reacomodando al nuevo entorno y siguen haciéndolo. Internamente están completando el proceso de transformación que implicó pasar de empresas familiares a estructuras conglomeradas. Algunos de estos grupos aprovecharon la globalización diversificando sus intereses en otros países (fundamentalmente Televisa, Cisneros y Globo entre los grupos multimedia y Telmex y Telefónica en

telecomunicaciones). A la vez, los grupos deben responder a los desafíos planteados tanto desde los sectores políticos que procuraron redefinir el marco regulatorio, como desde las estrategias corporativas de las empresas telefónicas que se han tornado una competencia real a partir de la convergencia tecnológica y la integración de servicios (como el triple o cuádruple play). En este sentido, los grandes grupos multimedia de América Latina enfrentan los desafíos que plantea un régimen regulatorio global emergente, utilizando su gran capacidad de influencia sobre los gobiernos nacionales no obstante las contradicciones que surgen por el cambio en el carácter de intervención estatal promovido por algunos de los gobiernos latinoamericanos desde 2004 en adelante.

Este reposicionamiento hereda los rasgos centrales de un sistema tempranamente comercial, basado en la publicidad y protagonizado, en la mayor parte de los casos, por el sector privado. En este sentido, tanto la radio como la televisión han mostrado una fuerte tendencia a centralizar sus contenidos con base en los grandes centros urbanos. Lo mismo ocurre con las infraestructuras de redes digitales, que en su mayoría son administradas por los grupos de telecomunicaciones. El informe de UNESCO sobre Libertad de Expresión de 2014 resalta las amenazas que este proceso de concentración geográfica de medios y tecnologías de la información representa para la diversidad de perspectivas, pues sostiene que “al combinarse con la concentración de la propiedad, la concentración geográfica también afecta el pluralismo y la diversidad debido a que genera uniformidad de agendas y de contenidos informativos” (UNESCO, 2014: 16). La cita de la UNESCO es refrendada por una fértil tradición de comprender a la concentración de las industrias de la comunicación como amenazas a la libertad de expresión, como reseñan Loreti y Lozano El derecho a comunicar (2014). Por ejemplo, el Informe 2009 sobre “Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente”, la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de DDHH sostuvo que “La igualdad en el ejercicio de la libertad de expresión, a efectos de analizar la legitimidad de la finalidad perseguida por la regulación sobre radiodifusión, requiere tres componentes: pluralidad de voces (medidas antimonopólicas), diversidad de las voces (medidas de inclusión social) y no discriminación (acceso en condiciones de igualdad a los procesos de asignación de frecuencias)” (RELE, 2009).

Para la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión, “la regulación sobre radiodifusión debería formar parte de una política activa de inclusión social que tienda a la reducción de las desigualdades existentes en la población respecto del acceso a los medios de comunicación. Esto exige que los Estados, al momento de regular la actividad de radiodifusión, tengan especialmente en consideración a grupos con dificultades para hacer efectivo dicho acceso. En tal sentido, la regulación debería tener como finalidad contribuir a que todos los sectores puedan competir en igualdad de condiciones, garantizando para ello reglas especiales que permitan el acceso de grupos tradicionalmente marginados del proceso comunicativo” (RELE, 2009).

Dado que la convergencia entre medios y telecomunicaciones es una realidad, las recomendaciones de la Comisión Interamericana de DDHH merecen actualizarse bajo la premisa de que las redes de distribución de información

se imbrican y fusionan cada vez más.

Si se compara la importancia económica de los sectores que convergen en un mega conjunto infocomunicacional, se advierte que las telecomunicaciones aportan el mayor volumen de ingresos. Por ello su imbricación con los medios tiene vocación transformadora y es causa de preocupación por parte de los actores tradicionales de las industrias editorial y audiovisual. Entre Telefónica y América Móvil (Telmex) facturan en la región diez veces lo que suman Globo y Televisa, los multimédios más poderosos con sede en los dos países latinoamericanos más grandes (ver Becerra y Mastrini, 2016). Sin embargo, su poder de lobby no es una traducción directa y automática de su capacidad económica, ya que en muchos casos la orientación de las políticas estatales responde con mayor atención a reclamos o tensiones del sector de medios (como por ejemplo la fusión del mercado de televisión de pago en Argentina en diciembre de 2007 que benefició al Grupo Clarín o las decisiones sobre regulación asimétrica que en México impactaron más sobre América Móvil que sobre Televisa desde la puesta en vigencia de la Reforma de las Telecomunicaciones de 2014).

La concentración, que los autores del presente vienen analizando desde hace más de 20 años, es inherente a la organización a gran escala de la comunicación y, como señalara la Escuela de Frankfurt y complejizaran los autores de la economía política de la comunicación y la cultura, es un rasgo característico de las sociedades modernas. Durante la segunda mitad del siglo XX y en pleno diálogo con la tradición político-intelectual del debate público robusto potenciada con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, se desarrollaron políticas públicas que contuvieron o atenuaron el impacto de la concentración de medios en pocas manos. Tanto en América del Norte como en Europa esas políticas consolidaron una fértil perspectiva cuyo objetivo era “evitar que un propietario tenga un control excesivo de la producción, distribución y promoción, así como las condiciones que operan para la recepción de las distintas formas de cultura” (Smiers, 2006: 248). Así, la regulación de la propiedad procura “establecer una multiplicidad de propietarios de empresas culturales, limitar el dominio de mercado, proteger a las comunidades que normalmente no tendrían voz en ese mercado y asegurar que los propietarios sean responsables en la esfera pública” (Smiers, 2006: 248).

Amén de la unificación de la línea editorial y de la restricción de acceso al pleno ejercicio de la libertad de expresión a vastos sectores de la comunidad, la concentración de la propiedad de los medios de producción de información y de sus redes de distribución generan, como citan Mendel, García Castillejo y Gómez (2017), nuevos riesgos de abusos de posición dominante.

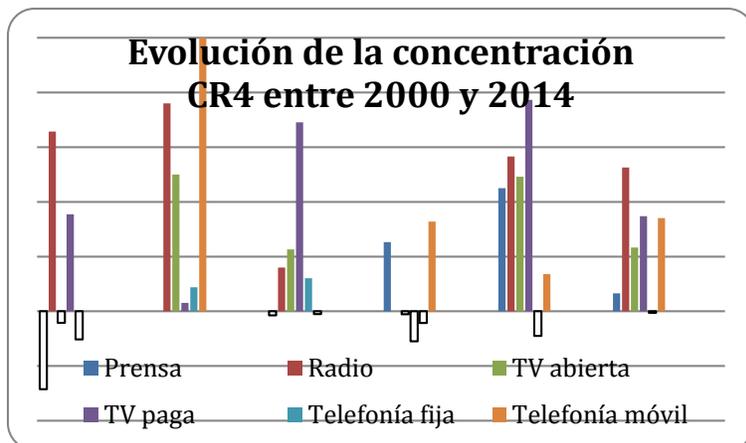
La convergencia añade complejidad a la cuestión. Tomado por separado, el sector de las telecomunicaciones fue siempre más concentrado que las industrias de medios. Si bien la industria audiovisual (en particular, la televisión) es intensiva en la demanda de capitales para renovar la producción de contenidos y difundirlos para obtener audiencias dispuestas a pagar directamente o bien para rentabilizarlas en la captación de ingresos publicitarios y ello, junto al carácter finito del espectro en el caso de la tv abierta y de la radio, y a la escala del tendido de infraestructuras en el caso de la tv paga, las políticas públicas por un lado y la relativa separación entre actividades de medios por el otro permitieron que ciertos márgenes de mercado estuviesen abiertos a la competencia.

Asimismo, los procesos de concentración y convergencia, potenciados, impactan en la reorganización cardinal de los procesos de organización productiva de las actividades de información y comunicación y causan un sustantivo cambio en el ejercicio de los oficios y profesiones que tienen lugar en ellos. Para la Federación Internacional de Periodistas, “el arribo y la concentración de las nuevas tecnologías facilita la polivalencia del trabajador de prensa, ya que se diversifican las plataformas donde debe generar contenido. Por otro lado, es natural que los actores con mayor rentabilidad económica -más con un marco legal que imposibilita el financiamiento de los medios comunitarios- estén a la vanguardia de los cambios tecnológicos, por lo cual tienden a ser los medios más grandes aquellos donde el trabajador realiza múltiples tareas y por salarios depreciados, a partir, entre otras cosas, de la discrecionalidad de los pocos propietarios que controlan el mercado y la escasa oferta laboral” (FIP, 2016).

Cada uno de los países relevados este trabajo responde en su desarrollo infocomunicacional a variables que combinan historias sociales, económicas y político-regulatorias específicas con un marco regional de notables parecidos y un escenario global de transformación tecnológica que disciplina la evolución de los mercados y de las tendencias endógenas. Este trabajo da cuenta, pues, de esa combinación entre la singular configuración de las industrias de la información y la comunicación propia de una cultura nacional y el pasaje progresivo a su imbricación con procesos que desbordan las fronteras de cada país.

Los principales grupos que operan en América Latina son, en la mayoría de los casos, de origen latinoamericano, con la excepción de capitales españoles en el caso de Telefónica o estadounidenses en el caso de DirecTV.

La tendencia general de incremento de los niveles de concentración y conglomeración convergente de las actividades infocomunicacionales se refleja en el siguiente gráfico que marca la evolución del CR4 en los primeros tres lustros del siglo XXI en las economías latinoamericanas más grandes:



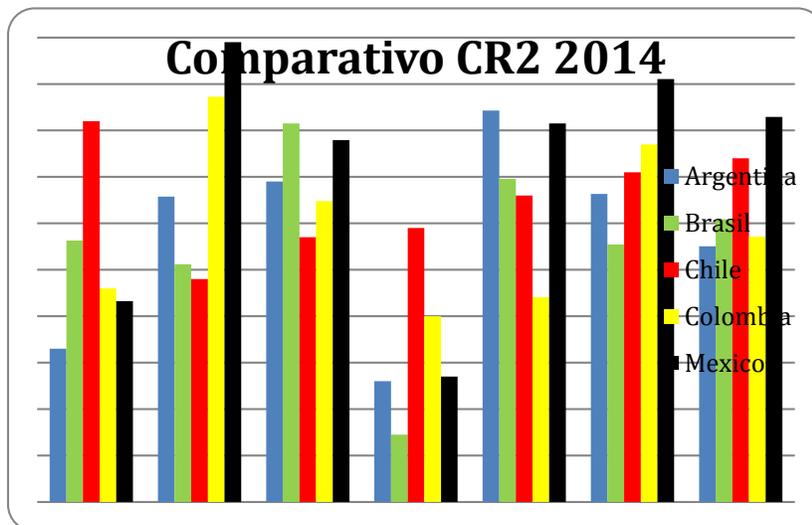
En casi todas las industrias relevadas y en casi todos los países se fortalecieron los niveles de dominio de los principales grupos, sin que las políticas públicas esbozadas en algunos de los casos comprendidos en el estudio haya alterado esa tendencia que tiene, pues, un carácter estructural.

Ahora bien, si en lugar de tomar como referencia el índice de concentración CR4 y medir la participación de los cuatro primeros operadores de cada segmento infocomunicacional, se reparara en el CR2, es decir, en la incidencia de las dos

principales compañías, se arribaría a un resultado que potencia las tendencias anteriormente reseñadas, es decir que se apreciaría que en los países más poblados y economías más robustas de América Latina la competencia real en el ecosistema infocomunicacional es muy escasa, toda vez que hay virtuales duopolios en casi todas las industrias con excepción de la radio (el medio de menor importancia económica). En efecto, los niveles de concentración de las comunicaciones en América Latina son tan altos que el método CR4 –pertinente para otras regiones del planeta- queda holgado.

La obturación de concurrencia infocomunicacional interpela doblemente a las políticas públicas, dado que se priva del acceso a los medios y redes de información y comunicación en igualdad de condiciones a numerosos actores de la sociedad por un lado, erosionando su derecho a la libertad de expresión, mientras que, simultáneamente, se distorsiona estructuralmente la competencia y se afecta la libertad de comercio.

Por otro lado, estos nuevos indicadores sobre la evolución de la concentración en la región demuestran que las oportunidades que presenta la llamada revolución digital al descomponer parte de la cadena de producción infocomunicacional, fundamentalmente en los eslabones de la distribución, exhibición y consumo de contenidos y comunicaciones, no se corresponden con una apertura de mercados (lo que suele esgrimirse en los discursos políticos y publicitarios y no registrarse en la práctica en ningún sentido de la expresión) y un aprovechamiento de nuevos actores para ampliar la concurrencia de estos sectores. Por el contrario, la concentración registra un incremento a lo largo de los primeros 15 años del siglo XXI, con el añadido que refuerza el carácter endogámico de este proceso, dado que los eventuales ingresantes en el mercado de televisión de pago, por ejemplo, provienen del segmento de las telecomunicaciones y viceversa. Estos indicadores son de relevancia a la hora de evaluar cómo se produce y circula



socialmente la información y la comunicación a nivel masivo, toda vez que, como señalan Mendel, García Castillejo y Gómez (2017), “en la mayoría de los países, para un importante sector de la población los medios tradicionales (televisión, radio y periódicos) aun representan la principal fuente de noticias e información de actualidad.”

Hay que considerar otro tipo de concentración, que en el lapso estudiado era emergente y al momento de la edición del presente trabajo se ha consolidado para alarma de los actores de los medios tradicionales. La intermediación de gigantes digitales globales como Google y Facebook afecta el funcionamiento de la cadena productiva de la información y el entretenimiento quitándoles a las industrias de medios el control no sólo de la organización de los contenidos que producen sino, también, de su distribución, exhibición y comercialización (ver Döpfner, 2014). Es decir que los intermediarios digitales, caracterizados desde los medios como depredadores que parasitan los contenidos creados por éstos, se lograron insertar como molestos eslabones estratégicos del ecosistema de contenidos capturando así porciones crecientes de la renta del sector.

Si antes de la irrupción de la era digital los medios tenían como competidores en su labor de troquelado de la agenda pública a las instituciones políticas, sindicales, religiosas, educativas, deportivas, que disputaban las jerarquías, los enfoques y las atribuciones asignadas a temas y personas protagonistas de la programación de los medios, hoy el panorama luce mucho más problemático por el peaje de intermediación digital de conglomerados que no están sujetos a las políticas estatales (al menos, no de los países latinoamericanos) y que imponen nuevas reglas de juego y agregan mayor complejidad al estudio de la concentración.

El desafío de continuidad de los estudios sobre concentración de la propiedad de medios en América Latina, que incorporó tempranamente en las investigaciones de los autores de este trabajo al sector de las telecomunicaciones, es sumar en un indicador también a las redes digitales para mensurar y comprender la transformación convergente del ecosistema de comunicaciones. Este es uno de los mayores desafíos que afronta el campo de estudios de economía política de la comunicación y la cultura (Mosco, 2009; Zallo, 2011) con trabajo de campo empírico.

## REFERENCIAS

- América Móvil (2014). Estados contables. Ciudad de México, México: América Móvil. Disponible en <http://www.americamovil.com/amx/es/cm/reports/Q/2T14.pdf>
- Arsenault, A. y Castells, M. (2008). The structure and dynamics of global multimedia business networks. *International Journal of Communications*, 2, 707-748.
- Becerra, M. (2015), De la concentración a la convergencia: políticas de medios en Argentina y América Latina. Buenos Aires, Argentina: Paidós
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2009). Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Doyle, G. (2002). *Media ownership*, Londres, Inglaterra: Sage Publications.
- Fox, E. (1990). *Días de Baile: el fracaso de la reforma de la televisión de América Latina*. Ciudad de México, México: FELAFACS-WACC.
- Fox, E. y Waisbord, S. (eds.) (2002). *Latin politics, global media*, Austin, TX: University of Texas Press.
- Institute of media and communications policy. (2014). *Media Data Base – International Media Corporations 2014*. Disponible en <http://www.mediadb.eu/en.html>
- López Olarte, O. (2004). *Las fuerzas económicas del mercado mundial del cine*. Proyecto Economía y Cultura. Carthagènes, Colombia: Convenio Andrés Bello.
- Mastrini, G. y Becerra, M. (2006). *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Napoli, P. (1999). Deconstructing the diversity principle. *Journal of Communication*, 49(4), 7-34.

Noam, E. (2004, 30 de agosto). How to measure media concentration. Financial Time. Disponible en <http://www.citi.columbia.edu/elinoam/FT/8-30-04/measure.htm>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de OEA. (2000). Violaciones indirectas a la libertad de expresión: el impacto de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/medios/concentracion%20en%20medios%20Pages%20from%20Informe%20Anual%202004-3.pdf>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de OEA. (2004). Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2004. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos. Disponible en <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=459&IID=2>.

Telefónica. (2014). Estados contables. Madrid, España. Disponible en [http://www.telefonica.com/es/shareholdersinvestors/pdf/rdos13t4-ipp\\_ctas\\_resum\\_esp.pdf](http://www.telefonica.com/es/shareholdersinvestors/pdf/rdos13t4-ipp_ctas_resum_esp.pdf)

Trejo Delarbre, R. (2010). Muchos medios en pocas manos: concentración televisiva y democracia en América Latina. Intercom, Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, 33(1), 17-51.

