

**Comunicação,  
Diversidade e  
Tolerância**

**XV Congresso  
Ibero-Americano  
de Comunicação**

**IBERCOM 2017  
Livro de Anais**

**Maria Immacolata Vassallo de Lopes  
Nelson Ribeiro  
Gisela G S Castro  
Catarina Duff Burnay  
(Organizadores)**

**São Paulo / Lisboa  
ECA-USP / FCH-UCP  
1ª edição  
2018**

LIVRO DE ANAIS

---

COMUNICAÇÃO,  
DIVERSIDADE E  
TOLERÂNCIA

---

**XV Congresso  
Ibero-Americano  
de Comunicação  
IBERCOM 2017**

Copyright © AssIBERCOM • Todos os Direitos Reservados

A presente publicação encontra-se disponível gratuitamente em: <http://www.assibercom.org>

**Maria Immacolata Vassallo de Lopes**

**Nelson Ribeiro**

**Gisela G S Castro**

**Catarina Duff Burnay**

Organizadores

**Rubens de Falcon - Mercúrio Tecnologia**

Projeto Gráfico e Diagramação

## PROMOÇÃO, REALIZAÇÃO E APOIO



### **Catálogo na Publicação Serviço de Biblioteca e Documentação Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo**

C749d Congresso Internacional IBERCOM (15. : 2017 : Lisboa)  
XV Congresso IBERCOM 2017 : comunicação, diversidade e tolerância [recurso eletrônico] / organização Maria Immacolata Vassallo de Lopes ... [et al.] – São Paulo: ECA-USP ; Lisboa: FCH-UCP, 2018.  
6072 p.

ISBN 978-85-7205-188-0

1. Congresso IBERCOM 2. Comunicação 3. Diversidade 4. Tolerância I. Lopes, Maria Immacolata de Vassallo de II. Universidade Católica Portuguesa.

CDD 21.ed. – 302.2

Elaborado por: Sarah Lorenzon Ferreira CRB-8/6888

---

# **XV CONGRESSO IBERCOM 2017**

## **TEMA CENTRAL**

Comunicação, Diversidade e Tolerância

## **PROMOÇÃO E REALIZAÇÃO**

AssIBERCOM - Associação Ibero-Americana de Comunicação  
FCH-UCP / Universidade Católica Portuguesa

## **DATA E LOCAL**

16 a 18 de novembro de 2017

Faculdade de Ciências Humanas Universidade Católica Portuguesa  
Palma de Cima, s/n - Lisboa - Portugal

## **ISBN**

978-85-7205-188-0

---

## **USP – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**Reitor:** Vahan Agopyan

**Vice-reitor:** Antonio Carlos Hernandes

**Pró-reitor de Graduação:** Gerson Aparecido Yukio Tomanari

**Pró-reitora de Pós-Graduação:** Marcio de Castro Silva Filho

**Pró-reitor de Pesquisa:** Marta Teresa da Silva Arretche

**Pró-reitora de Cultura e Extensão:** Ana Cristina Limongi-França

### **AssIBERCOM – Associação Ibero-Americana de Comunicação**

#### **Diretoria Executiva (2016-2019)**

**Presidente** - Maria Immacolata Vassallo de Lopes (Brasil) - Universidade de São Paulo

**Vice-Presidente** - Margarita Ledo (Espanha) - Universidad Santiago de Compostela

**Vice-presidente** - Carlos Arroyo Gonçalves (Bolívia) - Universidad Católica Boliviana San Pablo

**Vice-presidente** - Margarida Maria Krohling Kunsch (Brasil) - Universidade de São Paulo

**Secretária Geral** - Gisela Grangeiro da Silva Castro (Brasil) - Escola Superior de Propaganda e Marketing

### **ECA - ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES**

**Diretor:** Eduardo Henrique Soares Monteiro

**Vice-Diretor:** Brasilina Passarelli

**Comissão de Cultura e Extensão Universitária**  
Presidente: Francisco Carlos Paletta

#### **Comissão de Graduação**

Presidente: Sílvia Regina Ferreira de Laurentiz

#### **Comissão de Pesquisa**

Presidente: Sílvia Regina Ferreira de Laurentiz

#### **Comissão de Pós-Graduação**

Presidente: Mario Rodrigues Videira Junior

### **Comissão de Relações Internacionais**

**Presidente:** Daniela Osvald Ramos

#### **Departamento de Artes Cênicas – CAC**

**Chefe:** Marcelo Denny de Toledo Leite

**Vice-chefe:** Sérgio Ricardo de Carvalho Santos

#### **Departamento de Artes Plásticas – CAP**

**Chefe:** Luiz Claudio Mubarak

**Vice-chefe:** Marco Francesco Buti

#### **Departamento de Informação e Cultura – CBD**

**Chefe:** Martin Grossmann

**Vice-chefe:** Luiz Côrtes

#### **Departamento de Comunicações e Artes – CCA**

**Chefe:** Maria Cristina Palma Mungióli

**Vice-chefe:** Maria Cristina Castilho Costa

#### **Departamento de Jornalismo e Editoração – CJE**

**Chefe:** Dennis de Oliveira

**Vice-chefe:** José de Paula Ramos Júnior

#### **Departamento de Música – CMU**

**Chefe:** Luís Antônio Eugênio Afonso

**Vice-chefe:** Sílvia Regina Ferreira de Laurentiz

#### **Dep. de Relações Públicas, Propaganda e Turismo – CRP**

**Chefe:** Maria Clotilde Perez Rodrigues

**Vice-chefe:** Paulo Roberto Nassar de Oliveira

#### **Departamento de Cinema, Rádio e Televisão**

**Chefe:** Eduardo Simões dos Santos Mendes

**Vice-chefe:** Almir Antonio Rosa

## ***Las políticas públicas de comunicación en América Latina: análisis de los cambios legislativos en la región y perspectivas de futuro***<sup>1</sup>

