

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Estado, políticas públicas y ciudadanía

# **(DES)IGUALES Y (DES)CONECTADOS** **POLÍTICAS, ACTORES Y DILEMAS** **INFO-COMUNICACIONALES EN** **AMÉRICA LATINA**

*Daniela Monje*

*[Coord.]*

*Alina Fernández y Ana Laura Hidalgo*

*[Eds.]*





# **(DES)IGUALES Y (DES)CONECTADOS**

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares.

(Des)iguales y (des)conectados : políticas, actores y dilemas info-comunicacionales en América Latina / Mariela Baladrón ... [et al.] ; coordinación general de Daniela Monje ; editado por Alina Fernández ; Ana Laura Hidalgo. - 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-003-3

1. Desigualdad. 2. Brecha Digital. 3. Internet. I. Baladrón, Mariela. II. Monje, Daniela, coord. III. Fernández, Alina, ed. IV. Hidalgo, Ana Laura, ed.  
CDD 302.231

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Conectividad / Alfabetización Digital / Cultura / Políticas Públicas / Educación / Estado / Tecnología / Comunicación / Desigualdad / América Latina

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

# **(DES)IGUALES Y (DES)CONECTADOS**

**POLÍTICAS, ACTORES Y DILEMAS  
INFO-COMUNICACIONALES EN AMÉRICA LATINA**

**Daniela Monje**  
(Coordinadora general)

**Alina Fernández y Ana Laura Hidalgo**  
(Eds.)



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**Colección Grupos de Trabajo**

**Director de la colección** - Pablo Vommaro

**CLACSO - Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Secretaria Ejecutiva

**Nicolás Arata** - Director de Formación y Producción Editorial

**Pablo Vommaro** - Director de Investigación

**Equipo Editorial**

**María Fernanda Pampín** - Directora Adjunta de Publicaciones

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**María Leguizamón** - Gestión Editorial

**Nicolás Sticotti** - Fondo Editorial

**Equipo**

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Teresa Arteaga, Cecilia Gofman, Natalia Gianatelli y Tomás Bontempo



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

(Des)iguales y (des)conectados. Políticas, actores y dilemas info-comunicacionales en América Latina  
ISBN 978-987-813-003-3

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



# ÍNDICE

**César Bolaño, Daniela Monje e Isabel Ramos**

Palabras Preliminares | 9

**Alina Fernández, Ana Laura Hidalgo, Helena Martins  
y Daniela Monje**

Introducción | 21

**Capítulos nacionales** | 29

**Mariela Baladron, Diego de Charras, Ezequiel Rivero y Diego Rossi**

Argentina. Derecho a la conectividad, desigualdad y actores no lucrativos | 31

**Helena Martins, Ivonete da Silva Lopes e Manoel Dourado Bastos**

Brasil. Desiguais e desconectados: a exclusão Infocomunicacional no Brasil | 59

**Elisabet Gerber y Luis Breull**

Chile. Entre el estallido y la pandemia: desigualdad infocomunicacional y agendas segmentadas | 83

**Olga Forero Contreras, Juan Diego Muñoz e Iván Jiménez Cárdenas**

Colombia. La dinámica capitalista y monopólica de la comunicación en Colombia, como explicación de las brechas digitales | 105



<b>Hilda Saladrigas Medina, Beatriz Pérez Alonso, Fidel Alejandro Rodríguez Derivet y Willy Pedroso Aguiar</b> Cuba ante los retos de una conectividad social inclusiva	129
<b>Álvaro Terán y Angy Mora</b> Ecuador. Dialéctica de la concentración mediática	155
<b>José Roberto Pérez</b> El Salvador. Perspectiva de las radios comunitarias indígenas en Centroamérica: entre desigualdades y re-xistencias	181
<b>Carlos F. Baca Feldman, Daniela Parra Hinojosa y Erick Huerta Velázquez</b> México. Repensar la conectividad para tejer otra comunicación: pueblos indígenas y tecnologías en México	201
<b>Eduardo Villanueva Mansilla</b> Perú. Infraestructura de telecomunicaciones y desigualdades estructurales de la comunicación en el Perú	225
<b>Gabriel Kaplún, Federico Beltramelli y Gustavo Buquet</b> Uruguay ¿un giro pandémico en las políticas info-comunicacionales?	247
<b>Daniela Monje, María Soledad Segura y César Bolaño</b> Análisis y conclusiones	277
<b>Sobre los autores y las autoras</b>	285

## **PALABRAS PRELIMINARES**

César Bolaño, Daniela Monje e Isabel Ramos

*(Des)iguales y (Des)conectados. Políticas, actores y dilemas info-comunicacionales en América Latina* integra una serie de publicaciones que el Grupo de Trabajo Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (GT EPICC) de CLACSO tiene pautadas para el período 2020-2021.

En este libro nos proponemos trabajar sobre uno de los problemas contemporáneos del campo, que quedó expuesto con crudeza a partir de la catástrofe planetaria que ha significado la pandemia "COVID 19: la desigualdad info-comunicacional, que tiene a la conectividad y a su reverso, la desconexión, como algunos de sus puntos medulares."

El trabajo se estructura en torno al abordaje de diez casos nacionales de países de América Latina y El Caribe. En ese sentido, y en tanto uno de los objetivos delineados por el GT fue la formación de jóvenes investigador@s, los textos reunieron a investigador@s formados y en formación de todos los países que integran el GT –es decir, Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Colombia,

Ecuador, El Salvador y Uruguay–, quienes conformaron subgrupos orientados a la investigación y la escritura. Asimismo, en el caso de los países invitados –México y Perú–, el desarrollo estuvo a cargo de investigadores formados y activistas de organizaciones sociales. Entendemos que esta polifonía nos permite acceder a visiones y registros diferenciados y valiosos y que, asimismo, ha posibilitado sostener una participación equilibrada en términos de paridad de género.