UNESCO. (2014). Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: Situación regional en América Latina y el Caribe. Montevideo, Uruguay: UNESCO.

Vidal Bonifaz, F. (2013, 3 de noviembre). Ventas de empresas latinoamericanas de medios, 2013. La Rueda de la Fortuna. Disponible en [ruedadelafortuna.wordpress.com](http://ruedadelafortuna.wordpress.com)



*Ponencia presentada al GT (6) Economía Política de las Comunicaciones*

---

## **Inclusión social y exclusión digital. Acceso a internet Banda Ancha en ciudades de Colombia**

### **Social inclusion and digital exclusion. Broadband internet connections in cities of Colombia**

### **Inclusão social e exclusão digital . Acesso à internet broadband nas cidades da Colômbia**

*Wilmer López López<sup>74</sup>*

**RESUMEN:** La noción generalizada de un mundo que se transforma en el espacio de lo digital y de lo tecnológico; un espacio que integra cada vez más los modos de vida de los ciudadanos, se ve ensombrecido con las realidades de exclusión y brecha digital causada tanto como por la imposibilidad de acceso a los servicios de conectividad como por el analfabetismo digital. Este trabajo pretende realizar un análisis de la problemática generada por la brecha digital, examinando la penetración de conexiones de banda ancha como limitante para la conformación de sociedades digitales e incluyentes en ciudades Colombianas. Como metodología de investigación se presenta un estudio comparativo entre las ciudades Colombianas de Medellín y Santiago de Cali, ciudades con altas tasas de acceso a servicios de conectividad y servicios digitales, pero con grandes problemas de exclusión social. Se concluye que contradictoriamente el aumento de los procesos de desarrollo social basados en lo digital, deja por fuera a altos porcentajes de la propia sociedad y generan por lo tanto nuevas formas de exclusión aún mucho más difíciles de superar que la exclusión social tradicional.

**PALABRAS CLAVE:** Brecha Digital, Exclusión Social, Concentración de Medios.

---

#### **1. TEMA CENTRAL.**

Se plantea en el presente artículo abordar la discusión que suscita la existencia de la brecha digital en el marco de las ciudades Colombianas, principalmente desde la problemática de exclusión en los servicios de banda ancha de internet para la población. Se realiza por lo tanto una aproximación teórica a los problemas generados por la falta de acceso a la interconexión de Internet como un limitante para la consolidación de sociedades realmente digitales e incluyentes.

#### **2. OBJETIVOS.**

- Realizar un análisis teórico que permita un acercamiento a la problemática de la exclusión digital en América Latina y en especial en Colombia, desde la perspectiva de la economía política de las comunicaciones.
- Desarrollar una caracterización de las ciudades objeto del estudio para entender la conformación socioeconómica y el tamaño de la población.
- Generar un análisis comparativo de los datos de penetración de Banda Ancha en las ciudades objeto del estudio.
- Generar reflexiones que permitan un acercamiento al entendimiento del fenómeno de la brecha digital y la exclusión digital en Colombia.

---

<sup>74</sup> Wilmer Lopez Lopez, Doctorando en Estudios Sociales de América Latina, Universidad Nacional de Córdoba Argentina,

[wilmer.lopez@alumnos.unc.edu.ar](mailto:wilmer.lopez@alumnos.unc.edu.ar)

### 3. LA EXCLUSIÓN DIGITAL Y LA BRECHA DIGITAL EN AMÉRICA LATINA

En el actual contexto del escenario mundial, donde la creación de ecosistemas digitales alrededor del Internet permite la conformación de espacios políticos, sociales, culturales y económicos en América Latina y el mundo, se discute sobre los efectos contradictorios de exclusión que se están generando en este proceso de crecimiento. Esta nueva forma de exclusión es denominada brecha digital, que se define como la distancia entre quienes tienen capacidad de acceso a las tecnologías de la Información y las comunicaciones, y quienes no acceden a ellas por diferentes circunstancias. Este tipo de brecha se da en todos los países y regiones, caracterizándose por problemas de acceso a la infraestructura de conexión e interconexión asociada a costos y la limitación en el acceso debido a problemas de nivel de alfabetización que limitan su uso. Adicionalmente esta brecha, se puede dividir en tres tipos diferentes en los países en desarrollo: la primera corresponde a infraestructura, la segunda a costos de acceso a los servicios por parte de los usuarios y la tercera a la capacidad de comercio electrónico, correspondiendo esta última a la más crítica, por generar esta una exclusión social de tipo económico (G. Mastrini, Bizberge, & Charras, 2013). Estas realidades de exclusión son un problema de orden global y que en América latina convive con viejos problemas de la desigualdad propia de su carga histórica, y hoy se adicionan problemas de desigualdad científica, tecnológica y de acceso a la información causadas por la brecha digital; esto condena a un porcentaje importante de ciudadanos Latinoamericanos a estar por fuera de los sistemas de redes de calidad en educación, de producción y apropiación de conocimiento, de empleos dignos y de ciudadanía económica (Alva de la Selva, 2015). Con esta realidad es indudable que la mayor parte de la población de América Latina, se nutre de conocimientos efímeros, fragmentados y superficiales, que limita la capacidad de actuar en el entorno de su propia historia y la constitución de una sociedad del conocimiento. Profundizando de esta manera brechas sociales (Loreti, Mastrini, & Baranchuck, 2007). Problemática, definida por la profesora Daniela Monje así: "*Los ciudadanos, interpelados como sujetos del cambio, como actores sociales capaces con su acción de otorgar valor de uso a la información, no han conseguido consolidarse como actores de peso en las disputas por el uso social de la tecnología*" (Monje, 2016).

Este fenómeno anteriormente descrito, se amplifica con el concepto de la sociedad de la información y en especial la revolución informacional de las anteriores décadas que se caracterizaba principalmente por: 1) la información se convierte en un insumo y en un factor de reestructuración del proceso productivo 2) Los costos de procesamiento y transmisión disminuyen su costo a medida que se masifican industrialmente, y 3) Se multiplica exponencialmente la capacidad de producir, procesar, almacenar y enviar volúmenes cada vez mayores de información. Sin embargo el problema se traslada en la capacidad de codificar y decodificar dicha información que se limita a escenarios de competitividad y desregularización, con sus respectivas consecuencias sociales (Becerra, 2003). En este contexto, la economía de las nuevas redes de comunicación traslado el problema de la dominación, no solo a una problemática del centro y la periferia, si no al problema de aquellos que lograron conectarse con las dinámicas mundiales y aquellos que no lo lograron (Guillermo Mastrini & Bolaño, 1999, p. 60).

El escenario de competitividad y desregularización de las comunicaciones, se agudiza con la privatización de los medios de comunicación en América Latina, consecuencia de los procesos históricos de políticas Neoliberales de los países dentro de los procesos de economía global lo que conlleva a una concentración de medios en toda la región, asegurando una estructura de poder en los medios de comunicación por los intereses representados en estos medios. (Schleifer & Monasterio, 2007). Según Guillermo Mastrini y Martín Becerra, "Históricamente se ha definido que la forma de garantizar el pluralismo es a través de la diversidad de medios y de la expresión pública de diferentes definiciones políticas. Este derecho no debe quedar confinado a la garantía de una estructura de propiedad no oligopólica, sino que también debe asegurarse la multiplicidad de contenidos en los medios. Esta diversidad de propietarios y contenidos debe quedar reflejada en todos los niveles relevantes: el político, el cultural y el lingüístico." (Mastrini, G. & Becerra, 2007). Sin embargo, América Latina tiene uno de las concentraciones de los medios más fuertes de todo el planeta. Especialmente los grandes grupos de comunicación de la región se están re-acomodando al nuevo entorno aprovechando los procesos de la globalización para diversificar sus intereses en otros países (fundamentalmente Televisa, Cisneros y Globo entre los grupos multimedia y Telmex y Telefónica en telecomunicaciones)." (Becerra, Martín & Mastrini, 2015).

Según el estudio presentado por el Observatorio Latinoamericano de Regulación Medios y Convergencia – Observacom, En *América Latina* continua el aumento de la concentración y monopolio de los medios de comunicación, en el caso específico de Colombia dando continuidad a la tradición en la región, la concentración de los medios de comunicación está en manos de familias que paralelamente son dueñas de corporaciones en diferentes sectores económicos y financieros; apoyan sus empresas de medios con fines de lucro, los tres grupos más importantes son: la Organización Luis Sarmiento Angulo, el grupo Valorem vinculado a la familia Santo Domingo y la Organización Ardilla Lulle. En el caso de las Telecomunicaciones el grupo liderado por Carlos Slim, y Telefónica de España con Movistar tienen

la mayor participación en el mercado, constituyéndose en adalides de los medios de comunicación de carácter privados; en un sistema de regulación que no limita la participación de capital extranjero o los servicios cruzados (Becerra & Mastrini, 2017, p. 123).

A los problemas de concentración de medios y la des-regularización, que entrega el desarrollo y aumento de la posibilidad de conexión a las dinámicas de mercado, se suman los problemas de convergencia digital, que genera nuevos retos en la implementación de políticas de comunicación, puesto que el escenario cambia al no limitar solo empresas de comunicaciones tradicionales si no que los nuevos ecosistemas digitales obligan a la reevaluación de las políticas que abarquen todo el espectro desde los equipos de red, los medios de transmisión, los contenidos y la injerencia del estado para garantizar la pluralidad de la información para la conformación de ciudadanos críticos que sostengan los procesos democráticos (Bizberge, 2017). Por lo tanto se requiere pensar y hablar de un derecho humano a la comunicación, que contrarreste una revolución tecnológica impulsada por factores económicos y de paso a un proceso de equidad entre las diferentes sociedades (Vargas, 2009) y por ende la disminución de la exclusión social (Monje, 2008).

#### 4. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS APLICADA

Como marco metodológico de investigación de esta reflexión se utiliza el método de estudio comparado puesto que permite alcanzar resultados de gran relevancia al confrontar dos o más categorías con contextos y características tanto similares como disímiles (Sartori & Morlino, 1994), para este trabajo, se realizó un proceso de comparación de datos estadísticos en una temporalidad de 5 años en el periodo comprendido entre 2012 a 2016, en los espacios geográficos de dos diferentes ciudades que tienen características similares como es el caso de la Ciudad de Medellín y Santiago e Cali, ambas ubicadas en Colombia. Se realiza en este ejercicio un análisis de variables los datos referentes al número de accesos a Internet de banda ancha, Población de las Ciudades, Penetración de Internet, además del indicador de desigualdad GINI. Estos datos se trasponen a manera de poder realizar un análisis que permita comprender la relación entre la baja conectividad en la población y las condiciones de pobreza.

#### **Casos de Estudio: Conexiones de Banda ancha en las ciudades de Medellín y Santiago de Cali en Colombia.**

Se toman como casos específicos para el estudio comparativo la “denominada” ciudad inteligente de Medellín Colombia, denominada por el *IESE Cities in Motion Index*, como un proyecto de ciudad inteligente en América Latina (Center for Globalization and Strategy, 2016) y la ciudad de Santiago de Cali en Colombia. Estas dos ciudades cuentan comparativamente con un número de habitantes afines y son consideradas polos de desarrollo en el país. Adicionalmente al halar de Medellín como ciudad inteligente, se conceptúa de ciudad inteligente al contener las dimensiones de personas, tecnología e instituciones (Taewoo Nam & Pardo, 2011) y el concepto del Banco Interamericano de Desarrollo sobre los procesos de sostenibilidad que enmarcan una ciudad inteligente (BID - Banco Interamericano de Desarrollo, 2011, 2014, 2016a, 2016b).

Se toma el concepto de acceso dedicado, aquel que cumple los requerimientos de banda ancha en Colombia, es decir: conexiones por encima de la velocidad de bajada (Upstream) de 1.024 Kbps (MINTIC, 2013), siendo esta fundamental en el cierre de la brecha digital, al ser condicionante de competitividad del país y la inclusión social (CEPAL, 2010). Esto caracteriza a ambas ciudades como ejes de desarrollo industrial y económico después de la ciudad principal de Bogotá. Para el 2016 la ciudad de Medellín contaba con una población de 2'486.723 y la Ciudad de Santiago de Cali con 2'394.870 habitantes (Alcaldía de Medellín, 2017; Alcaldía Santiago de Cali, 2017), estas cifras corresponden aproximadamente al 5% y 4.8% respectivamente de los 49'618,496 habitantes de Colombia (DANE, 2017a, 2018). A continuación, se detallan el número de suscriptores de acceso dedicado a internet y su crecimiento anual durante los últimos años, además de la penetración por cada ciudad evaluada.

**Tabla 1. Número de Suscriptores con Acceso Dedicado a Internet**

<b>Año</b>	<b>Suscriptores Acceso Dedicado Internet Medellín</b>	<b>Población Estimada a Medellín</b>	<b>Suscriptores Acceso Dedicado Internet Santiago de Cali</b>	<b>Población Estimada a Santiago de Cali</b>
<b>2016</b>	545.326	2'486.723	431.769	2'394.925
<b>2015</b>	510.938	2'464.322	397.411	2'369.821
<b>2014</b>	485.990	2'441.123	366.811	2'344.734
<b>2013</b>	424.866	2'417.325	286.714	2'319.684
<b>2012</b>	382.615	2'393.011	238.795	2'294.653

**Fuente:** Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; DANE 2017

**Tabla 2. Penetración de Conexiones de Internet Dedicado Ciudad de Medellín y Cali Colombia**

<b>Año</b>	<b>Medellín</b>	<b>Santiago de Cali</b>
2016	21,8%	17,7%
2015	20,7%	16,8%
2014	19,9%	15,6%
2013	19,19%	14,52%
2012	17,75%	12,49%

**Fuente:** Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2017

La información presentada muestra un crecimiento del número de conexiones de banda ancha en la ciudad de Medellín: en 5 años ascendió en un 29,84% con un promedio de crecimiento anual de un 8,43% y la ciudad de Cali, un 69% con una tasa promedio de 13,55%. Según el informe del Ministerio de las TIC de Colombia, la penetración para el año 2016 era de un 21,93% en Medellín y 17,7 % para Cali (MINTIC -Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-, 2017). Siendo el detonante más fuerte para el crecimiento, en el caso de Medellín el uso de estudiantes de educación superior, entre otros factores (Acevedo, 2014).

Sin embargo, aunque las tasas de crecimiento son altas, los problemas de pobreza siguen siendo un factor que limita el acceso a los servicios de información, específicamente a los de conectividad. En este sentido el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que es el indicador que mide la pobreza en Colombia (DANE, 2017b), midiendo el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza, en relación a la población total. En este sentido se establece que por debajo de la línea de pobreza para ciudades como Cali y Medellín, fue de 15,9% en el año 2016, correspondiendo a 395,388 y 383,793 personas respectivamente. Adicional a lo anterior la desigualdad de ingresos sigue profundizada en Colombia, con un indicador GINI para el 2017 de 0,485, una de los indicadores de desigualdad más alto para América Latina, lo cual dificulta el acceso a servicios como el de Internet, que no son considerados servicios básicos para la población, sino servicios de valor agregado.

## 5. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

Aunque existe un incremento del número de conexiones a internet de banda ancha significativo en las ciudades evaluadas, la cobertura con respecto al número total de la población es muy inferior comparados con países como Suecia o Islandia que tienen cobertura en el 100% de la población (Broadband Commission For Sustainable Development, 2017), puesto que solo se tiene cobertura para el 21% de la población lo que representa a 522.221 habitantes de 2'486,723 en la ciudad de Medellín; y una cobertura de 17,7% para Cali, lo que representa 423,901 en una población de 2'394.925. Es decir, para las dos ciudades sumadas serían una cobertura para 946,122 habitantes, de una población de 4'881,648 habitantes; equivalente a una cobertura del 19,3%.

La denominación de ciudad inteligente, en el caso de Medellín, es un concepto que debe reevaluarse, no logra establecer una relación real entre la interconexión y servicios de conectividad a internet para la mayoría de los ciudadanos, puesto que el 79% de ellos no tienen conexión de banda ancha en sus hogares.

Los procesos de privatización de las telecomunicaciones en los países, pone en manos de la dinámica de mercado la cobertura de la conexión a internet y el acceso a la información, por lo que el estado debe repensar las políticas destinadas para la cobertura a la conectividad y la información como un derecho fundamental.