*Rosalba Mancinas-Chávez*<sup>2</sup>  
*Daniel Moya López*<sup>3</sup>

**Resumo:** *América Latina ha sido un territorio de grandes cambios políticos en las dos últimas décadas. Los gobiernos han comprendido la importancia de regular la comunicación como un factor esencial para la democracia, han promovido modificaciones sustanciales a las leyes de comunicación que ni siquiera nos planteamos en Europa. Este trabajo pretende analizar cómo se han impulsado estas modificaciones, cuáles son los aspectos a destacar y las principales problemáticas a las que se han enfrentado. Establecemos un análisis comparativo de los procesos en algunos de los países de la región con el fin de realizar un diagnóstico y una perspectiva.*

**Palavras-Chave:** *América Latina, Políticas Públicas de Comunicación, Regulación Mediática, Estructura de la información, Economía Política de la Comunicación.*

### **1. Introducción**

América Latina se ha convertido en un escenario pionero en políticas públicas de comunicación en todo el mundo. Desde la primera década del siglo XXI varios gobiernos han impulsado cambios en mayor o menor medida que han renovado el marco legislativo en dicha materia. Desde leyes que han supuesto una auténtica revolución a lo establecido con anterioridad, como es el caso de Venezuela, Ecuador o Argentina; hasta otras reformas menos ambiciosas que han buscado abrir un pequeño espacio para la ciudadanía y adaptar la legislación a las nuevas tecnologías, como es el caso de México.

Este nuevo escenario ha servido, también, para iniciar un debate público sobre el papel que juegan los medios de comunicación en las democracias actuales, el derecho a la información, y la libertad de expresión. Sectores que estaban marginados en esta materia se han

---

<sup>1</sup> Resumen expandido submetido à DTI 2: Comunicação, Política e Economia do XV Congresso IBERCOM, Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 16 a 18 de novembro de 2017.

<sup>2</sup> Universidad de Sevilla, Dra. en Periodismo, [rmancinas@us.es](mailto:rmancinas@us.es).

<sup>3</sup> Universidad de Sevilla, Ldo. en Periodismo, [damopez@gmail.com](mailto:damopez@gmail.com).

pronunciado al respecto frente a la concentración mediática existente en los países latinoamericanos, al nivel de las grandes empresas periodísticas en Occidente.

De algún modo, el espíritu del informe McBride, encargado por la UNESCO en 1980, se ha establecido en algunos países latinoamericanos en los que el contexto político, principalmente, y también el social, han cambiado hasta el punto de poder lograr una aplicación convergente a lo relatado en el citado informe.

Una de las principales pretensiones es sentar las bases para propiciar una alternativa al sistema mediático dominante, otorgando en muchos casos un espacio garantizado por ley a sectores ciudadanos que no poseían voz en el entramado mediático. Pasados unos años del impulso de estas leyes – la primera fue en Venezuela en 2004 –, se pueden establecer unas primeras consideraciones sobre su eficacia, éxito, vigencia y aspectos a mejorar.

En cualquier caso, es indudable la voluntad de estos nuevos gobiernos por corregir las grandes carencias que el anterior modelo de comunicación registraba – y registra –. Una situación que ha provocado enorme tensión entre los poderes políticos, empresariales y mediáticos, y unos cambios que, con el nuevo giro ideológico que se está produciendo en algunos países como Argentina, están amenazados ante futuras derogaciones.

## **2. Antecedentes**

El desarrollo de los medios de comunicación en América Latina no es distinto, en sus orígenes inmediatos, a lo pasado en Estados Unidos o Europa. Sobre todo es similar al modelo de Estados Unidos, donde se implantó el sistema comercial, por encima del sistema público de comunicación. Hasta la llegada de los nuevos partidos catalogados como la Nueva Izquierda, la región ha mantenido una fuerte dependencia económica y tecnológica de las grandes potencias occidentales (Mancinas-Chávez, 2007). El neoliberalismo se ha impuesto en América Latina como lo hizo en otros muchos países.

Aunque América Latina está conformada por una amplia y variada cantidad de países, cada uno con sus peculiaridades históricas y rasgos culturales, podemos identificar rasgos comunes en la zona. En palabras de Santander (2004) “tienen en común que transitaron de gobiernos desarrollistas en los años cincuenta y sesenta, a dictaduras militares neoliberales en la década de 1970 y 1980 y luego a gobiernos civiles neoliberales en los años noventa, para llegar a la actual etapa de "gobiernos civiles neo-desarrollistas".

En 1980 el Informe McBride reveló las profundas desigualdades en materia de comunicación en todo el planeta. Aquel documento mostró, entre otras cuestiones, la dependencia informativa del Sur con respecto al Norte. Dejaba de manifiesto que estas regiones carecían de informaciones autónomas y recibían mensajes desde la perspectiva del Norte desarrollado. La publicación del Informe McBride coincide con los orígenes del neoliberalismo en las políticas de Reagan, en Estados Unidos y Thatcher, en el Reino Unido. Una etapa avanzada del liberalismo que penetró fuertemente en América Latina. El nuevo nivel socioeconómico trajo nuevas configuraciones en el sector de la comunicación y en la estructura mediática. Las grandes concentraciones en el periodismo vivieron un proceso globalizador en el que los conglomerados mediáticos de las grandes potencias penetraron en los de otros países de menor capacidad (Mancinas-Chávez, 2007). El sector mediático sufrió una importante desregulación que provocó una estructura periodística globalizada y dependiente.