En sociedades con desigualdad económica como la Colombiana y específicamente en los centros urbanos evaluados, se genera una limitante para la cobertura de acceso a internet de Banda Ancha para importantes porcentajes de la población, puesto que los umbrales de pobreza alcanzan el 15,9%.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, G. A. R. (2014). *Análisis de la penetración de las Tecnologías de la Información y comunicación TICs y su influencia en la reducción de la brecha digital en el Valle de Aburrá, Caso Internet*. Universidad Nacional de Colombia. Retrieved from <http://www.bdigital.unal.edu.co/12563/1/63516572.2014.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2017). Perfil Demográfico 2016 - 2020 Medellín, Colombia. Retrieved from [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldeCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/IndicadoresyEstadisticas/SharedContent/Documentos/ProyeccionPoblacion2016-2020/Perfil Demográfico 2016 - 2020 Total Medellín.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldeCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/IndicadoresyEstadisticas/SharedContent/Documentos/ProyeccionPoblacion2016-2020/Perfil%20Demografico%202016-2020%20Total%20Medellin.pdf)
- Alcaldía Santiago de Cali. (2017). ANÁLISIS DE SITUACIÓN INTEGRADO DE SALUD (ASIS) DEL MUNICIPIO DE CALI – AÑO 2016. Retrieved from [www.cali.gov.co/loader.php?Servicio=Tools2&ITipo=descargas&Funcion...%0A](http://www.cali.gov.co/loader.php?Servicio=Tools2&ITipo=descargas&Funcion...%0A)
- Alva de la Selva, A. R. (2015). Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo xxi: la brecha digital. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas Y Sociales*, 60(223), 265–285. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)72138-0](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)72138-0)
- Becerra, Martín & Mastrini, G. (2015). Concentración y convergencia de medios en América Latina. *Revista Ensamblés*, 3.
- Becerra, M. (2003). *Sociedad de la Información. Proyecto, Convergencia, Divergencia*. Buenos Aires: Grupo Editorial Niorma.
- Becerra, M., & Mastrini, G. (2017). *La concentración Infocomunicacional de America Latina (2000-2015)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). *Sostenibilidad urbana en América Latina y el Caribe. BID*. Retrieved from [http://www.iadb.org/document.cfm?id=35786040&pubDetail=1&wt\\_docType=Monographs&wt\\_docnum=35786040&wt\\_language=es&wt\\_department=VPS](http://www.iadb.org/document.cfm?id=35786040&pubDetail=1&wt_docType=Monographs&wt_docnum=35786040&wt_language=es&wt_department=VPS)
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Guía metodológica Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles*.
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo. Estudios de casos internacionales de ciudades inteligentes: Medellín, Colombia (2016). Retrieved from <https://publications.iadb.org/handle/11319/7716>
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo. International Case Studies of Smart Cities: Songdo, Republic of Korea (2016). Retrieved from <https://publications.iadb.org/handle/11319/7721>
- Bizberge, A. (2017). Los desafíos de la convergencia digital para las políticas de comunicación. In *la comunicacion Digital Redes sociales, nuevas audiencias y convergencias*. EDIUNJU.
- Broadband Comission For Sustainable Development. (2017). *The State of Broadband: Broadband catalyzing sustainable development*. Retrieved from [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-s/opb/pol/S-POL-BROADBAND.18-2017-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/opb/pol/S-POL-BROADBAND.18-2017-PDF-E.pdf)
- Center for Globalization and Strategy. (2016). *IESE Cities in Motion Index*. NAVARRA. Retrieved from <http://www.iese.edu/research/pdfs/ST-0396-E.pdf>
- CEPAL. (2010). *Las TIC para el crecimiento y la igualdad: renovando las estrategias de la sociedad de la información*.
- DANE. (2017a). *Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por area 1985-2020*. Bogota, Colombia. Retrieved from <http://www.dane.gov.co/reloj/>
- DANE. (2017b). *POBREZA MONETARIA Y MULTIDIMENSIONAL EN COLOMBIA 2016*. Bogota, Colombia.
- DANE. (2018). Reloj de Poblacion. Retrieved from <http://www.dane.gov.co/reloj/>
- Loreti, D., Mastrini, G., & Baranchuck, M. (2007). *Participación y democracia en la Sociedad de la Información*. Prometeo.
- Mastrini, G. & Becerra, M. (2007). Presente y tendencia de la concentración de medios en América Latina. *ZER - Revista de Estudios de Comunicación*.
- Mastrini, G., Bizberge, A., & Charras, D. (2013). *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. Buenos Aires: La Crujía ediciones.
- Mastrini, G., & Bolaño, C. (1999). *Globalización y Monopolios en la Comunicación en America Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- MINTIC. (2013). *Boletín trimestral de las TICs - Cifras cuarto semestre del 2012*. Bogota, Colombia.
- MINTIC -Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-. (2017). *Boletín Trimestral de las TIC*. Bogota, Colombia.
- Monje, D. (2008). *Políticas del audiovisual en el marco de la integración regional mercosureña. Período 1991-2007*. Universidad Nacional de la Plata.
- Monje, D. (2016). El futuro luego hace rato. In *Armand Mattelart: Crítica y pensamiento para la liberación en América Latina* (pp. 121–136). Ediciones Ciespal.
- Sartori, G., & Morlino, L. (1994). *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schleifer, P., & Monasterio, J. C. (2007). Privatización, Concentración Y Desnacionalización Del Sistema De Medios. El Rol Del Estado Frente Al Escenario Neoliberal. *Question: Revista Especializada de Comunicación*, 1(16).
- Taewoo Nam, & Pardo, T. A. (2011). Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. In *12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times* (pp. 282–291). New York.

Vargas, R. J. (2009). *Reconstrucción de la demanda por el derecho humano a la comunicación*. Quito-Ecuador: Editorial "Quipus"/ CIESPAL.



*Ponencia presentada al GT (6) Economía Política de las Comunicaciones*

## Políticas públicas de comunicación en Colombia y Venezuela, tensiones, convergencias y divergencias

*Ava Mariana Gómez Daza  
Ph.D. Ciencias Políticas – Universidad de Salamanca  
Investigadora posdoctoral CONICET - Universidad de Buenos Aires  
avagomez@usal.es*

**RESUMEN:** Partiendo de la premisa de que las políticas públicas de comunicación son instrumentos de cambio de los sistemas de medios, que los distintos gobiernos emplean con la intención de modificar las dinámicas comunicacionales al interior de los países donde las aplican, el presente artículo se centra en analizar, desde una perspectiva comparativa, el desarrollo de los medios comunitarios en Colombia y Venezuela. Para tal fin se hace un análisis contextual del surgimiento y desarrollo de los medios comunitarios en los dos países para, posteriormente, continuar con un análisis del desarrollo legislativo que se configuró a partir del año 2000, cuando entran en vigor distintas normativas y leyes que evidencian un cambio de enfoque en la política comunicacional venezolana.

**PALABRAS CLAVE:** *medios comunitarios, Colombia, Venezuela, políticas, comunicación*

**ABSTRACT:** Starting from the premise that public communication policies are tools for changing media systems, that work with the intention of modifying the communication dynamics in the countries where the governments apply them, this article focuses on the analysis of community media laws in Colombia and Venezuela from a comparative perspective. Also, this document aims to make a contextual analysis of the community media laws since 2000, when different regulations changed the focus in the Venezuelan communication policy.

**KEYWORDS:** *community media, Colombia, Venezuela, politics, communication*

### 0. INTRODUCCIÓN

El desarrollo del sistema mediático en Colombia y Venezuela compartió con otros casos latinoamericanos una “tendencia regional” caracterizada, según Mastrini y Becerra (2006), Fox (1989) o Beltrán (1976), entre otros, por la presencia de unas industrias culturales y de la comunicación históricamente concentradas al interior de los países en grupos multimedia —por ejemplo, Clarín en Argentina, O Globo en Brasil, Caracol y RCN en Colombia, Televisa en México y Cisneros en Venezuela—, en muchas ocasiones parte de conglomerados empresariales productores de otros tipos de bienes de consumo.

A pesar de que los sistemas políticos que vieron surgir los medios en los dos países, mantuvieron, especialmente en su etapa más primigenia, una diferencia fundamental en el régimen político —férreamente bipartidista en el caso colombiano y con una marcada orientación caudillista militar en el caso venezolano—, tanto en Colombia como en Venezuela, la élite política históricamente encontró en el sistema de medios de comunicación privado-comercial un apoyo para el desarrollo de sus gobiernos, también, gracias a un silencioso, famélico y casi ausente sistema de medios estatales y el rechazo institucional de las iniciativas ciudadanas.

En Colombia, RCN y Caracol, las dos grandes cadenas radiales, posteriormente televisivas, apoyaron a los dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador, a lo largo de su historia, mientras en el caso de Venezuela, hasta la llegada de Hugo Chávez al poder, se produjo una relación de “amabilidad” entre los grupos de la familia Cisneros y de la familia Phelps con los políticos de los partidos AD y COPEI.

Los dueños de estos conglomerados siempre disfrutaron del favor de los políticos de turno. Un ejemplo interesante fue la negativa de Carlos Andrés Pérez, una vez llegado a la Presidencia, para llevar a cabo una ley de medios que regulara el sector comunicacional en el país (Proyecto Ratelve), a pesar de que ésta había sido parte de las promesas electorales de su primer mandato, a mediados de los años setenta. El “engavetado” proyecto de ley, que

había sido el resultado de muchos años de trabajo por democratizar la comunicación en el país (Capriles, 1988), fue un primer intento de llevar a cabo una solución desde la política pública a los sistemas de medios históricamente concentrados. Una característica en la que se venía trabajando desde un sector crítico intelectual que priorizaba la necesidad de democratizar la comunicación, de independizarla de los grandes conglomerados, así como de la influencia extranjera (especialmente norteamericana) y de fomentar el desarrollo de los medios públicos.

Algunos de aquellos teóricos, encabezados por Luis Ramiro Beltrán, proponían un sistema de regulación de las industrias mediáticas, que entonces se denominó Políticas Nacionales de Comunicación (PNC). Estas propuestas, que surgieron al calor de la polémica publicación del *Informe McBride* (1980), fueron políticamente olvidadas posteriormente. No obstante, la lucha, ya no sólo del ámbito intelectual sino de la misma ciudadanía, se mantuvo latente; una buena muestra de ello fue el enorme desarrollo de los medios comunitarios, ciudadanos, indígenas o alternativos que tuvo lugar en la región (especialmente en Colombia y Bolivia), un sistema de carácter local y con un funcionamiento 'alegal' que intentaba cubrir de manera paralela todas aquellas demandas que no se veían satisfechas por los medios privados y ni por el debilitado sector estatal (Ramos, 2015). Es entonces cuando se comienza a ahondar en los debates definitorios de este sistema comunicacional, que darán lugar a diversos enfoques y de abordajes de su estudio. Asumiendo una de las primeras voces analistas de este fenómeno, María Cristina Mata los define de la siguiente forma:

*la radio comunitaria, aunque sea denominada de varias maneras (libres, rural, local, asociativa, etc.) no deja de ser un tipo de radio hecha para servir al pueblo, una radio que favorece la expresión y la participación y valora la cultura local. Su objetivo es dar la voz a los que no la tienen, a los grupos marginados y las comunidades alejadas de los grandes centros urbanos, donde la población es demasiado pequeña (Mata, 1993:57).*

Ya entrados los años noventa, la crisis económica en Latinoamérica y los escándalos de corrupción de varios gobiernos derivaron en la llegada al poder, entre finales de esa década y comienzos de la siguiente, de un grupo de líderes políticos que planteaban una salida diferente a la crisis, que superara los planteamientos del llamado "Consenso de Washington". En particular, el discurso rupturista de Hugo Chávez en Venezuela chocó con los intereses de los empresarios, afincados en el poder durante un largo periodo de "estabilidad democrática" que se inició tras el Pacto de Punto Fijo (1958).

No sucedió lo mismo en Colombia, donde, tras la crisis que sufrieron los partidos tradicionales Liberal y Conservador, entre finales de los años noventa y principios del dos mil, se reconfiguró el panorama político en una serie de partidos de derecha que trasvasaron la insatisfacción de la ciudadanía en el apoyo a un (no tan) nuevo líder político, representante de la derecha terrateniente, Álvaro Uribe, cuyo gobierno se orientó hacia la intensificación de la lucha contra las guerrillas del país y hacia un afianzamiento de las relaciones con EE.UU..

Dichas relaciones se consolidaron a través del apoyo militar que se recibió para la lucha antiguerrillera y la lucha contra la producción de estupefacientes, dentro del programa Plan Colombia, iniciado por la administración anterior, y con la firma del Tratado de Libre Comercio con el país del Norte (éste último factor sería de especial relevancia para el ámbito de la comunicación). Álvaro Uribe y su sucesor, Juan Manuel Santos, han tenido durante sus gobiernos el apoyo de los medios con mayor audiencia del país. No se puede decir lo mismo en el caso de Venezuela, donde el gobierno de Hugo Chávez y, posteriormente de Nicolás Maduro, dio lugar a diferentes etapas en su particular relación con los medios de comunicación.

En resumen, hasta finales del siglo pasado, los sistemas de medios de comunicación de Colombia y Venezuela se caracterizaban por estar compuestos de industrias altamente concentradas en pocos propietarios; hegemónicas, pues no había contrapeso de un sistema de medios estatales fuerte que representara los intereses de todas las capas sociales; dependientes de inversiones, tecnología y producciones norteamericanas; pero, fundamentalmente, profundamente vinculadas a las familias más poderosas y/o a los partidos políticos mayoritarios de los países.

Los cambios políticos acaecidos entre 1990 y 2000 tuvieron repercusiones en las decisiones en torno a los sistemas comunicacionales de los dos países. Por ello, cada gobierno elaboró, aprobó e implementó una batería de normativas diferenciada, dando lugar a sistemas de políticas públicas con orientaciones relativamente opuestas. Esto fue evidente en la forma en que se normativizaron varios aspectos regulatorios centrales, interviniendo en algunos elementos que constituyen la estructura mediática de los dos países; como la regulación del espectro radioeléctrico o de la propiedad de los medios de comunicación y su extranjerización; las lógicas y dinámicas de fomento a medios comunitarios y ciudadanos; o la conformación y actuación de los órganos reguladores.

El presente artículo se centra en analizar desde una perspectiva comparativa el desarrollo de los medios comunitarios en Colombia y Venezuela, a partir de las políticas públicas de comunicación, ejecutadas en estos países para regular el sector. Atendiendo al periodo que va desde el año 2000, tratando de identificar las principales diferencias en cuanto a la ejecución de políticas públicas de comunicación por parte de gobierno de distinto carácter ideológico.

Para ello se lleva a cabo, en primer lugar, un análisis contextual del surgimiento y desarrollo de los medios comunitarios en los dos países para, posteriormente, continuar con un análisis del desarrollo legislativo que se configuró a partir del año 2000, cuando entran en vigor distintas normativas y leyes que evidencian un cambio de enfoque en la política comunicacional venezolana. Para finalizar se reflexiona sobre las implicaciones de los dos sistemas normativos que se han desarrollado, poniendo de manifiesto la relevancia en su constitución de la dinamización de la participación ciudadana.

Con esta investigación se busca evidenciar que las políticas públicas de comunicación son instrumentos de cambio de los sistemas de medios, que los distintos gobiernos emplean con la intención de modificar las dinámicas comunicacionales al interior de los países donde las aplican, tratando de hacer un examen –en definitiva– de las características de las políticas de comunicación elaboradas e implementadas en Colombia y Venezuela en lo que va corrido del siglo XXI, apuntando también a valorar los factores ideológicos de los gobiernos como variables relevantes de su orientación normativa, así como de sus resultados en cuanto a la configuración de los sistemas comunicacionales.

## 1. DESARROLLO DE LOS MEDIOS COMUNITARIOS EN COLOMBIA Y VENEZUELA

### 1.1. Colombia

El desarrollo de los medios comunitarios en Colombia ha sido paralelo al avance de los medios de comunicación de carácter privado y estatal del país. Desde su reconocimiento, en 1995, ha habido una importante producción de normativas para el sector, todas derogadas por la Ley 1341 de 2009. No obstante, esta regulación coexiste con una serie de documentos que rigen este ámbito, a saber: el Decreto 195 del 31 de enero de 2005, el Decreto 4550 del 9 de noviembre de 2009 y el Decreto 4995 de 2009. También están las Resoluciones 1645 de 2005, 415 de 2010, 2989 de 2011, 3120 de 2011 y 530 de 2011, todas éstas expedidas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MINTIC).

Las radios comunitarias en Colombia han tenido un desarrollo histórico amplio y destacado, el cual “data de la década de los cuarenta, cuando nace Radio Sutatenza (1947), la que para muchos es la primera radio alternativa del mundo” (Ramos, 2013:12), en un pequeño municipio del departamento de Boyacá. Desde los años cuarenta hasta los años setenta, este sector va tomando fuerza debido a que se consolida a través de diversidad de organizaciones de participación política y ciudadana así como por medio de la conformación de redes regionales y la creación de asociaciones a nivel estatal, como la Red Colombiana de Radios Comunitarias (El’Gazi, 2010).

Sin embargo, en los noventa, con la ampliación de la regulación comunicacional a este sector, surge una desafección en los movimientos comunitarios, debido a la reducción de licencias otorgadas por el Estado:

*En torno al primer decreto 1447 del año 1995, se asignaron un total de 427 licencias para el total de 1098 municipios del país, eso sí, ninguna de ellas en las capitales departamentales. Insertas en torno a 16 redes regionales, en cifras de ALER solo el 5% de estas pertenecían a organizaciones o comunidades. Sin duda, el gran problema se percibe mejor si es conjuntado con el caso de la iglesia católica, que para el año 2001 contaba ya con 180 emisoras comerciales, y sin embargo, a la hora de repartir licencias comunitarias tras la aprobación de la norma, 220 licencias comunitarias fueron concedidas a parroquias y diócesis, más del 30% del total. Esto ejemplifica de manera contundente cómo, en la aplicación de la política pública, las deficiencias y la mala praxis gubernamental son claramente expuestas desde el nivel más básico de consideración de servicio público (Geerts y Van Oeyen, 2001:57).*

A partir del 2000, con la aprobación de medios comunitarios en las capitales, se produce una ampliación del sector, respecto de la década anterior (Tabla 1).