La concentración de capital es uno de los grandes fenómenos presentes en el mundo de la comunicación a lo largo del siglo XX en América Latina. A través de Sotelo González (2016) podemos observar la evolución del caso latinoamericano:

Otro rasgo muy destacado es la tendencia a la transferencia de la propiedad de los medios desde empresas familiares -que los controlaban casi en su totalidad a mediados del siglo XX- a grandes conglomerados o grupos multimedia. Aunque aún se perciben las raíces familiares de muchos de los negocios de la comunicación en América Latina, muchas de esas familias han debido afrontar -y resolver- la encrucijada entre mantenerse de facto en el negocio y crecer (comprando) o ser engullidos por alguna compañía multimedia de grandes



dimensiones. Y muy en relación con esto último, otra característica destacable de estos mercados es que de la polarización ideológica se ha pasado a la polarización económica, de lógicas de explotación política de los medios - casi todos nacieron con intención política- a lógicas de explotación puramente empresariales.

De la anterior cita se puede hilar en una travesía sin escalas a lo que el profesor Ramón Reig denomina ideología del mercado (Reig, 2011). Las empresas periodísticas se mueven por motivos mercantiles y no ideológicos, por lo que no existe más pluralidad que la que permite la rentabilidad económica. Así, los grandes conglomerados podrán divergir en matices político-sociales, pero defenderán el *establishment* y el orden socioeconómico establecido, la economía de mercado. Las exaltaciones de los grandes grupos de comunicación latinoamericanos por la llegada de los gobiernos de Nueva Izquierda no se produce por una confrontación política ni social, sino por la exclusiva defensa de sus intereses económicos.

Este acoplamiento orgánico de la derecha política con el sistema de medios ha resultado relativamente natural, ya que a partir de la década de 1980 se había consolidado una serie de condiciones objetivas para ello. Por un lado, gracias a la acción cómplice de los gobiernos, se desreguló el sector comunicacional, se debilitaron los controles antimonopólicos y se permitió la existencia de una oligopólica estructura de propiedad que favorece ideológicamente a la derecha. Por otro lado, gracias a legislaciones pro-mercado los medios gozan de altos grados de autonomía frente a los gobiernos, situación propia del proceso privatizador que sufrió América Latina en las últimas décadas (Wood, 2009). Incluso muchas de las leyes que han regulado el funcionamiento de la industria mediática sudamericana fueron aprobadas durante los regímenes dictatoriales como en Chile (1982), Uruguay (1977), Brasil (1967), Ecuador (1975) y Argentina (1980), con las cuales se sentó las bases de la seguridad jurídica de la que gozaron los medios después (Santander, 2014).

Con la llegada del siglo XXI se produce un cambio de tendencia con respecto al sistema político occidental. Como reconoce Becerra (2014) “la historia de la producción y distribución de información y entretenimientos masivos en América Latina expone continuidades a lo largo del siglo XX que entraron en crisis tras el cambio de siglo”. La

llegada al poder de partidos políticos de izquierda modifica por completo el escenario en algunos países latinoamericanos: Chávez (1999), Morales (2006), Correa (2007), Lula (2003), Kirchner (2003) y Mujica (2010). Una de las principales prioridades de estos gobiernos es la actualización y reforma del marco legislativo en comunicación, fomentando además el debate público dando entrada a sectores que, hasta el momento, se encontraban excluidos de esta discusión.

Una discusión que llega orientada principalmente por dos factores: por un lado, la distancia entre la imagen emitida por los medios de comunicación y la realidad percibida por los ciudadanos; por otro, la llegada de nuevas tecnologías que facilitan el acceso de los públicos a nuevas formas de comunicación. En el primero de los casos, señala Soledad Segura (2016) la existencia de una falta de credibilidad con el aparataje mediático, al que considera una élite oligopólica preocupada por conservar sus intereses y no de realizar una labor ciudadana, provocada por una crisis económica, social y política.

Al acentuarse las distancias entre la información ofrecida y las demandas y expectativas de la sociedad, y la invisibilidad de unos temas y actores o la legitimación de otros, se profundizaron la crítica social a los modelos de construcción de información, del periodismo y de los medios, y las demandas ciudadanas de información y expresión (Mata, 2006; Alfaro, 2004; Rey, 2003, cit. Soledad Segura, 2016).

La aparición de las nuevas tecnologías para la comunicación abre el campo y las posibilidades de obtener vías alternativas de información. Organizaciones ciudadanas y los nuevos gobiernos promueven un debate sobre el acceso, uso y posibilidades de estas nuevas herramientas (Becerra, 2014). La instauración de este debate público, señala Guillermo Mastrini, es clave para el desarrollo de las nuevas leyes de comunicación en tanto que nacen con un apoyo popular palpable. El propio Mastrini destaca que este proceso de discusión pública es propio de la región y que no se produce en Europa o Estados Unidos, si bien la aparición de movimientos como el 15-M en España sí ha dejado abierto un cuestionamiento al sistema de medios de comunicación.

Pero estos cambios normativos, estos nuevos marcos jurídicos en materia de comunicación no son propios de estos países donde la izquierda ha alcanzado el gobierno. Probablemente, la instauración de un debate público en varios países del continente ha abierto la veda en otros como México, Colombia o Costa Rica, quienes también se han preocupado de actualizar el marco legislativo. La gran diferencia, en realidad, consiste en que las reformas de la legislación comunicativa en estos países no es tan radical al ser más próximos a tendencias neoliberales.

#### **4. Propuestas de cambios legislativos**

##### **4.1. Ecuador**

Aunque la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) de Ecuador no fue la primera en promulgarse, sí es una de las más exhaustivas en sus criterios en defensa de una comunicación democratizada. De primeras, la ley suprime que los propietarios de los medios residan fuera de Ecuador. Los contenidos deben poseer un carácter informativo, educativo y cultural, acordes a la Constitución y a los Derechos Humanos, y para su cumplimiento establece que cada medio de comunicación ha de tener su propio código deontológico interno.