Tabla 1. Licencias de radios comunitarias

Año de convocatoria	Comunidades Organizadas participantes	Comunidades Seleccionadas	Emisoras Comunitarias formalizadas
1995	1308	401	427
1997	337	155	
1997	11	8	
2004	460	224	107
2006	195	119	En Trámite
2007	17	Pendiente de evaluación	
Total			534

Fuente: CONPES 3506 Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación

No obstante, la variación de este sector, como señala Ramos es difícil de detectar, por la diversidad de fuentes documentales existentes:

*Solo a modo de estimación, existen muchas cifras de estructuración de medios alternativos en torno a la geografía colombiana. Así, una reciente investigación, (...) identifica hasta 112 experiencias comunitarias en la región andina del país. A su vez, la Red Comunicación Comunitaria cuenta, tan sólo para Bogotá, 240 medios comunitarios. Por otra parte, a fecha de febrero de 2012, en colaboración con la Secretaría de Educación, la red elaboró un mapeo de medios comunitarios basados en NTICs, el cual incluía a 53 diferentes medios alternativos digitales en todo el país (2013:15).*

Las cifras más recientes que ofrece el Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación señalan que existen en 2013 en torno a 685 emisoras de radio comunitaria, sin conocer cuál es el registro estimado de cuántas más pueden operar desde fuera de esta consideración.

La televisión comunitaria en Colombia surge a principios de 1980, vinculada a una necesidad tecnológica relacionada con el incremento del uso del satélite y el incremento de oferta televisiva proveniente de EE. UU. (Pereira, 2001). Este tipo de emisoras de televisión, según señala Téllez (2005), vive en un limbo legal hasta 1991, cuando se introduce el concepto de democracia participativa en la recién creada Constitución Política de 1991.

El Acuerdo 006, de 1999, expedido por la CNTV, establece las normas para la prestación del servicio y lo define así:

*Es el servicio de televisión prestada por las comunidades organizadas sin ánimo de lucro, con el objeto de realizar y producir su propia programación para satisfacer necesidades educativas, recreativas y culturales. Este servicio deberá prestarse bajo la modalidad de televisión cerrada, por uno o varios canales de la red. Así mismo, por razón de su restricción territorial y por prestarse sin ánimo de lucro, este servicio no se confundirá con el de televisión por suscripción (Acuerdo 006 de 1999, CNTV).*

Sin embargo, la forma en que operan algunas emisoras del servicio de televisión comunitaria dista de la prerrogativa que la orienta hacia el fomento de la participación de las comunidades organizadas. Como señala Téllez (2005:145), "lo preocupante no ha sido su invisibilidad sino el perjuicio que le ha ocasionado el hecho de que a estos proyectos se asociaran y lo siguen haciendo algunos operadores "informales" o piratas por culpa de los cuales se ha estigmatizado a los demás".

Ello ha dificultado la labor de diferenciar aquellas emisoras que tienen una labor orientada a la participación social de las comunidades organizadas, de aquellas emisoras que sólo están centradas en la distribución de contenidos de manera informal para las comunidades organizadas.

Sin embargo, en su investigación, Patricia Téllez (2005) observa que, en 1997, a través de un primer diagnóstico de experiencias de televisoras comunitarias en el país, se detectaron unas cuatrocientas emisoras televisión comunitaria en Colombia. Sin embargo, de los observados a finales de los años 90, apenas sobrevivieron, hasta 2005, cuarenta, según la investigadora. Evidentemente, en su caso hace referencia a emisoras de televisión comunitaria cuyo proyecto estaba

realmente orientado a la participación de la ciudadanía, por medio de las comunidades organizadas en torno a estos medios.

Sin embargo, los datos que constan en 2014 sobre el peso de las televisoras comunitarias en Colombia indican que existe un total de 771 emisoras, tal y como hace público la ANTV en sitio web. No obstante, en este conteo no se puede diferenciar los tipos de proyectos que hay al interior de ellas, ni si éstos realmente están relacionados con la participación de las comunidades. En la actualidad, los canales están manejados por comunidades organizadas, empresas (sistemas de parabólicas, empresas de comunicación y empresas privadas), organismos del Estado (Alcaldías, Universidades, e Institutos y Casas de Cultura) y comunidades privadas (ONG y Universidades).

Esta situación complejiza el marco de implementación del Acuerdo de Paz firmado entre las FARC y el Gobierno nacional, que articula nuevas estrategias de participación ciudadana. En tal medida y, aunque el desarrollo del articulado correspondiente legal está en proceso, los acuerdos tienen en cuenta estas limitaciones y plantean formas de dinamización de la participación ciudadana a través de estos medios, por ello establecen un claro compromiso frente a este sector, en la medida en que lo entienden como condición *sine qua non* para establecer enfoques de democratización de la comunicación:

Para avanzar en el logro de estos fines, el Gobierno Nacional se compromete a:

- Abrir nuevas convocatorias para la adjudicación de radio comunitaria con sujeción a los criterios objetivos establecidos en la ley, con énfasis en las zonas más afectadas por el conflicto, y así promover la democratización de la información y del uso del espectro electromagnético disponible, garantizando el pluralismo en la asignación de las mismas. Se promoverá la participación de organizaciones comunitarias incluyendo organizaciones de víctimas en estas convocatorias.
- Promover la capacitación técnica de los trabajadores y las trabajadoras de los medios comunitarios, y la formación y capacitación de comunicadoras y comunicadores comunitarios y de operadores y operadoras de medios de comunicación, mediante procesos que busquen dignificar la libre expresión y opinión.
- Abrir espacios en las emisoras y canales institucionales y regionales destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones y movimientos sociales, incluyendo los de mujeres, y de las comunidades en general, así como de contenidos relacionados con los derechos de poblaciones vulnerables, con la paz con justicia social y la reconciliación, y con la implementación de los planes y programas acordados en el marco de este acuerdo.
- Financiar la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar una cultura de paz con justicia social y reconciliación, por parte de los medios de interés público y comunitarios. La asignación se llevará a cabo mediante concursos públicos y transparentes que contarán con mecanismos de veeduría ciudadana<sup>75</sup>.

A pesar de los meridianos avances, en particular en materia de dinamización de la participación ciudadana, el crecimiento de este sector en Colombia, a diferencia del caso venezolano –como se verá en el próximo apartado–, no tiene que ver con una política orientada a la expansión del mismo, sino a diversos factores propios de cada zona, por ejemplo, la amplitud de este tipo de medios en la zona andina y en zonas de conflicto tiene razones sociales propias relativas a la necesidad de construcción de formas alternativa de comunicación y de participación social.

## 1.2. Venezuela

Entre la década de 1970 y 1980 la lógica del bipartidismo (AD-COPEI), tras el Pacto de Punto Fijo había producido una caída de la participación social y una marcada desmovilización, debido, en parte, a la imposición de iniciativas sociales desde las instituciones públicas, bloqueando, de esta forma, las propuestas hechas desde los movimientos colectivos. Un ejemplo de este tipo de intervención fue la que se dio en el Gobierno de Jaime Lusinchi por medio de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), cuyo objetivo era reformarlo sin la participación popular (Urribarrí, 2007).

A pesar de esta situación en las barriadas de varias ciudades tuvieron lugar procesos de integración comunitaria. Un buen ejemplo de ello se dio en la ciudad de Maracaibo, en cuyo barrio Buena Vista, surgido de la precariedad, la comunidad organizada logró poco a poco incorporar servicios públicos, calles y escuelas ausentes previamente. Uno de los ejes de tejido social que sin lugar a duda sirvió para articular a la comunidad fue su medio comunitario, que más adelante daría lugar al conocido canal de televisión comunitaria Canal Z:

---

<sup>75</sup> Ver *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Página: 45

*El Populacho, un periódico comunitario que circulaba regularmente, cada mes aproximadamente, y permitió que la gente se reconociera, se organizara y viera los frutos de su lucha constante. El Populacho era un dieciseisavo que oscilaba entre 12 y 16 páginas. Incluía publicidad de abastos, ferreterías y hasta una clínica situada en el barrio. Eso permitía que su impresión se le encomendara a una empresa. El resultado era un producto con una calidad que superaba la publicación eventual e improvisada (Villalobos, 2011:42).*

Este tipo de procesos se repitió en diferentes zonas de la geografía del país, también de la mano de iniciativas eclesíásticas y de cooperación internacional. De la misma forma se empezó a establecer contacto entre las asociaciones a través de la integración nacional y regional de los trabajadores de este tipo de medios, en redes como la Red de Reporteros Populares, RRP y, más adelante, en la Asociación Nacional de Medios Comunitarios Libres y Alternativos, ANMCLA (Urribarrí, 2007).

El tejido asociativo se vio impulsado con la llegada de Hugo Chávez al poder, pues las iniciativas previamente perseguidas fueron apoyadas por medio de legislación orientada a ampliar los escenarios de acción comunitaria y de participación política desde las comunidades organizadas:

*En 2002 se aprobaron la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública y la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. En 2005 se aprobó la Ley Orgánica del Poder Público Municipal<sup>3</sup> que viene a sustituir la Ley Orgánica de Régimen Municipal de junio de 1989 (Villalobos, 2011:42).*

*A las anteriores se suma la Ley Orgánica del Poder Popular de 2010 que tiene por objeto desarrollar y consolidar el Poder Popular, generando condiciones objetivas a través de los diversos medios de participación y organización establecidos en la Constitución de la República, en la ley y los que surjan de la iniciativa popular, para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan el pleno derecho a la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, así como a la constitución de formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder (Ley Orgánica del Poder Popular de 2010, artículo 1).*

Además, desde el ámbito específico de la comunicación el periodo del PSUV en el poder dio lugar a diversas políticas públicas orientadas no sólo a regular, sino a ampliar y a apoyar a los medios comunitarios. Empezando por la Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 2000<sup>76</sup>, en la que se otorga por primera vez un 'estatus legal' a los medios comunitarios de servicio público y sin fines de lucro.

A continuación, con la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión y Medios Electrónicos de 2010 (original de 2004, pero modificada para introducir las tecnologías digitales y complementaria de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones), la política pública en el sector se orientó hacia la apropiación ciudadana de los medios de comunicación, por medio del acceso de todos los usuarios a las señales; para ello, en el Decreto 1522 se exonera del pago de todos los tributos establecidos cuando se va a prestar un servicio de radio o televisión comunitaria.

Además, en esta ley también se plantea la posibilidad de que las producciones comunitarias sean vistas en otros tipos de canales, de tal manera que no queden marginadas al ámbito local. Es así como la ley propone que haya un canal de los servicios de pago destinado a emitir 100% de producción nacional y producción comunitaria. También se plantea la financiación de proyectos para el desarrollo, fomento y formación, una manera de hacer más accesibles los medios a los ciudadanos (Gómez y Ramos-Martín, 2014).

Finalmente, la Ley de Comunicación del Poder Popular, aprobada en 2015, tiene por objetivo “garantizar el derecho a la información y pleno desarrollo de las capacidades comunicacionales (...); así como impulsar, desarrollar, fortalecer y consolidar la Comunicación Popular” (Artículo 1), normativizando un sector en crecimiento, en el que las cifras oficiales de CONATEL de mayo de 2002 a abril de 2006, indicaban que se había habilitado un total de 193 medios comunitarios, de los que 108 recibieron apoyo económico para la dotación de equipo (Urribarrí, 2007).

Según el último censo de CONATEL, el total de medios comunitarios habilitados era de 280, repartidos a lo largo del país tal y como se expone en la siguiente tabla:

<sup>76</sup> En 2002 se puso en marcha el reglamento de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitaria (vigente hasta 2012), que estableció una serie de definiciones formales y se centró en los requisitos para poner en marcha un medio comunitario. Tuvo en cuenta aspectos de inversión de los recursos y de contenidos. Además, fue especialmente enfático en cuestiones de pluralidad y en las características formativas del personal a cargo de los medios.



*En Venezuela hay una coordinadora nacional con bajo nivel de institucionalidad que agrupa siete radios. En este momento el Instituto Radiofónico Fe y Alegría, IRFA, asume la conducción de esta coordinadora. Existen cuatro asociaciones de radios comunitarias: la Red Venezolana de Radios Comunitarias, la Red Interactiva de Radio, la Red Zuliana y el Movimiento de Libre Comunicación. Las 4 asociaciones agrupan en su conjunto unas 60 emisoras” (Geerts y Van Oeyen, 2001:190).*

A éstas se sumaban las televisoras comunitarias TV Rubio de Táchira y Catia TV de Caracas, activas desde la década de los noventa (Gómez, 2014). De esta manera, se puede decir que desde 2000 hasta 2014 se dio un proceso de ampliación de los medios de comunicación comunitarios, que ha sido coherente con una política de apoyo de los gobiernos que se sucedieron en el país hacia las asociaciones civiles organizadas definidas como el “Poder Popular”.

El desarrollo que ha tenido en los últimos años este sector ha implicado dos perspectivas diferentes en torno a su funcionamiento y la línea editorial que adquieren los medios comunitarios; por una parte, la visión de aquellos que los consideran un instrumento mediático más del gobierno. Frente a esta visión, quienes observan su labor como herramientas de la ciudadanía contrapuestas a las diferentes instituciones del poder, incluso la gubernamental.

## 2. LEGISLACIÓN SOBRE MEDIOS COMUNITARIOS EN COLOMBIA Y VENEZUELA

Tanto en Colombia como en Venezuela el desarrollo de los medios de comunicación comunitarios es crucial para comprender la configuración de los sistemas comunicacionales de cada país. Aunque el reconocimiento de los mismos es común en la legislación sobre comunicación de ambos países, la forma en que es abordada la política manifiesta importantes diferencias (Tabla 3).

**Tabla 3. Normativa de medios Comunitarios, legislación y articulado**

Dimensiones	Legislación de Venezuela <sup>77</sup>		Legislación de Colombia	
	Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión de 2010	Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público de 2002	Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de 2009	Varios reglamentos complementarios a la Ley TIC de 2009
Reconocimiento legal	Artículo 16		Artículo 57	Resolución 433 de 2013, Reglamento de Televisión Comunitaria sin Ánimo de Lucro; Resolución 415 de 2010, Reglamento de Radiodifusión Sonora, Artículo 18
Apoyo en capacitación	Artículo 24 (sobre el Fondo de Desarrollo Universal)	Artículo 27		
Apoyo en producción y distribución	Artículo 13, Artículo 24			
Apoyo financiero	Artículo 24; Ley Orgánica de Telecomunicaciones, Artículo 157			Resolución 0292 de 2013, Reglamento del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos a Cargo de la autoridad nacional de televisión, Artículo 22

<sup>77</sup> El presente análisis no incluye la Ley de Comunicación del Poder Popular por no tener establecida su reglamentación al momento de la elaboración del presente artículo.

Limitaciones técnicas		Artículo 36		Resolución 415 de 2010, Reglamento de Radiodifusión Sonora, Artículo 81; Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada
Limitaciones financieras				Artículo 12; Resolución 415 de 2010, Reglamento de Radiodifusión Sonora
Limitaciones en Contenidos	Artículo 16	Artículos 28 y 29		Resolución 433, Reglamento de Televisión Abierta Comunitaria sin Ánimo de Lucro; Resolución 415, Reglamento de Radiodifusión Sonora, Artículo 26
Sanciones	Artículo 28			Resolución 433, Reglamento de Televisión Abierta Comunitaria sin Ánimo de Lucro, Artículo 25

Fuente: elaboración propia

Como se indicó anteriormente, en la legislación de Colombia y Venezuela se reconocen los medios comunitarios. Para el primer caso las normativas encargadas de regularlos son varias; la Ley de Tecnologías de la Información y la Comunicación de 2009, que hace referencia a la forma de obtención de las licencias para este tipo de medios; la Resolución 433 de 2013 que regula la Televisión Comunitaria sin Ánimo de Lucro y la Resolución 415 de 2010 que reglamenta la radiodifusión sonora, incluyendo la de tipo comunitaria.

En el segundo caso la normativa de referencia es la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos de 2010 y el Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público de 2002.

Para analizar la política pública sobre medios comunitarios en cada país se han tomado tres dimensiones que definen las políticas, éstas son las formas de fomento, los límites establecidos hacia los medios de este tipo y las sanciones.

En cuanto a las formas de fomento, Venezuela destaca por sumar al apoyo financiero (común en ambos países), el apoyo en la capacitación y en la producción. Esta ayuda se da a través del Fondo de Responsabilidad Social, regulado por el artículo 24 de la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Digitales. Dicho fondo apoya diversos tipos de proyectos, entre ellos, según refleja el sitio web del fondo<sup>78</sup>, la capacitación de productores nacionales de obras audiovisuales o sonoras para radio o televisión, el desarrollo de planes de formación dirigidos a productores nacionales de radio o televisión y de técnicos en el área de la producción para la radio o televisión (camarógrafos, sonidistas, lumínicos, etcétera), la educación para la percepción crítica de los mensajes difundidos por los servicios de radio y televisión a través de programas de capacitación dirigidos a usuarios y usuarias de la radio y televisión y la investigación relacionada con la comunicación y difusión de mensajes a través de la radio y la televisión.

Según el artículo 27 de la misma Ley, los medios comunitarios deben ser partícipes de estas actividades formativas, de tal manera que sus operarios puedan ser acreditados por medio de los cursos ofrecidos por CONATEL, organismos públicos, privados, nacionales o internacionales. Para ello las asociaciones comunitarias deben presentar los informes de dichas actividades anualmente a CONATEL.

El fondo también prevé, según el artículo 24 de la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos el apoyo a la producción por medio de:

<sup>78</sup> <http://www.conatel.gob.ve/fomento-audiovisual/>

*La construcción o ampliación de estudios para la producción de programas de radio o televisión; dotación de equipos para la producción integral de programas para radio o televisión y la constitución y dotación de empresas para el alquiler de equipos necesarios para la producción integral de programas de radio o televisión. También incluye la realización de obras o programas de radio o televisión por parte de productores nacionales independientes.*

Tanto en Colombia como en Venezuela, el apoyo financiero a los medios comunitarios está regulado en varias normativas. En Venezuela se emplean las exenciones impositivas (Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos de 2010, artículo 24 y Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 2010, artículo 157) y en Colombia, apoyos directos, para elaboración de contenidos en los canales estatales de televisión:

*(...) Los operadores de televisión sin ánimo de lucro accederán a los recursos del FONTV a través de las convocatorias anuales que realice la ANTV, directamente o en cofinanciación con otras entidades, para el fomento de los contenidos de televisión de interés público y/o en desarrollo del numeral 3 del artículo 6 de la presente resolución, [que señala:] (...) 3. Los recursos del FONTV se destinarán para (...) El apoyo a los contenidos de televisión de interés público desarrollados por los operadores de televisión sin ánimo de lucro (Resolución 0292 de 2013. Reglamento del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos, artículo 22).*

En cuanto a los límites, la normativa es similar en ambos países. Por una parte, se encuentran **límites técnicos** vinculados al área de cobertura y las características que las emisoras de radiodifusión sonora comunitaria deben adoptar. En el caso de Venezuela según el artículo 36 del Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público de 2002:

*Los operadores comunitarios que presten el servicio de radiodifusión sonora comunitaria deberán cumplir con los siguientes parámetros técnicos de operación: 1. Desviación de frecuencias se permite un máximo de más o menos setenta y cinco Kiloherz ( $\pm 75$  KHz), que representa un 100% de modulación. 2. Ancho de banda: 200 KHz para el canal (100 KHz a cada lado de la portadora principal). 3. Ancho de banda de operación: 150 KHz 4. Modulación: Frecuencia Modulada 5. Quienes operen entre 120 y 240 KHz, respecto a la frecuencia central de la portadora principal, deben atenuar por lo menos 25 dB por debajo del nivel de la portadora sin modulación. Al cumplir esto, es necesario demostrar que la anchura de banda ocupada es de 240 KHz o menor. 6. Las estaciones de radiodifusión sonora comunitarias que aparezcan entre 240 y 600 KHz respecto a la frecuencia central de la portadora principal, deben atenuarse por lo menos 35 dB por debajo del nivel de la portadora sin modulación. 7. Las estaciones de radiodifusión sonora comunitarias que aparezcan más allá de 600 KHz con respecto a la frecuencia central, deben atenuarse por lo menos  $43 + 10 (p)$  dB por debajo del nivel de la portadora sin modular, u 80 dB cualquiera que resulte menor, donde P es la potencia de Vatios. 8. La tolerancia en frecuencia de la portadora principal permitida para estaciones de radiodifusión sonora comunitaria, es de más o menos dos Kiloherz  $\pm 2$  KHz (...).*

En Colombia las características técnicas vienen definidas según el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada como "Estaciones de Clase D" (tal y como se indica en la Resolución 415 de 2010, que reglamenta la Radiodifusión Sonora). Según esta resolución, las Estaciones de Clase D son

*Aquellas destinadas a cubrir con parámetros restringidos, áreas urbanas y/o rurales, o específicas dentro de un municipio o distrito, y que están obligadas, por lo tanto, a implementar los mecanismos que determine el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para garantizar la operación de la misma dentro de los parámetros estipulados en este Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora (...). [Con un] Máximo 250 vatios de p. r. a., en la dirección de máxima ganancia de antena. Máximo 900 W de p. r. a (...).*

Además de los límites técnicos, Colombia, a diferencia de Venezuela, establece también límites financieros, en el caso de la radio comunitaria. Así, según el artículo 12 de la Resolución 415 de 2010

*(...) Deberán invertir, en su integridad, los recursos que obtenga la emisora por concepto de comercialización de espacios, patrocinios, auspicios, apoyos financieros de organizaciones internacionales legalmente reconocidas en Colombia u organismos gubernamentales nacionales, en su adecuado funcionamiento, mejoramiento de equipos y de la programación que se transmita a través de ella y en general en inversiones que garanticen la adecuada continuidad en la prestación del servicio y el desarrollo de los objetivos comunitarios.*

En cuanto a los **contenidos**, en ambos países se hace un esfuerzo por elaborar una normativa completa, aunque relativamente más abundante en el caso venezolano, pues dedica el artículo 16 de la Ley de Responsabilidad Social de Radio, Televisión y Medios Electrónicos de 2010 y los artículos 28 y 29 del Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público de 2002 al control de este aspecto. Los mensajes deben caracterizarse por contribuir al desarrollo, la educación en la percepción crítica, promover el cuidado medioambiental, fomentar el ejercicio del derecho a la comunicación. Además, los medios comunitarios deben cumplir unos mínimos de programación, tal y como establece el artículo 16; "(...) diariamente, un mínimo del setenta por ciento (70%) de producción comunitaria".

Esta normativa es especialmente enfática en lo que tiene que ver con la publicidad y la propaganda política y regula de forma taxativa cómo deben de ser éstas en función del tipo de empresas o instituciones que promuevan, diferenciando entre Estado, pequeñas empresas y grandes empresas:

*El tiempo total para la difusión de publicidad, incluida la publicidad en vivo, en los servicios de radio y televisión comunitarios de servicio público, sin fines de lucro, no podrá exceder de diez minutos por cada sesenta minutos de difusión, los cuales podrán dividirse hasta un máximo de cinco fracciones por hora. La publicidad de bienes y servicios lícitos que ofrezcan las personas naturales, microempresas, cooperativas, pequeñas y medianas empresas de la comunidad donde se preste el servicio, tendrán facilidades y ventajas para su difusión. El tiempo total destinado a la difusión de publicidad de grandes empresas y del Estado, no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del tiempo total de difusión permitido en este artículo. El ciento por ciento (100%) de la publicidad difundida por los prestadores de servicios de radio o televisión comunitarios de servicios públicos, sin fines de lucro, deberá ser de producción nacional. Las retransmisiones simultáneas no pueden incluir la publicidad del prestador del servicio de radio o televisión donde se origine el mensaje. Los prestadores de servicios de radio y televisión comunitarios de servicio público, sin fines de lucro, no podrán difundir propaganda (artículo 16).*

El Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público de 2002 establece condiciones para evitar la concentración de la producción comunitaria:

*(...) Los servicios de radiodifusión sonora comunitaria y televisión abierta comunitaria serán medios de transmisión de la producción independiente y la producción comunitaria, tanto propia como aquella generada en otras comunidades. Los operadores comunitarios deberán destinar como mínimo el setenta por ciento (70%) de su período de transmisión diario a la transmisión de producción comunitaria (artículo 28).*

*(...) En ningún caso un mismo productor, comunitario o independiente, podrá ocupar más del veinte por ciento (20%) del período de transmisión diario de un servicio de radiodifusión sonora comunitaria o televisión abierta comunitaria. La producción comunitaria generada por el operador comunitario no podrá ocupar, en ningún caso, más del quince por ciento (15%) del período de transmisión diario de la estación (artículo 29).*

A pesar de que la legislación en Colombia no es tan profusa como la venezolana en este aspecto, sí concuerda en las temáticas reguladas. En este sentido, establece la obligatoriedad de emitir los canales colombianos de televisión abierta estatal (Resolución 433 de 2013, artículo 15). Además, en el artículo 16 del mismo reglamento, se especifican unos criterios mínimos de programación obligatoria para el canal comunitario de la comunidad organizada:

*(...) Toda Comunidad Organizada deberá disponer de un Canal Comunitario, el cual debe cumplir con un tiempo mínimo de programación basado en la producción propia, de la siguiente manera: 1. Desde el inicio de operaciones y hasta un (1) año después, mínimo cinco (5) horas de producción propia semanal. 2. A partir del segundo año de operación de los nuevos licenciatarios, y para los licenciatarios habilitados antes de la entrada en vigencia de la presente resolución, se debe aumentar la producción propia en mínimo cinco (5) horas de producción propia de lunes a viernes, y dos (2) horas de producción propia los sábados y los domingos, con el fin de completar un mínimo de nueve (9) horas semanales. Los asociados de la Comunidad Organizada que de manera independiente produzcan contenidos que respondan a las necesidades de la comunidad, tendrán derecho a que sean emitidos a través del Canal Comunitario, para lo cual cada Comunidad Organizada deberá contar en su Canal Comunitario con una disponibilidad mínima de dos (2) horas diarias para emitir las producciones independientes de sus asociados y fijará los requisitos y procesos de selección de los contenidos a emitir, los que en todo caso deberán cumplir los fines y principios del servicio público de televisión (...).*

Finalmente, en el caso de la radio comunitaria, se establece en la Resolución 415 de 2010 que el porcentaje de producción propia semanal que puede realizarse en la modalidad de coproducción no puede superar el cincuenta por ciento de las horas totales de emisión (Artículo 26).

Al igual que en otros aspectos, la normativa venezolana tiene un carácter más punitivo que la colombiana. En dicho caso las sanciones referentes a incumplimientos en los contenidos quedan establecidas de la siguiente forma, en el Artículo 28 de la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos de 2010:

*(...) multa desde el tres por ciento (3%) hasta el cuatro por ciento (4%) de los ingresos brutos causados en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior a aquél en el cual se cometió la infracción. (...) Cuando los prestadores de servicios (...) reincidan en la infracción de los supuestos aquí previstos les serán incrementadas las multas en un cincuenta por ciento (50%). En los casos en que se aplique la sanción de cesión de espacios para la difusión de los mensajes culturales y educativos, éstos no podrán ser inferiores a cinco minutos ni superiores a treinta minutos según lo determine el Directorio de Responsabilidad Social (artículo 28).*

En sus sanciones no sólo se responsabiliza a los medios de comunicación, también son responsablemente solidarios los anunciantes y los productores:

*(...) El Productor Nacional Independiente es solidariamente responsable por los mensajes que formen parte de sus producciones, que, al ser difundidos por los prestadores de servicios de radio, televisión o difusión por suscripción, constituyan infracciones de esta Ley. El anunciante sólo es responsable por los mensajes que formen parte de la publicidad o propaganda, que al ser difundidos por los prestadores de servicios de radio, televisión o difusión por suscripción, constituyan infracciones de esta. En este caso las multas serán calculadas entre el veinte por ciento (20%) y el doscientos por ciento (200%) del precio de compra del total de espacios publicitarios utilizados en la difusión del mensaje objeto de la sanción. (...) El prestador de servicios de radio, televisión o difusión por suscripción, o cualquier servicio de divulgación audiovisual o sonoro será solidariamente responsable de la infracción cometida por el productor nacional independiente, anunciante, en cuyo caso será sancionado (...). Cuando los prestadores de servicios de radio se encuentren agrupados en circuitos, las multas se calcularán sobre la base de los ingresos brutos causados, sean estos derivados de la contratación directa o indirecta de publicidad o propaganda (artículo 28).*

Para el caso Colombiano las sanciones sobre Televisión Comunitaria quedan establecidas en la Resolución 433 de 2013 así:

*Las Comunidades Organizadas prestatarias del servicio de Televisión Comunitaria cerrada sin ánimo de lucro que incumplan las obligaciones o incurran en las prohibiciones descritas en la presente Resolución o demás normas aplicables se harán acreedoras a las siguientes sanciones: 1. Multas hasta de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales. 2. Suspensión de la operación hasta por dos (2) meses. 3. Cancelación de la licencia para operar el servicio de Televisión Comunitaria cerrada sin ánimo de lucro (artículo 25).*

### 3. CONCLUSIONES

La promoción y el desarrollo de los medios comunitarios es un eje de la política pública de comunicación que la UNESCO considera importante para “asegurar una mezcla diversa de medios difusivos e impresos públicos, privados y comunitarios” (UNESCO, 2008:25). En torno a este eje temático las normativas de los dos países analizados operan de forma diferente (Tabla 4).

Si bien en los dos casos existe un reconocimiento legal de este tipo de medios, las formas de fomento varían. En el caso de Venezuela, como se ha podido ver en líneas anteriores, la política está orientada a una ampliación del sistema de medios comunitarios, que se refleja a través de una serie de prácticas de fomento en la capacitación, en el apoyo financiero y tributario, en la dotación de equipos, en el apoyo a la producción y en el apoyo a la distribución. El apoyo a la distribución se da por medio de la imposición de cuotas mínimas de producción comunitaria en otro tipo de medios de comunicación.

En el caso de Colombia, también hay ayudas a proyectos específicos de producción comunitaria y la exención impositiva, aunque más reducido, el apoyo existe también en este país. En la orientación de las políticas públicas de comunicación queda manifiesta la relevancia que toman los medios comunitarios en Venezuela frente a la que tienen éstos en Colombia.

Tabla 4. Características de la normativa sobre medios comunitarios

Dimensiones	Formas de fomento de Medios Comunitarios				
	Capacitación	Financiera	Dotación de equipos	Apoyo a producción	Apoyo a distribución
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	No	Sí	Sí	Sí	No

Fuente: elaboración propia

Así, se pone de manifiesto que la política pública de comunicación de Venezuela trabajó por ejecutar cambios en la propiedad de los medios de comunicación, reflejando un interés por ampliar los sectores dependientes específicamente del Estado y de la ciudadanía. Es decir, los medios estatales y los medios comunitarios. “El pueblo comunicador” se convirtió en un eje angular del “poder popular” siendo, el de las comunicaciones, un sector estratégico, para el que se destinan dos fondos específicos con los que financiar a los medios estatales y comunitarios en diferentes materias, que van desde la compra de equipos hasta la capacitación de periodistas y comunicadores.

Por otra parte, en el caso de Colombia, la política pública de comunicación no se orientó hacia la ampliación del sector público y tampoco del sector comunitario, a pesar de que sí se reconoció a dichos medios y perduraron algunos esquemas de financiación. Particularmente, en el sector comunitario, al margen de su reconocimiento, no se detecta la existencia de políticas públicas orientadas específicamente a su potenciación, más allá de proyectos eventuales o concursos puntuales a través de los que se “premia” su labor social, con iniciativas desde el Ministerio de Cultura, por ejemplo.

En cuanto al control y supervisión de los medios de comunicación, la orientación de la política de Venezuela refleja una tendencia hacia la centralización de esta tarea en un único organismo, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), vigilado por instituciones de monitoreo ciudadano, con capacidad sancionatoria en caso de incumplimiento de la normativa vigente.

En Colombia, mientras tanto, queda manifiesta una política encaminada hacia la descentralización del control en función de las áreas de trabajo. Así, durante el periodo estudiado, se crearon (1) la Autoridad Nacional del Espectro (ANE), dedicada específicamente a trabajar en el área del espectro radioeléctrico y (2) la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), encargada de la política de televisión, dejando al Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación lo concerniente a la radiodifusión sonora.

Finalmente, la diferencia más importante de cara a los cambios posteriores en el sistema de medios de comunicación de los dos países ha sido la carga punitiva establecida por las normativas. La de Venezuela refleja una política mediática más estricta que la colombiana y, de los dos países, es la que más atribuciones sancionatorias otorga a sus órganos reguladores, especialmente a CONATEL. Dicho de otra forma, en el caso colombiano la legislación prevé una menor carga punitiva por violación de normas sobre los medios de comunicación comunitarios, mientras que, en Venezuela, el ámbito sancionatorio tiene una orientación menos laxa.

La evidencia aportada por este trabajo, por tanto, contribuye a reafirmar la conclusión de Becerra (2014) de que:

*En el caso de los gobiernos populistas de nueva izquierda, se asiste a una original incursión en un territorio que representaba un verdadero tabú en la historia regional: la intención de modificar el sistema comercial de medios a través de una operación simultánea de producción de nueva regulación y de injerencia del gobierno como importante operador comunicacional (2014:74).*

Los casos de Venezuela y Colombia, examinados en este trabajo, constituyen buenos ejemplos de esta cuestión. Gobiernos con orientaciones ideológicas opuestas apoyaron e impulsaron una configuración de políticas públicas de comunicación también opuestas, dando lugar a sistemas normativos diferentes, al menos en tres aspectos: (1) en la

intervención del Estado y de las instituciones públicas en los medios de comunicación; (2) en la fórmula que cada uno adquirió para la conformación de sistemas de medios estatales y comunitarios; (3) en el significado que en cada país otorgó al clivaje estatal-privado de la propiedad de los medios de comunicación.