Siguiendo el esquema de leyes predecesoras en otros países, la ecuatoriana muestra un notable esfuerzo por agrandar el acceso a la comunicación a los sectores que, hasta el momento, se habían quedado fuera. Se centra en achicar la desigualdad y reconoce conceptos como el de plurinacionalidad, aboga por la diversidad cultural de los distintos pueblos ecuatorianos de manera que tengan voz no sólo en los medios públicos o comunitarios, sino también en los privados. En este sentido, hace una división calcada a la ley de comunicación en Venezuela a la hora de repartir el espacio radioeléctrico: 33% público, 33% privado y 34% comunitario. La ley ecuatoriana también muestra una especial preocupación por el respeto desde la comunicación al medioambiente y la naturaleza

Asimismo, en este intento de recuperar la soberanía comunicativa (Serrano, 2013), también se establece un porcentaje mínimo de contenidos de producción nacional. Concretamente, un 60% en el caso de las televisiones y un 50% en el caso de la radio, enfocado sobre todo a las emisoras musicales.

La oposición al gobierno de Correa, apoyado por los grandes medios privados del país, hizo una ferviente campaña en contra de la LOC. Destacaron algunos puntos como conflictivos (sin olvidar que el primero era la pérdida en sus intereses económicos). Uno de ellos es la presencia de organismos independientes encargados de velar por el cumplimiento de esta Ley Orgánica de Comunicación. En este sentido la Superintendencia de la Información y la Comunicación posee la potestad de sancionar las irregularidades en torno al marco legislativo por parte de los distintos actores comunicacionales, mientras que también se dota la existencia del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación, encargado, entre otras cosas, de definir horarios y franjas infantiles, por ejemplo. Para poseer una verdadera independencia, tanto del Estado como de los medios privados, para el acceso al Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información no se permite, por ejemplo, “tener relación de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con quienes sean o hayan sido socios o accionistas en un porcentaje superior al 6% del capital social, o con propietarios, directivos y administradores de medios de comunicación social, durante los dos años anteriores a la fecha de su designación”.

Otra de las grandes dificultades a la que se sometió esta ley fue la figura del linchamiento público, reconocida como aquella estrategia mediática basada en la disminución de la reputación de una personalidad por intereses propios del medio y basada en informaciones no veraces. Y, aunque lo cierto es que se ha criticado mucho esta disposición, la sanción apenas recoge la disculpa pública del medio en cuestión.

También en materia de censura previa se albergan dudas. Según la LOC: “Los medios de comunicación tienen el deber de cubrir y difundir los hechos de interés público. La omisión deliberada y recurrente de la difusión de temas de interés público constituye un acto de censura previa”. Esto genera ciertos peligros que se analizarán en epígrafes posteriores.

Otro aspecto conflictivo se halla en las obligaciones de los medios de comunicación, entre las que se encuentran la de emitir los mensajes presidenciales considerados de interés general o en situación de excepcionalidad, y la necesidad de exponer durante una hora “programas oficiales de tele-educación, cultura, salubridad y derechos elaborados por los Ministerios o Secretarías con competencia en estas materias”.

#### **4.2. Venezuela**

La Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos (Ley RESORTE) fue aprobada en 2004 por la Asamblea Nacional de Venezuela y fue revisada en 2010. La normativa en Venezuela atiende sobre todo a contenidos, prohíbe específicamente en su artículo 27 la emisión de mensajes en radio y televisión que inciten y promuevan el odio y la intolerancia por razones políticas, religiosas, diferencia de género, por racismo o xenofobia (Chaparro Escudero y Escorcia López, 2014: p. 50). En la modificación de 2010 los medios audiovisuales fueron declarados de interés público y se reglamentó la responsabilidad social a la cual quedan sujetos sus prestadores. Se limitó la inversión extranjera y se reguló la programación reservando un 50% de la misma a contenidos nacionales. En el límite a la publicidad, se determinan 10 minutos como máximo en un lapso de una hora, en los cuales no se puede exceder el 50% en difusión de publicidad de grandes empresas o del Estado.

También se definen cuotas para la difusión de producciones independientes, culturales, educativas, informativas (FIP, 2016).

#### **4.3. Argentina**

Luego de un amplio debate en distintos ámbitos de la sociedad civil, en 2009 fue sancionada la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA). El fallo definitivo se produjo en

2013 (Chaparro Escudero y Escorcía López, 2014). La Ley concibe la comunicación audiovisual como una actividad de interés público y dispone una distribución equitativa del espectro radioeléctrico destinando un tercio para el sector comercial, otro para el estatal y el último para el sector comunitario o no lucrativo. La LSCA establece además límites a la concentración del mercado estableciendo un máximo en licencias o en cobertura poblacional. Limita las inversiones cruzadas entre distintos formatos de comunicación y finalmente establece un 30% como límite para la participación de capital extranjero.

El principal enemigo de la LSCA ha sido durante todos estos años el grupo Clarín, monopolio mediático en Argentina, con importantes vínculos en el contexto internacional (Reig, 2011). Estos vínculos con los conglomerados mundiales de la comunicación contribuyeron a generar un clima de desprestigio del gobierno argentino y los cambios que estaba proponiendo en políticas de comunicación.

En abril de 2016 se aprobó un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) mediante el cual se da una vuelta atrás a los avances conseguidos durante el gobierno de Cristina Fernández. Las principales modificaciones de este DNU son: Creación del ENACOM, autoridad en medios audiovisuales y telecomunicaciones; se pueden comprar y vender licencias; el cable pasa a regirse por las TIC; se pueden tener más licencias audiovisuales; crea la Comisión para una nueva ley de comunicaciones. Representa un paso atrás en los avances regulatorios que con mucha dificultad se habían venido desarrollando desde 2009 (FIP, 2016)

#### **4.4. Uruguay**

La Ley N° 19.037 de Servicios de Comunicación Audiovisual que se sancionó en Uruguay en 2014 se inspira en principios muy similares a los de la iniciativa Argentina. Actualmente se encuentra judicializada por la resistencia de los grandes medios, mientras tanto el audiovisual se rige por la Ley de Radiodifusión de 1997 que proviene de la dictadura militar, caso similar a Argentina. Al ser un mercado pequeño, no se han constituido grandes grupos de comunicación y tiene como característica peculiar la importación de contenidos de Brasil y Argentina, principalmente.

Desde 2007 Uruguay cuenta con una Ley de Radiodifusión Comunitaria que promueve la participación de dicho sector en la producción de contenidos audiovisuales y le asigna al Estado el papel de promover y garantizar el servicio de radiodifusión comunitaria.

#### **4.5. Bolivia**

La Ley General de Telecomunicación, Tecnologías de Información y Comunicación fue aprobada en 2011 y tiene como principal característica “garantizar la distribución equitativa y el uso eficiente del recurso natural y limitado del espectro radioeléctrico”. Para ello señala una distribución de las frecuencias de radiodifusión en un 33% para el ámbito comercial, un 33% para el Estado, 17% para los pueblos indígenas originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas y 17% para las organizaciones social-comunitarias. Fue muy criticada por los grupos económicos porque decían que el Estado se quedaba en la práctica con dos terceras partes del espectro al contar con la afinidad de las organizaciones sociales y los pueblos indígenas.

En la norma se crea la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ARFTT) como única autoridad reguladora y se prohíben las prácticas anticompetitivas, desleales y la concentración económica, así como la formación de monopolios u oligopolios de forma directa o indirecta.

#### **5. Análisis comparativo**

Si se traza una línea cronológica, la primera ley de comunicación en ser promulgada fue la de Venezuela, en 2004, la conocida como Ley RESORTE, que sería actualizada en 2010 con una adaptación a los medios electrónicos. Sin duda, el resto de leyes de comunicación en América Latina que han propuesto cambios radicales beben de su homóloga venezolana que, sin embargo, sí se diferencia en un aspecto importante con las otras: no regula la prensa en papel, sino que se dedica exclusivamente a radio, televisión y, como se ha citado, se renovó para los medios digitales.

Todas se caracterizan por tener un propósito común, disminuir las grandes desigualdades existentes y acabar con un sistema de medios de comunicación viciado. En las distintas leyes, son muchas las apelaciones a la necesidad de que los medios posean un carácter informativo, educativo y cultural. La ley ecuatoriana recoge que los contenidos deben entrar en los valores internacionales de Derechos Humanos. Se parte de un principio básico, que la información o el soporte desde el que se transmite dicha información (espacio radioeléctrico, por ejemplo) son un bien público y, por tanto, pertenecen a dominio estatal, que bien puede otorgar licencias privadas. Una simple cuestión conceptual cargada de relevancia.

Siguiendo las palabras de Pascual Serrano (2013) estas leyes buscan recuperar la soberanía de la comunicación. Por ejemplo, en el caso de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador, no se permite ningún tipo de propiedad accionarial de un medio de comunicación por alguien que no resida en el país. La mayoría de las leyes coinciden en un apartado, en establecer un porcentaje mínimo de contenidos de producción nacional. Se trata no sólo de eliminar dependencias foráneas, sino de no perder una batalla de idiosincrasia e identidad propia. Porcentajes que en muchos casos son elevados, como el 70% en el caso de Ecuador, el 60% en el caso de Venezuela para las televisiones y de un 50% para las radiofórmulas.

No en vano, otra cuestión que caracteriza a estas normativas en comunicación es el reconocimiento de la diversidad cultural de los distintos pueblos dentro de un mismo país. Se enfoca una realidad plurinacional, en la que se persigue el acceso a estos sectores de la población que tradicionalmente se han quedado fuera del eco de los medios de comunicación. Esto no sólo se hace a través de la propagación de emisoras comunitarias, sino que se obliga a un mínimo de participación de todos ellos en todos los medios, sean del carácter que sean, incluso privados. En este sentido, quien más hincapié hace es la ley de comunicación en Bolivia, ya que al repartir el espectro de licencias, reconoce directamente un 17% para medios indígenas.



## ASSIBERCOM

Associação Ibero-Americana de Pesquisadores da Comunicação  
XV Congresso IBERCOM, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 16 a 18 de novembro de 2017

La participación ciudadana es condición sine qua non para estos nuevos marcos legislativos. Es por ello que se reconoce y se ampara el derecho de que los propios ciudadanos se reúnan y registren asociaciones que actúen a modo de consejos que vigilen que los medios de comunicación cumplen las leyes y el rol de servicio social, con potestad de denunciar aquellos casos en los que se vulnere esta situación. Rescatando las palabras de Mastrini en el epígrafe de antecedentes, esto refleja muy bien cómo el debate sobre la comunicación se ha pasado a la ciudadanía, que ahora se siente parte de ella y con capacidad para exigir.

Además de aquellos consejos ciudadanos, estas leyes crean diversos organismos reguladores que se encargan de observar que los medios de comunicación social cumplen con los marcos legislativos, dirimir en casa de confrontación y establecer los criterios (frangas horarias, por ejemplo) que la ley les otorga. Estos organismos están formados por figuras provenientes de distintos sectores de forma que se busca una representación amplia para amparo de las distintas sensibilidades ciudadanas. Ha sido uno de los aspectos más criticados en las leyes latinoamericanas, acusándolas de dependencia con el Estado o los propios medios. Para ello, la ley regula distintos mecanismos que eviten esta situación. Por ejemplo, en la ley ecuatoriana se recoge la siguiente prohibición: “tener relación de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con quienes sean o hayan sido socios o accionistas en un porcentaje superior al 6% del capital social, o con propietarios, directivos y administradores de medios de comunicación social, durante los dos años anteriores a la fecha de su designación”.