La historia de los medios de comunicación en los dos países vincula profundamente el poder económico-mediático y la política, debido a que, en los dos casos, los medios de comunicación se convirtieron en elementos fácilmente manipulables por y para las elites de poder (Ruiz, 1996). Frente éstos, la ciudadanía 'levantó' un sistema de medios comunitarios que cumplía y sigue cumpliendo las labores sociales que el resto de medios nunca llevó a cabo. Sin embargo, las dificultades a las que se enfrentaron, no sólo normativas e institucionales, sino también las presiones por amenazas o por violencia, hicieron que este sector quedara relegado al ámbito local y que sufriera represión, particularmente en el caso de Colombia.

Por ello, es importante preguntarse si esos cambios en la retórica política en Venezuela en torno al impulso de medios más democráticos tuvieron efectos reales en una configuración diferenciada, frente a Colombia, que mantuvo intacta su tendencia. En efecto, en Venezuela la política pública se orientó hacia una ampliación del sector comunitario. En este sentido, se puede decir que la ciudadanía venezolana, a diferencia de la colombiana, cuenta con una gama más amplia de medios de comunicación que permite la dinamización de su participación a través de estos mecanismos. Un contexto poco halagüeño para Colombia, teniendo en cuenta la misión dinamizadora de la participación social que la paz acordada con las FARC dejó como misión, tal situación dificulta integrar en la política pública comunicacional el mandato de democratización explícito y priorizado a través de los Acuerdos de Paz.

#### 4. REFERENCIAS

- Becerra, Martín., y Mastrini, Guillermo. (2009). *Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Beltrán, L. R. (1976). "Políticas nacionales de comunicación en América Latina: los primeros pasos". *Nueva Sociedad*, 25, 4-34.
- Capriles, Oswaldo. (1988). Venezuela: las enseñanzas del Proyecto Ratelvé. *UNA Documenta*, 7(1-2), 12-27.
- Chomsky, Noam., y Dieterich, Heinz. (2003). *América Latina: de la colonización a la globalización*. Madrid: Cátedra.
- Chomsky, Noam y Herman, Edward. (2000). *Los guardianes de la libertad: propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas*. Barcelona: Crítica.
- Deronne, Thierry (2016). *Comuna, tiempo y televisión. Balance y futuro de la televisión comunitaria venezolana*. Informe para la Comisión Nacional de Telecomunicaciones de la República Bolivariana de Venezuela. Documento inédito.
- El'Gazi, Jeanine. (2010). La radio comunitaria y ciudadana en Colombia. Dos décadas de experiencias y aprendizajes, el diálogo entre demandas ciudadanas y legislación estatal. En Gumucio, Alfonso y Herrera, Karina (Eds.), *Políticas y legislación para la radio local en América Latina*. La Paz: Plural
- Fox, Elizabeth (1989). *Medios de Comunicación y Política en América Latina: la Lucha por la Democracia*. México: Gustavo Gili.
- Geerts, Andrés y van Oeyen, Víctor (2001). *La radio popular frente al nuevo siglo. Estudio de vigencia e incidencia*. Quito: ALER.
- Gómez, Ava (2014). Venezuela entre el Estado Comunicador y el pluralismo mediático. *Zer - Revista de Estudios de Comunicación*, 19(36), 221-249.
- Gómez, Ava y Ramos-Martín, Juan. (2014). Legislation and Community Media a Comparative: Analysis of Bolivia and Venezuela. *Palabra Clave*, 17(2), 484-516.
- Hernández, Daniel y Reina, Oliver (2010). Impacto de las políticas públicas de comunicación en Venezuela: elementos para la definición de una política de información y comunicación de Estado. En Sel, Susana (Ed.), *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo. América Latina y sus encrucijadas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Mastrini, Guillermo y Becerra, Martín (2006). *Periodistas y Magnates: Estructura y Concentración de las Industrias Culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mata, M. (1993). ¿Radio popular o comunitaria? *Chasqui, Revista Latinoamericana de Comunicación*, 47. 57-59.
- Pereira, José Miguel (2001). Comunicación y ciudadanía. Apuntes para comprender las radios y televisiones comunitarias en Colombia. *Signo y pensamiento*, 20(38), 102-116.
- Ramos-Martín, Juan (2013). *Sujetas, objetos y procesos de la Comunicación Alternativa en América Latina*. Salamanca.
- Ramos-Martín, Juan (2015). *La revolución de los desheredados Participación de las redes de medios comunitarios y alternativos en la construcción de políticas de comunicación en Bolivia*. Universidad de Salamanca, España.

- Téllez, Patricia (2005). La televisión comunitaria en Colombia: entre la realidad y la utopía. *Comunicação & Sociedade*, 26(43), 140-154.
- UNESCO. (2008). Indicadores de Desarrollo Mediático. Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102S.pdf>
- Urribarrí, Raisa (2007). Medios comunitarios: el reto de formar (se) para la inclusión. *Revista Comunicación*, (137), 48-53.
- Villalobos, Orlando. (2011). Los medios comunitarios en Venezuela. *Revista Comunicación*, (156), 39-45.

## NOTA BIOGRÁFICA DE LA AUTORA

Investigadora posdoctoral CONICET en la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca (España), con Master en Estudios Latinoamericanos y pregrado en Comunicación Audiovisual y en Sociología, por la misma universidad. Especialista en políticas públicas de comunicación. Profesora en la Facultad de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Asesora del Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia y Coordinadora de Análisis en Naciones Unidas.



Ponencia presentada al GT (6) Economía Política de las Comunicaciones

---

# Educación y políticas de empleo juvenil: el programa *Yo estudio y trabajo*

## Education and youth labour politics: the program *I study and I work*

Ana Gianela Turnes Riesco<sup>79</sup>

**RESUMEN:** Se analiza el Programa interinstitucional uruguayo *Yo estudio y trabajo*, que vincula educación y empleo juvenil en Uruguay, a la luz de las propuestas de la CEPAL para el desarrollo, teniendo en cuenta la evolución de algunos aspectos destacados de sus recomendaciones y considerando el fortalecimiento de CEPAL como institución guía de las políticas educativas en aplicación. En particular se contrastan los objetivos del programa con las evaluaciones disponibles sobre él, atendiendo a la articulación entre la noción de educación con la de preparación para el mercado laboral, y se compara el enfoque con la perspectiva del Buen Vivir.

**PALABRAS CLAVE:** Política educativa, Inserción laboral, Jóvenes

**ABSTRACT:** Uruguayan Inter institutional program *I study and I work*, which joins education and youth labour in Uruguay, is analyzed through CEPAL's development approach, considering the evolution of some noticeable aspects in his recommendations and taking into account CEPAL's strengthening process as a leading institution of applied education politics. Specifically, the aims of the program are compared to available evaluations about it, paying special attention to the way education concept and labour training are matched by these approaches. Finally, this perspective is compared to the *living-well* one.

**KEY WORDS:** educational politics, Labour insertion, Youth

---

### 1. TEMA CENTRAL Y OBJETIVOS

Se analiza el Programa interinstitucional *Yo estudio y trabajo*, que vincula educación y empleo juvenil en Uruguay, ofreciendo una primera experiencia laboral a jóvenes que estudian en educación formal, a la luz de las propuestas de la CEPAL para el desarrollo, teniendo en cuenta la evolución de algunos aspectos destacados de sus recomendaciones y considerando su fortalecimiento como institución guía de las políticas educativas en aplicación. En particular se observa la evolución temporal del programa, se contrastan sus objetivos con las evaluaciones disponibles sobre él, atendiendo a la articulación entre la noción de educación con la de preparación para el mercado laboral.

### 2. CARACTERIZACIÓN DEL PROGRAMA *YO ESTUDIO Y TRABAJO*

El programa *Yo estudio y trabajo* es presentado en la web del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay (en adelante MTSS) como una "*iniciativa interinstitucional [donde participan varios ministerios y agencias educativa] que pretende contribuir al fortalecimiento del vínculo entre el mundo educativo y el mundo laboral ofreciendo a jóvenes estudiantes una primera experiencia laboral formal*"<sup>80</sup>. El programa comenzó a aplicarse en el año 2012 y se ha realizado por 6 años ininterrumpidamente, convocando a estudiantes de la educación formal e informal, de entre 16 y 20 años a postularse para un sorteo de plazas laborales mediante contrato en organismos públicos y privados de

---

<sup>79</sup> Gianela Turnes. Universidad de la República, Magíster en Información y Comunicación, UdelaR, Uruguay, cursando Doctorado en Comunicación, Universidad Nacional de La Plata (Argentina), Uruguay, gianela.turnes@gmail.com

<sup>80</sup>[https://www.mtss.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=176cc592-36f1-4633-b047-8e9c5f6af7bd&groupId=11515](https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=176cc592-36f1-4633-b047-8e9c5f6af7bd&groupId=11515)

Montevideo y el interior del país<sup>81</sup>, por el período de hasta un año, en régimen de medio tiempo (con opción de 20 o 30 horas semanales). El objetivo de fortalecimiento del vínculo entre los que son designados en el programa como el *mundo educativo* y el *mundo laboral* se articularía a través de la oportunidad de acceder a un empleo formal para quien pueda probar que está estudiando durante el período de la inscripción y del desarrollo anual del programa. Todos los jóvenes estudiantes de la educación pública y privada pueden inscribirse, con la condición de que sus estudios impliquen al menos 240 horas de formación anual, que no hayan trabajado más de 90 días corridos previamente y que no abandonen sus estudios en el período del contrato. El salario es de 4 BPC<sup>82</sup> para 30 horas semanales prorrateable para 20 horas, y de 6 BPC para mujeres embarazadas o madres con hijos menores de 4 años a cargo. El programa procura tener alcance nacional y la cantidad de localidades del interior del país donde los organismos ofrecen puestos ha ido aumentando con el tiempo. Cada año se inscriben más de 20.000 jóvenes para acceder a alrededor de 600 o 700 puestos como becarios<sup>83</sup>. Montevideo concentra alrededor de la mitad de los puestos. En 2014 (tercera edición) el programa incorporó las disposiciones de la Ley de empleo juvenil, asegurando que el 50% de los becarios sean mujeres – hecho que ya sucedía espontáneamente porque se inscriben más mujeres que varones - y cuotificación de afro descendientes, discapacitados y personas trans. En 2015 (cuarta edición) se incorporó además una cuota del 11% de los puestos de Montevideo para jóvenes con vulnerabilidad, que ha sido extendida en la sexta edición 2017 también al interior del país. Es requisito para los sorteados la participación en actividades de orientación educativa laboral y acompañamiento coordinadas por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), cuyos objetivos específicos pueden verse en **Cuadro I del Apéndice**.

La sexta edición del programa cerró inscripción en setiembre de 2017 y los becarios están actualmente en proceso de inicio de su experiencia laboral. A la fecha más de 3.000 jóvenes han transitado por el programa en sus cinco años de aplicación.

### 3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE ABORDAJE

Se parte de una interpretación del programa *Yo estudio y trabajo* como una concepción del *mundo del trabajo* y *del estudio* juvenil afectada por vínculos frágiles entre sí, que requieren ser fortalecidos. Se sostiene que esta idea está asociada directamente a la concepción cepalina de desarrollo, que vincula a la economía, la política y la educación en el marco del capitalismo global: CEPAL considera necesaria la formación en competencias laborales para romper la estructura de reproducción de la pobreza endémica latinoamericana, como herramienta para enfrentar y tender a abatir las inequidades del sistema imperante. Un programa que forme a los jóvenes en competencias transversales (trabajo en equipo, flexibilidad, compromiso, orientación a resultados) es en esta concepción un camino eficaz para responder a las inequidades. Además, es consistente con el acento particular que CEPAL viene dando recientemente a la atención a las condiciones del contexto educativo: la experiencia laboral resulta una fuente de ingresos que da acceso a los becarios a opciones hacia una mejor calidad de vida presente (a través de sus ingresos) y futura (por la posibilidad de acreditar experiencia laboral al postular para futuros empleos). Asimismo, el hecho de que no excluya a los estudiantes de hogares de mayores ingresos da cuenta de que el objetivo principal no es redistributivo – o no lo era en su formulación inicial, lo que podría interpretarse como *lección aprendida* a partir del fracaso de las políticas focalizadas recomendadas por CEPAL en décadas anteriores. Si se pudiera identificar un abordaje focalizado en este programa, él respondería a la necesidad de mejorar el acceso al mercado laboral de los jóvenes como respuesta al requisito de experiencia previa que abunda en la demanda de mano de obra y que inhibe a muchos jóvenes de iniciar su carrera laboral.

En esa línea, la capacidad formativa del programa sería un aspecto importante a relevar.

Luego de la primera edición, INEFOP publicó los resultados de la consulta a los participantes sobre el programa y la orientación laboral recibida en él, informando: “En esta primera edición, más del 80% de los/las jóvenes participantes consideró que la orientación laboral del INEFOP resultó útil o muy útil y un 85% reveló que la experiencia laboral los había enriquecido como personas”<sup>84</sup>. En 2015 el MTSS promovió una investigación de impacto de la primera edición del

<sup>81</sup> En 2017 ofrecieron puestos diversos organismos del giro comercial e industrial del Estado (producción de combustibles, telefonía, banca, producción de agua potable, correo, puerto), educación, formación laboral, ministerios, gobiernos departamentales, poder legislativo (Fuente: INEFOP, TDR, p.2)

<sup>82</sup> Base de Prestaciones y Contribuciones, con valor de \$3.848 a enero 2018, equivalentes aproximadamente a dólares 130. Fuente: [www.bps.gub.uy/10503/indicadores.html](http://www.bps.gub.uy/10503/indicadores.html)

<sup>83</sup> Por ejemplo, en 2017 se ofrecieron 635 puestos, 335 de ellos para Montevideo (Fuente: [https://www.mtss.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ed9557f2-ddca-40d7-be00-ed4a456ab1c4&groupId=11515](https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=ed9557f2-ddca-40d7-be00-ed4a456ab1c4&groupId=11515)). En 2014 habían sido 703 puestos, 326 de ellos para Montevideo (Fuente: [http://www.inefop.org.uy/uc\\_55\\_1.html](http://www.inefop.org.uy/uc_55_1.html))

<sup>84</sup> [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0FuYyzi1besj:www.inefop.org.uy/uc\\_65\\_1.html+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=uy](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0FuYyzi1besj:www.inefop.org.uy/uc_65_1.html+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=uy)

programa respecto a las probabilidades de obtener empleo posterior a él, a que éste fuera formal, y al mantenimiento de la vinculación de los ex becarios con el sistema educativo (Araya y Ferrer, 2015). El relevamiento no encontró impacto significativo del programa en ninguna de las tres cuestiones relevadas. Luego se amplió la información con registros administrativos del MTSS (Araya y Rivero, 2015) extendiendo el período de análisis posterior al programa y se encontró que los jóvenes de *Yo estudio y trabajo* que pertenecen a hogares que perciben Asignaciones Familiares (AFam)<sup>85</sup> obtienen más empleos formales en el mediano plazo, por lo que los autores concluyen sobre la importancia de ampliar la cobertura de AFam para fortalecer los impactos perseguidos. El estudio aplica una mirada cuantitativa y reduccionista atribuyendo relaciones causales entre dos variables afectadas por contextos complejos y no ofrece elementos para analizar consecuencias en la formación ni en la calidad de vida de los becarios.

En 2015, coincidente con una reducción en la publicidad mediática del programa, las inscripciones cayeron notoriamente (véase **Cuadro II del Apéndice**). Al respecto, Brando (2016, p.38) señala la inconsistencia entre la inclusión de la cuota para jóvenes en condiciones de vulnerabilidad y la reducción concomitante de la publicidad masiva. El señalamiento se comprende si se parte de que aquella resulta crucial para los jóvenes con menor inserción en redes sociales que los alerten de la apertura del llamado. Brando concluye que existe una brecha en los aspectos de implementación del programa que “se va resolviendo sobre la marcha” (Ibíd., p.34). Esta conclusión podría interpretarse como una muestra de las dificultades de implementación de políticas centralizadas dada la institucionalidad y los objetivos múltiples involucrados en el programa.

Por otra parte, en relación al alcance de la política a nivel macro, en 2016, el Director Nacional de Empleo, Fernando Pereyra, señalaba que hay alrededor de 15.000 jóvenes que repiten su inscripción año a año en el programa, “que quieren trabajar y no logran obtener una propuesta” (Pereyra citado en Brando 2016, p.33). Considerando que el porcentaje de los jóvenes que accede al programa año a año se ubica en el entorno del 3% del total de inscriptos, su alcance resulta restringido en el sentido de que no altera de forma radical los porcentajes de desempleo juvenil. Tampoco lo hace sostenidamente en el tiempo, dada la condición anual de las contrataciones en cada edición.

Por último, si se tiene en cuenta que la difusión y promoción pública inicial de la iniciativa que culminaría en el programa *Yo estudio y trabajo* estuvo a cargo del entonces presidente de ANCAP<sup>86</sup> en lugar de provenir de los organismos responsables de políticas de juventud, podría postularse que el programa no emanó de políticas planificadas centralizadamente por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Presidencia de la República, hipótesis que debería ser contrastada ampliando la información, lo que excede el alcance de este trabajo. No obstante, puede observarse que en la planificación que OPP difunde para Uruguay 2050, la ubicación de la educación meramente como un renglón más dentro del último eje de política considerado en el plan – el cultural, que es además uno de los menos desarrollados en él- podría estar indicando un corrimiento de la centralidad de la educación en la planificación estatal, acorde con los lineamientos de priorización del contexto que emanan de CEPAL<sup>87</sup>.