En algunos casos, los organismos reguladores se han modificado, como en el caso de México, donde la FCC ha dado paso al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL). El caso de México es uno de aquellos que reflejan cambios normativos en materia de comunicación, pero de menor trascendencia. La ausencia de un gobierno de claro carácter socialista provoca que la reforma se quede en una adaptación a la nueva realidad de las herramientas comunicaciones y no a cambio conceptual de la comunicación en sí. México es uno de los países con mayor concentración mediática, dominada por políticas neoliberales. Situación

parecida a la de Colombia, en la que también se readaptó en estos últimos años su marco de legislación en comunicación.

Otros países como Costa Rica, Brasil o El Salvador también tratan de hacer cambios normativos, pero la ausencia de una mayoría parlamentaria, unida a la presión de las grandes empresas periodísticas en estos países (O Globo, en Brasil, es un conglomerado gigantesco), frena cualquiera de estas aspiraciones. También en Perú, donde existe una gran concentración empresarial en torno a la comunicación, se ha planteado la posibilidad de regular esta materia a través de una ley.

Otro aspecto coincidente en la mayoría de estas leyes es la obligación de los distintos medios de emitir mensajes presidenciales cuando estos sean de interés general o se halle el país en un estado de excepcionalidad. Asimismo, varias leyes también recogen un espacio temporal, mínimo, de emisiones de programas gubernamentales de tele-educación o enfocados a un planteamiento cultural. En cualquier caso, no superan por ley, los quince minutos diarios.

El reparto porcentual del espacio radioeléctrico también muestra muchas similitudes en distintos países, que sin duda siguen el pionero modelo venezolano. Así, un 33% va destinado a medios públicos, un 33% a medios privados y un 34% a medios comunitarios. En el caso de Bolivia, como ya se ha indicado, se hace la salvedad de partir el 34% por la mitad para otorgárselo a los medios comunitarios y otros puramente indígenas. Para empezar, esto supone un amplio recorte al dominio de los grandes medios privados, que ya tienen límites para competir con otros y no pueden monopolizar un gran porcentaje de las emisiones. En este sentido, es la ley argentina la que fue más allá, obligando a las grandes empresas mediáticas a deshacerse de muchas participaciones para adecuarse a la ley. Los grandes conglomerados mediáticos se ven obligados a decrecer para no ostentar y monopolizar la propiedad de los medios de comunicación social.

Con respecto a esto, y en una línea circular con el inicio de esta comunicación, donde se hacía referencia al Informe McBride, la UNESCO sostenía en su informe mundial de 2008

que "en general, lo mejor es lograr una diversidad de medios públicos, comunitarios y particulares mediante medidas legales, financieras y administrativas, con disposiciones específicas para alentar a los medios comunitarios y, en el sector de radio y televisión, asignar justa y equitativamente el espectro" (UNESCO, 2008).

Sin embargo, dentro de las distintas leyes también hay diferencias que han causado debate en sus respectivos países. La que más, la legislación ecuatoriana, con dos puntos conflictivos: el concepto de linchamiento público y la omisión de información relevante. En el primero de los casos, la ley reconoce como linchamiento público aquella estrategia mediática basada en la disminución de la reputación de una personalidad por intereses propios del medio y basada en informaciones no veraces. Y, aunque lo cierto es que se ha criticado mucho esta disposición, la sanción apenas recoge la disculpa pública del medio en cuestión.

Por otro lado, la LOC ecuatoriana también recoge la siguiente cuestión: "Los medios de comunicación tienen el deber de cubrir y difundir los hechos de interés público. La omisión deliberada y recurrente de la difusión de temas de interés público constituye un acto de censura previa". El peligro en esta proposición se halla en lo subjetivo del criterio de establecer qué es un hecho de interés público, otorgando al Estado la capacidad de marcar la agenda-setting.

## **6. Perspectivas de futuro**

Han pasado ya casi tres lustros desde que se aprobara la primera de las leyes en Venezuela (2004). En todo este tiempo se han podido vislumbrar los primeros impactos, dinámicas e inercias de este espíritu renovador en materia de comunicación de América Latina. Un balance que debe servir para mejorar las carencias de unas normativas que han perseguido la democratización de la información y colocar ésta en una posición de interés público, y no como herramienta oligárquica.

Sin duda, el primer escenario a tener en cuenta es la vinculación directa entre estos marcos legislativos y los gobiernos que fueron alcanzando el poder en distintos países de la región. Una relación que provoca que, en casos de debilidad gubernamental, las leyes también se equiparen en esa debilidad. La llegada de Macri al gobierno argentino propició que su primera medida fuera derogar la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual impulsada por Cristina Fernández de Kirchner. Aunque está a expensas de pronunciación judicial para ver su constitucionalidad, según reconoce Mastrini, la decisión de anular la ley carece de apoyo social y legitimidad. Ante esta situación, cabe predecir que en contextos similares, si caen otros gobiernos de carácter socialista como Venezuela o Ecuador, donde la oposición ya gana terreno, sus respectivas leyes también tendrán una vigencia delicada. Macri ha devuelto las políticas neoliberales a Argentina, políticas que benefician al grupo Clarín, en eterna pugna con el Kirchnerismo.

Esta oposición política se ejerce a través de los medios, que se han situado en el bando contrario al ver afectados sus intereses económicos. En palabras de Soledad Segura (2016):

No es novedad caracterizar teóricamente a los medios como actores políticos, diversos autores le asignan esa función (Borrat, 1989; Curran, 2003; Herman y Chomsky, 1990; Mazzoleni y Schulz, 1999). Lo novedoso es que en el contexto descrito ocurre una verdadera sustitución de la oposición política por la de los medios. Esto significa que el enfrentamiento clásico entre oposición y gobierno se ha convertido en una disputa permanente entre oficialismo y medios. Este antagonismo significa un desafío de la mayor importancia para los gobiernos progresistas sudamericanos. Por lo mismo, son diversas las iniciativas político-comunicacionales que se han tomado en los últimos años para contrarrestar y limitar el efecto ideológico de los medios hegemónicos y para cambiar la relación medios-Estado.

Estas sinergias entre gobiernos neoliberales y los grandes conglomerados viene remarcada en los antecedentes ya citados. En la década de los 70 y 80 América Latina también vive ese proceso de desregulación en el mercado de la comunicación (Santander, 2014), permitiendo que los grandes conglomerados se expandan y oligarquicen el sistema de medios.

## ASSIBERCOM

Associação Ibero-Americana de Pesquisadores da Comunicação  
XV Congresso IBERCOM, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 16 a 18 de novembro de 2017

Además de su futura vigencia, todo este recorrido cronológico permite efectuar observaciones a la eficacia de estas leyes. No cabe duda del espíritu democratizador que persiguen en su esencia, como también es cierto que son objeto de mejora. De acuerdo con el propio Mastrini, estas leyes han demostrado el enorme potencial que hay por hacer en materia de comunicación, pero existe una notable diferencia entre ese potencial y la realidad comunicacional en América Latina. El caso venezolano es un ejemplo, con muchísimas licencias para radios comunitarias que acaban dependiendo de la financiación del Estado. Esto supone un notable problema: de nada sirve otorgar un 33% a las comunidades si la dependencia es con el Estado. Habría que apelar a la honestidad de un gobierno para no hacer uso partidista de ello, pero el hilo es tremendamente delgado y fácilmente vulnerable. Se trata, aquí, de fomentar que las distintas comunidades hagan uso de esas licencias de manera autónoma. En definitiva, no es sólo otorgar plenos derechos, sino también pleno funcionamiento. Es un objetivo relevante para el futuro.

La gran presencia de organismos reguladores requiere, a su vez, la plena independencia de estos frente a los poderes gubernamentales y mediáticos. En su planteamiento, estos organismos se organizan en torno a miembros de diferentes sectores favoreciendo la representatividad, incluido el mundo académico, como es el caso de Ecuador o Argentina. Pero, precisamente en la ley argentina, se reconoce que los miembros de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) serán nombrados mayoritariamente por el Poder Ejecutivo de la Nación, es decir, el gobierno de Argentina. De nuevo, habría que apelar a la honestidad del gobierno para evitar un uso partidista. Bien es cierto que, en un intento de paliar este vacío, los miembros son designados en su cargo con dos años de antelación a la asunción del primer ministro.

Asimismo, Becerra (2014) también apunta una cuestión importante a tener en cuenta:

## ASSIBERCOM

Associação Ibero-Americana de Pesquisadores da Comunicação  
XV Congresso IBERCOM, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 16 a 18 de novembro de 2017

“La convergencia digital obliga a ampliar el objeto de análisis: hoy en día la información y el entretenimiento a escala masiva no solo son producidos y distribuidos por los medios masivos como la televisión o la radio, sino también, y de forma creciente, a través de las redes de telefonía y de servicios de internet. Por ello es fundamental el lugar de las operadoras de telecomunicaciones y de las proveedoras de conexión a la televisión por cable”.

No es sólo un nuevo soporte que han de vigilar los organismos reguladores y adecuar estas normativas del siglo XXI en América Latina, sino que también sirve para poner el foco en las grandes empresas que hoy comienzan a ostentar el poder de la comunicación: las empresas de telecomunicaciones. Volvemos a los términos de concentración empresarial: Telefónica, el grupo Carso, etc. actualmente se encuentran en una posición privilegiada con la aparición de las nuevas tecnologías, ofreciendo paquetes comerciales en el que se incluyen casi todos los servicios disponibles. Así, un usuario puede hacer uso de internet en el móvil, de llamadas en su teléfono fijo y disponer de los mejores programas televisivos con la contratación a una de estas empresas. La vinculación entre medios y las empresas de telecomunicaciones está notablemente afianzada.

Mastrini y Becerra (2011) ya formularon el gran control de las empresas de telecomunicaciones en la concentración mediática. En varios países los ingresos de los principales cuatro periódicos superan el 60% del total (de los periódicos) del país mientras que las cuatro principales cadenas de televisión poseen un 50% también del total. En tanto que los ingresos por la publicidad va ligado proporcionalmente al número de audiencia, esto permite ver que aglutinan el principal número de telespectadores y, por otro lado, que esa capacidad de ingresos les permite ser más competitivos en el mercado que medios más pequeños. Ante esta situación, el impulso de estas leyes, que limita porcentualmente el número de licencias, permite también un control y una forma de aplacar el dominio de los grandes conglomerados mediáticos privados.

Estos nuevos gobiernos de izquierda también se caracterizan por ser mediáticos (Becerra, 2014). No sólo comprenden la necesidad de hacer partícipes a los sectores ciudadanos de la

comunicación, sino que hacen suyo un gran poder comunicativo como método de cercanía a la sociedad. En la lucha contra el sector privado de la comunicación, los entes gubernamentales controlados por estos nuevos partidos no sólo han fraccionado el espectro comunicativo como medida para dar acceso a sectores excluidos, por ejemplo, a través de las radios comunitarias, sino que aprovechan para combatir el discurso privado con mayor presencia de las grandes referencias políticas en los medios estatales. Conocidos son, de sobra, los programas dirigidos por los propios presidentes en Venezuela o Ecuador.