#### 4. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

De Souza Silva (2004, p.4) sostiene que el mundo se enfrenta a un cambio de época, observable a través de tres ejes determinantes: un sistema de ideas dominante, un sistema de técnicas, y un sistema de poder que se manifiesta a través de las reglas de juego y las instituciones que regulan a los dos primeros. Sostiene también que la época del *industrialismo* está siendo fuertemente cuestionada dando paso a la del *informacionalismo*. Si se aceptan estas afirmaciones, es natural pensar que programas educativos y políticas educativas se encuentren en la búsqueda del adecuado registro de ese cambio para responder asertivamente al nuevo contexto. A partir de esa idea puede postularse que el programa *Yo estudio y trabajo* se propone en organizaciones de la *modernidad sólida o instituciones zombis* (Bauman 1999, p.5): los entes públicos del Estado de Bienestar - e introduce una forma de trabajo flexible, temporaria, que comprende y asume el dato de pérdida de espacios de convivencialidad y aprendizaje de las sociedades de la época industrial moderna (el espacio público, la familia) y adopta un objetivo hacia la formación supletoria para el mundo del trabajo “adaptada” a la modernidad líquida: efímera, fluida, de consistencia no sostenida en las coordenadas

<sup>85</sup> Es una prestación económica bimestral que BPS brinda a los hijos o menores a cargo de los trabajadores. Se otorga desde el momento de comprobado el embarazo y varía según los ingresos del hogar. El tope de ingresos totales para recibir la asignación familiar es de aproximadamente dólares 1500 en hogares con hasta dos niños, y aumenta según la cantidad de hijos. Fuente: <http://www.bps.gub.uy/5470/asignacion-familiar.html>

<sup>86</sup> Empresa de refinación de combustibles estatal

<sup>87</sup> A ese respecto, la nueva postergación del Proyecto de Ley de creación de la UNED puede también considerarse como elemento que señalaría la postergación de la educación en las prioridades de gobierno.

espacio temporales, que reconoce las condiciones de incertidumbre en el mundo del trabajo actual: la reformulación de las posiciones de empleadores, empleados, educadores y promotores de política.

Desde el punto de vista de la política de empleo juvenil en aplicación, el programa está alineado con la *Ley 19133 de 20/09/2013. Empleo juvenil*, cuyo objetivo es “promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales” (art.1, inciso 1). A la vez, contribuye al objetivo de reducción de plazas presupuestadas en los organismos públicos que viene promoviendo el gobierno a través de la OPP, al permitir a entes y servicios participantes asignar a los becarios algunas de las tareas que han quedado sin responsable al generarse vacantes no cubiertas con el cese de los funcionarios que se retiran<sup>88</sup>. Desde este punto de vista el programa- que manifiesta apuntar a la formalización del empleo juvenil - también puede verse transformando tareas antes a cargo de funcionarios presupuestados en tareas asumidas por empleo flexible, no duradero y de salarios más bajos.

Promovida inicialmente con objetivos fundamentalmente laborales, esta iniciativa fue evolucionando e incorporando nuevas aristas de política producto de la complejidad del contexto educativo, familiar, laboral y social de los jóvenes del país, y de su registro y búsqueda de solución por los diferentes operadores a cargo de implementar políticas. A la vez que esta condición aporta riqueza y abate los riesgos reduccionistas de algunas miradas positivistas, también diluye las posibilidades de evaluar la consistencia del programa con sus objetivos manifiestos e implícitos. ¿Es un programa universal – ya que admite la inscripción de estudiantes jóvenes de cualquier origen?, ¿es un programa focalizado ya que recoge las dificultades de inserción laboral de los jóvenes sin redes de contención robustas? Como programa educativo su foco visible estaría en la formación para el trabajo, alineado con la estrategia cepalina de los últimos años, en particular teniendo en cuenta el requisito de mantenerse estudiando que se alinea con la importancia que CEPAL otorga a la educación para alcanzar el cambio estructural.

En una línea diferente, como contraposición a la propuesta cepalina, la perspectiva de la economía social, el *Buen Vivir* o *Vivir Bien* proponen rupturas radicales con los ejes de reproducción de las inequidades consecuencia del sistema capitalista. Así, postulan al trabajo solidario como categoría central de desarrollo de una forma de vida no predatoria de la naturaleza en la que la educación resulta fundamental para la adopción de una alternativa al capitalismo que propone su debilitamiento sin revolución sino a través de una vida armónica contrapuesta a la competencia individualista mercantil. Cubillo, Hidalgo y Domínguez (2014, p.50) distinguen tres vertientes de esta concepción pos neoliberal: la indigenista, la socialista y la posdesarrollista, que asocian a su vez a la cosmovisión andina, moderna y posmoderna respectivamente, observándose énfasis diferenciados en aspectos espirituales, de lucha contra la pobreza y de respeto al medio ambiente y a las minorías. Esta interpretación decolonial del modo de vida occidental propone una ruptura a la subalternidad que el capitalismo ha impuesto en América Latina, y constituye un camino de enfrentamiento a la desigualdad que se contraponen al esfuerzo por el cambio dentro del sistema imperante que propone la CEPAL.

Tanto la aproximación a la formación para el trabajo desarrollista como la formación para el *estar* del Buen Vivir proponen cambios de largo plazo, desde lo micro a lo macro, apoyados en la política, sin rupturas colectivas radicales ni revolucionarias. Una propone luchar dentro del capitalismo para alivianar sus ingentes costos sociales y ambientales, la otra busca un desprendimiento paulatino de la dependencia de él a partir de un modo de vida alternativo. Desde una mirada matemática la estrategia desarrollista podría compararse con una función de crecimiento aritmético. La del capitalismo y sus costos sociales y ambientales con otra de evolución exponencial. Una prospección optimista podría contar con que miradas alternativas como la del Buen Vivir alcanzaran masa crítica antes de que la distancia entre una y otra resulte ya irreparable.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Araya, F. y Ferrer, M. (2015) *Evaluación de impacto de la primera edición del programa “Yo estudio y trabajo”* Unidad Estadística del trabajo y Seguridad Social. MTSS. Recuperado de: [www.mtss.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=b61878a5-4ccf-4ff0](http://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=b61878a5-4ccf-4ff0)
- Araya, F. y Rivero, J. (2015) *Evaluación de impacto de la primera edición del programa “YO ESTUDIO Y TRABAJO”*. Documento de Trabajo. MTSS. Unidad Estadística del Trabajo y la Seguridad Social. Recuperado de:

<sup>88</sup> Véase por ejemplo el *Borrador X. COMPROMISOS DE GESTIÓN Y LINEAMIENTOS PRESUPUESTALES 2018 PARA LAS EMPRESAS PÚBLICAS*, p.194: “En el mismo sentido, se mantendrán en el ejercicio 2018 los criterios de no llenar un tercio de las vacantes generadas en el año”, disponible en [https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/21651/1/cap\\_x\\_compromisos\\_de\\_gestion\\_y\\_lineamientos\\_presupuestales.pdf](https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/21651/1/cap_x_compromisos_de_gestion_y_lineamientos_presupuestales.pdf)

- [https://www.mtss.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=b61878a5-4ccf-4ff0-ae88-d9e52fd0cc53&groupId=11515](https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=b61878a5-4ccf-4ff0-ae88-d9e52fd0cc53&groupId=11515)
- Bárcena A., y Serra, N. (2011) *Educación, desarrollo y ciudadanía en América Latina. Propuestas para el debate*. CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1430-educacion-desarrollo-ciudadania-america-latina-propuestas-debate>
- Bauman, Z. (1999) *Modernidad líquida*. México: FCE
- Brando, P. (2016) A los NI-NI, Un YO-YO: Políticas Públicas, Juventudes y Trabajo Social. Trabajo de grado Licenciatura en Trabajo Social. FCS –UdelaR. Recuperado de: <http://www.martes.com.uy/wp-content/uploads/2016/08/A-los-NI-NI-un-YO-YO.pdf>
- CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2686/S2006536\\_es.pdf;jsessionid=1FC63DA74CF7807713B419E26852A0B9?sequence=2](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2686/S2006536_es.pdf;jsessionid=1FC63DA74CF7807713B419E26852A0B9?sequence=2)
- (2014) *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Trigésimo quinto período de sesiones de CEPAL. Mayo 2014. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36692-pactos-la-igualdad-un-futuro-sostenible>
- Cortez, D. (2011) *La construcción social del "Buen Vivir" (Sumak Kawsay) en Ecuador. Genealogía del diseño y gestión política de la vida*. Revista electrónica Aportes Andinos; No. 2. Universidad Andina Simón Bolívar
- Cubillo, A., Hidalgo, A. y Domínguez, J. (2014) *El pensamiento sobre el Buen Vivir. Entre el indigenismo, el socialismo y el posdesarrollismo* Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 60, Oct. 2014
- De Souza Silva, J. (2004) *La Educación Latinoamericana en el Siglo XXI. Escenarios hacia las pedagogías de la alienación, domesticación y transformación*. Recuperado de: [sb5a91bdb84d6b295.jimcontent.com/name/De%20sousa%20santos%20Jose.pdf](https://sb5a91bdb84d6b295.jimcontent.com/name/De%20sousa%20santos%20Jose.pdf)
- INEFOP (2017) TÉRMINOS DE REFERENCIA 2017.EXPEDIENTE N° 1728-17. PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS DE CAPACITACIÓN: Orientación y acompañamiento del Programa "Yo Estudio y Trabajo". Departamentos: Montevideo, Canelones, Paysandú, Río Negro.
- Ley 19133 Empleo juvenil. Recuperada de: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2593761.htm>
- Ley 19133 Empleo juvenil. Preguntas frecuente. Recuperada de: [https://www.mtss.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=c460a060-af57-4d3f-ae30-128293909e72&groupId=11515](https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=c460a060-af57-4d3f-ae30-128293909e72&groupId=11515)
- OPP (2017) *Hacia una estrategia nacional de desarrollo. Uruguay 2050*. Recuperada de: [www.opp.gub.uy/.../1992-hacia-una-estrategia-nacional-de-desarrollo-uruguay-2050](http://www.opp.gub.uy/.../1992-hacia-una-estrategia-nacional-de-desarrollo-uruguay-2050)
- Páginas web consultadas:  
MEC, MTSS, INEFOP, diario El país, Portal 180, IMPO

## 6 . APÉNDICE

### Cuadro I Objetivos Específicos de la orientación educativa de INEFOP para YEyT

Aportar herramientas e información del mundo laboral para el desempeño en el puesto de trabajo
Promover la continuidad educativa y el desarrollo personal, mediante la articulación con redes y otros actores sociales
Facilitar información para la incorporación de conocimientos sobre <b>Derecho Laboral y el ejercicio de la ciudadanía</b>
Brindar seguimiento y/o acompañamiento al joven en el transcurso de la beca <b>promoviendo la autonomía</b>
Facilitar herramientas para el reconocimiento y desarrollo de <b>competencias laborales transversales</b> (compromiso, trabajo en equipo y adaptación al cambio/flexibilidad)

Fuente: TDR 2017 INEFOP, pp. 2 -4, los destacados son propios

### Cuadro II Evolución de la inscripción en el programa Yo estudio y Trabajo

Año	Edición	Número total de inscriptos al sorteo
2012	1	46694

2013	2	43783
2014	3	32089
2015	4	21207
2016	5	27201
2017	6	+ de 23000

Fuente: INEFOP y noticias de prensa



*Ponencia presentada al GT (6) Economía Política de las Comunicaciones*

## Posibilidades y limitaciones en la medición de sintonía televisiva en Ecuador

### *Possibilities and limitations in the measurement of television tune in Ecuador*

*Abel Suing*<sup>89</sup>

*Lilia Carpio*<sup>90</sup>

*Carlos Ortiz*<sup>91</sup>

**RESUMEN:** Sobre la base de lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador, el Consejo de Regulación de la Comunicación expidió el "Reglamento para la medición de sintonía de los canales de televisión" que considera la democratización de la comunicación y la implementación de un sistema que incluya los hábitos de consumo de televisión. El objetivo de la investigación es determinar la percepción de los ciudadanos sobre el Reglamento. Se emplea metodología cualitativa, la técnica utilizada es el grupo de discusión a través de un foro virtual que reúne a 17 profesionales de la comunicación de igual número de provincias de Ecuador. La hipótesis es que pese a la opinión favorable de los ciudadanos a la evaluación cualitativa de sintonía no se dispone de precisión metodológica para la implementación de la norma.

**PALABRAS CLAVE:** Audiencia televisiva, redes sociales, televisión.

**ABSTRACT:** On the basis of the provisions of the Constitution and of the Law of Ecuador, the Council of Regulation of the Communication issued the "Regulations for the measurement of tuning the TV channels" that considers the democratization of communication and the implementation of a system that includes the consumption habits of television. The objective of this research is to determine the perception of citizens about the regulation. Qualitative methodology is used, the technique used is the discussion group through a virtual forum that brings together 17 media professionals of the same number of Provinces of Ecuador. The hypothesis is that despite the favorable opinion of citizens to the qualitative assessment of harmony not available methodological precision for the implementation of the standard.

**KEY WORDS:** Audience, social networks, television.

### INTRODUCCIÓN

La televisión influye en las audiencias y marca patrones de actuación y consumo que "afectan todo, desde la organización de la vida doméstica, hasta el comportamiento en la escuela y en la vida cotidiana" (Orozco y Miller, 2017: 111). El reconocimiento de esta hegemonía, que data desde sus orígenes, ha llevado a diseñar y perfeccionar métodos de medición de audiencias que permitan identificar a los públicos hacia los cuales se deban dirigir mensajes que deriven en acciones políticas o comerciales.

El éxito en la emisión televisiva depende de los contenidos y de la forma cómo se proyecte, es decir "el desarrollo de formatos innovadores, el aprovechamiento de (...) conceptos clásicos, y la reutilización de fórmulas ya consagradas o remakes" (Ruano, 2013: 7). La forma tradicional de medir las audiencias se realiza a través de cuantificar las emisiones de señal abierta pero ante la evolución de la televisión hacia emisiones digitales y de consumos en Internet se precisa de nuevos índices de audiencias.

<sup>89</sup> Abel Suing. Universidad Técnica Particular de Loja, máster en comunicación audiovisual, Ecuador, ar suing@utpl.edu.ec

<sup>90</sup> Lilia Carpio. Universidad Técnica Particular de Loja, máster en artes visuales, Ecuador, lkcarpio@utpl.edu.ec

<sup>91</sup> Carlos Ortiz. Universidad Técnica Particular de Loja, doctor en comunicación, ccortiz@utpl.edu.ec

El uso de Internet supone una renovación del concepto de entretenimiento, un nuevo escenario comunicacional donde el usuario es protagonista, se expresa (Echegaray, 2015). “El número de telespectadores que interactúa con los programas cada día es más alto y esto [es tomado] en cuenta por las empresas televisivas, que tratan de captar la atención del usuario” (García, 2014: 219).

Internet “gana audiencia en detrimento de la televisión” (Echegaray, 2015: 29), se configura como la nueva ventana de consumo, “la Web es el espacio central en un momento en el que las audiencias y sobre todo los jóvenes están volcados en las nuevas tecnologías” (Ruano, 2013: 5); muchos contenidos son gratuitos, “Internet permite difundir a bajo costo productos audiovisuales, multiplicar el conocimiento del consumo de estos productos, y aumentar las audiencias, al llegar a personas que no ven la televisión tradicional” (Medina y Portilla, 2016: 379).

Muchos adolescentes consideran al vídeo a través de Internet como la primera opción de consumo audiovisual (Neira, 2015), encuentran servicios complementarios que no ofrecen otros proveedores como “el acceso a emisiones en directo, los servicios de vídeos en línea, vídeo bajo demanda, la publicidad interactiva, la personalización (...) y otras aplicaciones multimedia” (Medina y Portilla, 2016: 379).

En Internet se han creado redes sociales digitales que facilitan la interacción entre los usuarios y los programadores de televisión. A través de las redes sociales se dialoga, “una comunicación que ya no sucede en un único sentido y desde un emisor a muchos receptores” (Echegaray, 2015: 35). De entre las varias redes sociales se destacan Facebook y Twitter por la cantidad de usuarios, de forma particular Twitter “protagoniza la conversación sobre la televisión (...) el motivo es su fácil uso, que permite el comentario en tiempo real respecto al visionado, fomenta la interacción con otros usuarios y con el propio programa y sus protagonistas” (Saavedra, Rodríguez y Barón, 2015: 217).

Las redes sociales hacen que veamos más televisión y “alimentan a un espectador más intenso y comprometido con el contenido que está viendo” (Neira, 2015: 52) por ello afectan a los índices de audiencias convencionales y motivan para que sean consideradas en los estudios de rating con las respectivas consecuencias e implicaciones en el mercado publicitario.