Sotelo González (2016) también advierte de la preponderancia de los grandes núcleos urbanos frente a localizaciones más marginadas. La comunicación en América Latina presenta una centralización en las grandes zonas de los países. El esfuerzo por darle valor e igualdad en lo que a espacio se refiere a los medios comunitarios se traduce en una excelente forma de combatir estas dependencias centralistas a nivel comunicacional a nivel de emisiones, voces y contenidos.

En definitiva, estos nuevos marcos legislativos componen una alternativa a los modelos comunicacionales predominantes en occidente. Su promulgación traen avances en derechos básicos como lo son el de la información y el de la comunicación. El planteamiento de nuevos conceptos y de situar, precisamente, en el interés público estas materias, ya es una revolución en la que América Latina ha sido pionera. Progresos que están amenazados ante posibles cambios políticos y continuamente perseguidos por los grandes intereses mediáticos del sector privado. Asimismo, consta también la necesidad de seguir en las mejoras de estos grandes proyectos legislativos de manera que no se quede en un amplísimo reconocimiento sin funcionalidad.

## 7. Referencias

ALBÁN, Eduardo (2015). Regulación y concentración mediática en América Latina. **Estudios de Política Exterior**. Consultado el 14 de agosto de 2017. Acceso: <http://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/regulacion-y-concentracion-mediatica-en-america-latina/>

## ASSIBERCOM

Associação Ibero-Americana de Pesquisadores da Comunicação  
XV Congresso IBERCOM, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 16 a 18 de novembro de 2017

BECERRA, Martín (2014). Medios de comunicación: América Latina a contramano. **Nueva Sociedad: Democracia y política en América Latina**. Nº 249. Enero-Febrero 2014.

BECERRA, Martín y MASTRINI, Guillermo (2011). Estructura, concentración y transformaciones en los medios del Cono Sur latinoamericano. **Comunicar**, n. 36, p. 51-59.

CHAPARRO ESCUDERO, Manuel (2012). Medios de comunicación y democracia. Lecciones desde América Latina. **COMMONS - Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital**. Vol. 1. No.1. pp. 15-34.

CHAPARRO ESCUDERO, Manuel y ESCORCIA LÓPEZ, Helena (2014). En CHAPARRO, Manuel (Ed.) **Medios de proximidad: participación social y políticas públicas**. Málaga: iMEDEA, COMandalucía y Luces de Gálibo.

CRUZ TORNAY, María (2016). La comunicación en América Latina, un territorio en disputa. **Pueblos**. Consultado el 10 de agosto de 2017. Acceso: <http://www.revistapueblos.org/blog/2016/01/05/la-comunicacion-en-america-latina-un-territorio-en-disputa/>

FINOL, José Enrique y ESPINOZA, Lobsang (2015). Los derechos a la comunicación en América Latina: Una comparación crítica entre la Ley RESORTE (Venezuela) y la Ley Orgánica de Comunicación (Ecuador). **Quórum Académico**. Vol. 12. Nº2. pp. 211-239.

GÓMEZ, Ava (2016). Entrevista a Guillermo Mastrini: “Leyes de Comunicación en América Latina, un viaje de ida y vuelta”. **Celag**. Consultado el 11 de agosto de 2016. Acceso: <http://www.celag.org/entrevista-a-guillermo-mastrini-leyes-de-comunicacion-en-america-latina-a-un-viaje-de-ida-y-vuelta-por-ava-gomez/>

MANCINAS-CHÁVEZ, Rosalba (2007). Industrias culturales en América Latina: La tendencia a la concentración frente al potencial crecimiento del mercado. **Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación**. Núm. 16. (pp. 459-477).

MANCINAS-CHÁVEZ, Rosalba (2017). América Latina. Concentración mediática y cambios en la regulación del sector. En REIG, Ramón y LABIO, Aurora (Eds.). **El laberinto mundial de la información**. Barcelona: Anthropos.

MOSCO, Vincent (1996), **The Political Economy of Communication: rethinking and renewal**. London: SAGE Publications.

REIG, Ramón (2011). **Los dueños del periodismo. Claves de la estructura mediática mundial**. Barcelona: Gedisa.

SANTANDER, Pedro. Nuevas leyes de medios en Sudamérica: enfrentando políticamente la concentración mediática. **Convergencia. Revista de Ciencias Sociales**, vol. 21, n. 66, 2014,



## ASSIBERCOM

Associação Ibero-Americana de Pesquisadores da Comunicação  
XV Congresso IBERCOM, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 16 a 18 de novembro de 2017

pp. 13-37. Disponible en: <http://convergencia.uaemex.mx/article/view/1767>. Consultado el 15 de septiembre de 2017.

SERRANO, Pascual (2013). Ecuador aprueba la Ley Orgánica de Comunicación o la que presentarán como “Ley de la mordaza”. **Eldiario.es**. Consultado el 13 de octubre de 2017. [http://www.eldiario.es/zonacritica/Ecuador-Ley-Organica-Comunicacion-presentaran\\_6\\_148095194.html](http://www.eldiario.es/zonacritica/Ecuador-Ley-Organica-Comunicacion-presentaran_6_148095194.html).

SEGURA, María Soledad (2014). Democratización de la comunicación y nuevas leyes de radiodifusión en América Latina. Algunos ejes de comparación con estándares internacionales y propuestas de la sociedad civil. **Alaic**.

SOTELO GONZÁLEZ, Joaquín (2016). Medios de comunicación en América Latina: entre el mercado y la política. **Opción**, Año 32, No. 80. pp. 141-165. Acceso: <http://www.redalyc.org/html/310/31047691007/>. Consultado el 16 de agosto de 2017.

TELAM (2015). Ley de medios: un debate instalado en América Latina. **Telam**. Consultado el 10 de agosto de 2017. Acceso: <http://www.telam.com.ar/notas/201501/90691-ley-de-medios-america-latina.html>.

UNESCO (2008). **Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural**. Ediciones UNESCO.