El uso de Twitter para medir la audiencia de televisión refuerza y diversifica los estudios cuantitativos de rating al otorgar un indicador de gustos y preferencias, “permite analizar, minuto a minuto, aquellos momentos de cada programa que generan mayor interés y entusiasmo en el espectador” (García, 2014: 216), es decir se lograría un análisis de los discursos en torno a los contenidos emitidos.

El empleo de redes sociales para comentar los contenidos de la televisión configuran la “audiencia social” que se refiere al “número de comentarios por minuto que genera un programa de televisión o evento social, y que emana de los usuarios de redes sociales que están siguiendo ese evento” (García, 2014: 216). Otro concepto cercano es “televisión social” definida como “una conversación activa en torno a lo que se consume en televisión. Eso es mencionar, comentar, recomendar, relacionar e incluso interactuar sobre el contenido a través de la Web y las redes sociales” (Ferrerías-Rodríguez, 2014: 179).

Para contar con una ponderación cercana a las nuevas formas de consumo audiovisual se propone una combinación de sistemas de medición de las audiencias de televisión, por un lado estudios de rating y por otro evaluar la audiencia social, incluso se sugiere considerar más de una red social porque así se podría “tener un conocimiento más profundo y exhaustivo de la audiencia social” (Quintas-Froufe y González-Neira, 2015: 22).

El visionado tradicional de televisión, familias reunidas en torno a un receptor, casi ha desaparecido, “ha perdido su valor como entretenimiento familiar” (Rincón, 2011: 44); por ello “resulta más complicado conseguir los índices de audiencia y de impacto publicitario que se lograban mediante el uso de los audímetros” (Echegaray, 2015: 31). Hoy la audiencia social se “ha convertido en una poderosa herramienta para incentivar la audiencia tradicional y mejorar la relación de los formatos televisivos con sus públicos (...) es un fenómeno asentado, con tendencia a incrementarse en los próximos años” (Saavedra, Rodríguez y Barón, 2015: 233).

A pesar de la proyección optimista de las audiencias sociales, se considera que aún falta acrecentar la transición y las mejorar las aplicaciones Web de las estaciones de televisión para que se adapten al perfil de audiencia y ofrezcan interactividad al usuario (Gómez-Domínguez, 2016). Ahora, el televidente o espectador-consumidor “opina sobre la programación televisiva, influye en ella y manifiesta abiertamente sus preferencias sobre los contenidos y marcas que aparecen en dichos formatos” (Saavedra, Rodríguez y Barón, 2015: 217). Al no disponer de opciones y formas de

interacción el televidente no aportará a las estaciones de televisión la información necesaria para medir la audiencia social y las métricas de sintonía seguirán siendo aproximadas.

Los estudios de audiencia que orientan la inversión publicitaria en medios de comunicación se aproximan cada vez mas hacia “una sociedad que avanza en la transformación de las plataformas de consumo medial” (Buzeta y Moyano, 2013: 54). Hoy es necesario “entender mejor y ampliar la fidelización social en torno a la programación y la publicidad” (García, 2014: 214).

El propósito de medir la audiencia social, “independiente de la plataforma, es saber cuántos y quiénes están viendo televisión. Conocer la demanda del público en términos de su volumen y perfil permite no tan solo determinar adecuadamente la eficiencia de la inversión publicitaria” (Buzeta y Moyano, 2013: 60). Uno de los objetivos de las investigaciones académicas y de mercado es ubicar un “sistema medición de audiencias que se ajuste y agrupe todos los dispositivos” (Medina y Portilla, 2016: 381).

La medición de la audiencia social es cuasi imprescindible para el diseño de las parrillas de programación de televisión y “aunque no es sustitutiva de la audimetría tradicional, es crucial para entender el éxito o fracaso de un producto” (Rodríguez-Vázquez, Direito-Rebollal y Lago-Vázquez 2016: 419).

Se vuelve al debate sobre la calidad “como adjetivo atribuible a la televisión (...) aglutina diversos aspectos relacionados con la elaboración de un producto televisivo, desde la profesionalidad de sus creadores hasta la innovación y relevancia social de su producción” (Moreno, 2008: 691). Medir la sintonía de la televisión y su impacto en medios sociales sin evaluar la calidad y pertinencia de los contenidos implicaría contar con una fotografía que deja ver las formas pero no el fondo de una actividad que tiene implicaciones culturales de ideológicas en la población.

Las audiencias sociales, como se refirió, permitirían conocer las opiniones de los televidentes y aportar con una estimación cualitativa a los rating de televisión. “El share social y el convencional aportan información significativa para el conocimiento de esta doble audiencia que los grupos audiovisuales deben tener en cuenta a la hora de presentar las ofertas comerciales” (Quintas-Froufe y González-Neira, 2015: 22). En el contexto expuesto “los estudios de audiencias recobran protagonismo. Mientras el sector debate cómo mejorar la medición en el nuevo escenario conectado y convergente, los poderes públicos fomentan líneas estratégicas a favor de un espectador crítico” (Rodríguez-Vázquez, Direito-Rebollal y Lago-Vázquez 2016: 415).

Sobre la base de los antecedentes presentados resulta de interés conocer las políticas y procesos de medición de audiencias que reúnan métodos tradicionales y redes sociales para determinar las posibilidades y limitaciones de las nuevas formas de consumo audiovisual en escenarios emergentes en la producción y circulación de contenidos de televisión. El objetivo de la investigación es determinar la percepción de los ciudadanos sobre el “Reglamento para la medición de sintonía de los canales de televisión” que expidió Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM) de Ecuador. La hipótesis de investigación es que pese a la opinión favorable de los ciudadanos a la evaluación de sintonía cualitativa no se dispone de precisión metodológica para la implementación de la norma.

En febrero de 2014 el CORDICOM aprobó el reglamento para la medición de sintonía de televisión en atención a la dispuesto el Art. 67 y la transitoria segunda del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación. El Art. 1 del “Reglamento para la medición de sintonía de los canales de televisión” define a la medición de sintonía de televisión como un servicio de interés público y en su Art. 5 señala que:

- Alcance de sintonía: Es el número total de espectadores de un programa de televisión.
- Medios televisivos de comunicación social: Son las empresas, organizaciones públicas, privadas y comunitarias; así como, las personas concesionarias de frecuencias para televisión, que prestan el servicio público de comunicación masiva que usan como herramienta la televisión de señal abierta y audio y vídeo por suscripción.
- Redes sociales en internet: Se refiere a los espacios en plataformas informáticas en internet que permitan interacciones grupales y personales tales como: conversaciones, intercambios de información, comentarios, imágenes y otros contenidos (Registro Oficial, 2014).

Por otro lado, en el Art. 6 del Reglamento para la medición de sintonía de televisión se especifica que el Sistema de Medición de Sintonía Televisiva en Ecuador comprenderá los siguientes servicios:

- Medición de sintonía por muestra;
- Sondeos de audiencia por metodologías cualitativa y cuantitativa; y,
- Monitorización de opinión pública sobre contenidos televisivos en redes sociales y otros espacios en internet.

La medición de ratings de la televisión en Ecuador inicia en la década de 1950. A través People Meters se recopilaban datos de las audiencias, a cargo de IBOPE Time Ecuador, de un tercio del territorio del país y de cerca de la mitad de la parte urbana, para el cálculo de muestras se consideraron los censos de población y vivienda del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. Entre las críticas al proceso de medición tradicional están la exclusión de sectores no urbanos, la metodología estrictamente cuantitativa y la poca apertura a otras empresas ya que el servicio terminó siendo un monopolio, aunque la empresa siempre manifestó que cumplía estándares internacionales.

El Reglamento de medición de audiencias plantea condiciones para cumplir con el derecho de comunicación y apertura para la “democratización de las audiencias” sobre la base de muestras amplias de la población de todo el territorio nacional y de varios estratos socio económicos así como la valoración de contenidos de medios públicos, privados y comunitarios.

## **METODOLOGÍA**

La metodología empleada es cualitativa. La técnica de investigación es el grupo de discusión a través de un foro virtual que reúnen a 17 ciudadanos, próximos al ejercicio de la comunicación, de igual número de provincias de Ecuador. Los participantes ejercen el periodismo en medios de comunicación y son estudiantes de la Licenciatura en Comunicación Social de la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL). El grupo de discusión, que fue moderado por los autores del trabajo, se realizó el 18 de enero de 2018 en el Entorno Virtual de Aprendizaje de la UTPL. En la discusión se respondió a la pregunta: ¿Está de acuerdo con la medición de audiencias que propone el CORDICOM?

## **RESULTADOS**

Los participantes del grupo de discusión señalaron que es importante tomar en cuenta los gustos y preferencias de los espectadores para segmentar la parrilla de programación. Valoraron como positivo el propósito de conocer la opinión de la ciudadanía. No sólo se trata de calcular el porcentaje de espectadores sino de saber el valor social de las audiencias.

A través del método tradicional se midió solo a las grandes ciudades, existió auto-referencialidad. En lo que coinciden los participantes del grupo es en el cambio de la metodología tradicional, lo que permitirá tener una visión panorámica más precisa de la sintonía. Los números se remplazan por las reacciones de los televidentes.

El Reglamento expedido por el CORDICOM establece parámetros cuantitativos y cualitativos para conocer las preferencias de las audiencias. Se determinarán las percepciones sobre la calidad de la programación y se contribuirá al mejoramiento del contenido al tener una noción de lo que le interesa al público. Los participantes señalaron como positivo que el Reglamento se aplique tanto a empresas públicas como privadas que realicen la medición de audiencias.

Dado este cambio estadístico es necesaria una nueva acepción y concepción sobre los datos que arrojan los distintos públicos objetivos. Si bien las redes se han configurado como un espacio expresivo de los gustos y necesidades del público en ellas la percepción de un usuario frente a un mismo programa puede ser variable.

El Reglamento rompe con el modelo tradicional de medir las audiencias con fines comerciales que buscaba beneficiar a las compañías, ahora se miden las audiencias para apoyar al talento, se destaca el objetivo de garantizar los derechos a la comunicación y fortalecer la participación ciudadana, si embargo no existe una metodología desglosada y detallada que pueda implementarse a priori, más bien parece una justificación legal para la tercerización del proceso. El documento tiene una construcción muy vaga y poco precisa en cuanto a ciertos parámetros, se dejan decisiones técnicas en manos de contratistas privados.

Existen voces que discrepan respecto a las posibles injerencias de las autoridades de regulación de la comunicación como el mismo CORDICOM o la Superintendencia de Comunicación ya que puede dar campo para

favorecer a ciertas estaciones y perjudicar a otras. También genera dudas la ausencia de métodos para la interpretación de resultados. Más menciones en Twitter no representan a la mayoría de televidentes. Por lo tanto, se trata de opiniones referenciales, pero no de puntos que lleven a tomar decisiones ni de factores de medición para programar un canal. Tampoco es claro el concepto de televisión social -que relaciona la recepción de contenidos y las tendencias que ésta crea en la Internet- y el monitoreo de redes sociales.

## DISCUSIÓN

El Reglamento de medición de audiencias del CORDICOM cumple el propósito de avanzar hacia la democratización de las audiencias. Sobre la base de la percepción ciudadana se puede configurar la cuantía de la audiencia, la valoración de las personas excluidas, la calidad de la televisión y la posibilidad de encontrar un modelo con nuevas métricas.

El Reglamento brinda espacio al desarrollo de las tecnologías de información y comunicación. El desarrollo de las redes sociales lleva a proponer mecanismos para medir las audiencias sociales y otros espacios de Internet. Las mediciones de audiencias son importantes para la definición de la programación de televisión por tanto, mientras más fieles a la realidad sean, existirá atención a sus expectativas.

Este nuevo paradigma de medición de audiencias está enfocado en los valores cualitativos de un sector más amplio de la población con la finalidad de lograr una televisión de inclusión y de calidad. Se espera que la información que se recabe fruto de la aplicación del Reglamento de medición de audiencias permita a las empresas de televisión entregar a sus audiencias diversidad de programas con criterios calidad. Pese a contar con la norma expedida por el CORDICOM se estima necesario mantener una veeduría ciudadana activa mediante la cual se exija que estas herramientas no se conviertan en medios de censura de los derechos de la ciudadanía.

La hipótesis de la investigación se cumple: Pese a la opinión favorable de los ciudadanos a la evaluación de sintonía cualitativa no se dispone de precisión metodológica para la implementación de la norma. La tendencia internacional marca un camino hacia nuevas formas de consumo y el desarrollo de la “televisión social” pero aún no se cuentan con fortalezas y capacidades técnicas en Ecuador para ejecutar el Reglamento expedido por el CORDICOM.

## BIBLIOGRAFÍA

- Buzeta, Cristian y Moyano, Patricio (2013). La medición de las audiencias de televisión en la era digital. Cuadernos.info, 33, 53-62. DOI: 10.7764/cdi.33.503
- Echegaray, Lázaro (2015). Los nuevos roles del usuario: Audiencia en el entorno comunicacional de las redes sociales, pp-29-46. En: Quintas-Froufe, Natalia y González-Neira, Ana (Coord). (2015). La participación de la audiencia en la televisión : De la audiencia activa a la social. AIMC, Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación. Madrid: AIMC Retrieved from <http://mendeley.csuc.cat/fitxers/bed50828bf8c6d1b7f7461712cdddb4f>
- Ferreras-Rodríguez, Eva (2014). Los nuevos prosumidores: audiencias de la televisión social. Análisis de Operación Palace en Twitter The new prosumers: social television audience. Operacion Palace analysis on Twitter. Revista Mediterránea de Comunicación, vol. 5(1), 175-192. <http://doi.org/10.14198/MEDCOM2014.5.2.11.1>.
- García, Jorge (2014) Análisis de la correlación entre audiencias sociales y audiencias televisivas. El caso de Masterchef 2. Cuadernos de Gestión de Información 4, p213-223. ISSN 2253-8429
- Gómez-Domínguez, Pablo (2016). Era digital y televisión autonómica: un estudio comparativo de las plataformas web, aplicaciones móviles y redes sociales de TV3 y BBC One. Communication & Society, 29(4), 85-106. <http://doi.org/10.15581/003.29.4.sp.85-106>
- Medina, Mercedes y Portilla, Idoia (2016): Televisión multipantalla y la medición de su audiencia: el caso de las televisiones autonómicas. Revista Icono 14, volumen 14 (2), pp. 377-403. doi: 10.7195/ri14.v14i2.960
- Moreno, María (2008). España, vagón de cola de una TV de calidad. Comunicar, Nº 31, pp. 691-698 <http://doi.org/10.3916/c31-2008-03-069>
- Neira, Elena (2015). Audiencia social: ¿Consiguen las redes sociales que vemos más televisión? pp-49-. En: Quintas-Froufe, Natalia y González-Neira, Ana (Coord). (2015). La participación de la audiencia en la televisión : De la audiencia activa a la social. AIMC, Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación. Madrid: AIMC Retrieved from <http://mendeley.csuc.cat/fitxers/bed50828bf8c6d1b7f7461712cdddb4f>
- Orozco, Guillermo y Miller, Toby (2017). La Televisión más allá de sí misma en América Latina. Comunicación y Sociedad, Nº 30, pp. 107-127. 107

- Quintas-Froufe, Natalia y González-Neira, Ana (Coord). (2015). La participación de la audiencia en la televisión : De la audiencia activa a la social. AIMC, Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación. Madrid: AIMC Retrieved from <http://mendeley.csuc.cat/fitxers/bed50828bf8c6d1b7f7461712cddd4f>
- Registro Oficial (2008). Constitución de la República del Ecuador 2008. Asamblea Nacional Constituyente: Montecristi. Recuperado de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Registro Oficial (2014). "Reglamento para la medición de sintonía de los canales de televisión". Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación: Quito. Recuperado de <http://www.supercom.gob.ec/images/d/lotaip/a/reglamento-medicion-sintonia.pdf>
- Rincón, Omar (2011). Nuevas narrativas televisivas: relajar, entretener, contar, ciudadanizar, experimentar. Comunicar, Nº 36, pp. 43-50. <http://doi.org/10.3916/C36-2011-02-04>
- Rodríguez-Vázquez, Ana.-Isabel; Direito-Rebollal, Sabela y Lago-Vázquez, Diana (2016). Estrategias de transcodificación de los géneros televisivos del prime-time español. El Profesional de La Información, 25(3), 413-422 <http://doi.org/10.3145/epi.2016.may.11>
- Ruano, Soledad (2013). Los contenidos audiovisuales en internet y su impacto en la televisión. Razón y Palabra. Nº 82, pp. 1-10
- Saavedra, Marta; Rodríguez, Leticia y Barón, Gema. (2015). Audiencia social en España: Estrategias de éxito en la televisión nacional. Revista ICONO14, 13 (2), pp. 215-237. <http://doi.org/10.7195/ri14.v13i2.822>



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

CICOM

Centro de Investigación en Comunicación

ALAIC

ALAIC2018

30 JUL-01 AGO | COSTA RICA



PATROCINADORES



CONSEJO NACIONAL DE RECTORES



ES... MUUUCHA GALLETAS!



Te acompaña siempre.



PROFESIONALES EN COMUNICACIÓN  
COLEGIO DE PERIODISTAS DE COSTA RICA