Los abordajes que aquí se exponen no comparten una matriz metodológica unificada que, de existir, hubiese habilitado el análisis de similitudes y diferencias significativas en términos comparativos. Sí, en cambio, son exposiciones de experiencias de desigualdad informacional en diez países de América Latina, elaboradas desde las claves analíticas de la EPICC. Esta construcción permitió que l@s autor@s formularan su análisis desde una agenda nacional que habilitó diferentes enfoques y permitió analizar casuística específica en relación a contextos sociales, políticos y económicos diferenciados.

El GT EPICC enuncia sus claves de lectura y análisis desde una zona de vacancia que identificamos dentro de los Grupos de Trabajo CLACSO preexistentes. El tratamiento de los problemas que se construyen desde esta perspectiva teórico-metodológica resulta crucial para abordar la reconfiguración de los escenarios comunicacionales y políticos regionales, y habilita a trabajar en problemas teóricos y análisis económicos, de política pública y regulatorios en forma agregada.

Existen una geografía y unas trayectorias académico-políticas que nos permiten hablar de una EPICC latinoamericana, orientados a la unificación de un campo y la reivindicación de una especificidad desde donde se promueve la construcción de un paradigma propio y situado (Bolaño, 1988, 2000; Ramos, 2014; Rodríguez, Olivera y Saladrigas, 2017; Monje *et. al.*, 2017). En este marco se reconocen particularidades y asimetrías diversas pero también puntos en común habilitan la realización de estudios comparativos regionales.

La tradición latinoamericana en el área se origina en múltiples frentes y a partir de un diálogo con la tradición intelectual del

continente, incluso con las teorías del imperialismo y de la dependencia cultural, pero también con el conjunto del estructuralismo latinoamericano, la sociología, la educación y todo el debate político y económico sobre desarrollo y subdesarrollo (Muraro, 1987). En su conformación se registran una multiplicidad de enfoques innovadores, que van definiendo una escuela unificada por la común inmersión en el debate y en el pensamiento crítico latinoamericano de las décadas de 1970 y 1980. A partir de 1990 se constituirán importantes tradiciones en México, Brasil, Argentina, Chile y se avanzará en su institucionalización.

Durante los últimos quince años del siglo XX, aun cuando el debate internacional había producido una maduración significativa que podía orientarse a la transformación de las situaciones de concentración y dependencia que se denunciaban, los estudios de EPICC fueron marginados de las agendas académicas y de los debates en los organismos internacionales. El avance del capitalismo transnacional en las comunicaciones, la privatización del consenso que apareja la globalización y diversos proyectos de autonomía cultural de las comunicaciones tensionaron los campos político y académico. Desde entonces, el camino de los estudios de EPICC en América Latina ha sido sumamente arduo, y la construcción de espacios de integración aún resulta una tarea a fortalecer (Becerra y Mastrini, 2009; Bolaño, 2000; De Charras y Lozano, 2019).

La EPICC latinoamericana es parte de este camino y de la historia del pensamiento marxista y crítico en el continente (Bolaño, 1988). Los métodos de investigación implementados tienen influencias de la lógica dialéctica del marxismo clásico, en particular de la crítica de la economía política, así como de la ciencia política, la filosofía política y las ciencias sociales en general, siempre en diálogo con las metodologías adoptadas en otros subcampos de la Comunicación. Sus objetos de investigación, a su vez, incluyen los más diversos temas en los que los miembros de nuestro GT trabajan activamente, desde los estudios sobre políticas nacionales de comunicación (Rivero, Zanotti y Monje, 2017), concentración y estructura de medios (Becerra y Mastrini, 2009; Becerra, 2015), análisis sobre regulaciones (Rossi, 2018;

Beltramelli, 2019), organización de los procesos de trabajo (Santos y Bolaño, 2016), producción y distribución de los productos culturales e informativos (Baladrón y Rivero, 2019; Fernández y Zanotti, 2018), estudios sobre comunicación, integración y desarrollo (Hidalgo, 2017; Caetano y Sanahuja, 2019), hasta las diferentes interfaces que se traman con los estudios de comunicación y educación (Kaplún, 2015), de medios públicos (Monje y Mercadal, 2018; Zanotti, 2019), de comunicación popular y alternativa (Baladrón, 2018), etc.

Nuestro campo de trabajo se complejiza con el crecimiento exponencial de los procesos de mercantilización y digitalización de la comunicación a nivel mundial.

Basta observar el incremento de la participación de las Industrias Culturales y Creativas (ICC) en el PBI tanto de países desarrollados como en economías emergentes.

Según Zallo, ya a mitad de la pasada década las industrias culturales y creativas en el mundo contribuían en un 2% a un 6% a las economías nacionales. En ese marco, la economía global generaba en 2014 un alto nivel de exportaciones de productos y servicios creativos culturales, que ascendían a los 424 billones de dólares -de los cuales el 82% pertenecía a países desarrollados, lo que refleja un dominio en el comercio de estas industrias- (Zallo 2016). Por su parte, UNESCO informaba en 2015 que las Industrias Culturales y Creativas (ICC) generan cada año 2,25 billones de dólares lo que supone el 3% del PIB mundial, empleaban a 29,5 millones de personas, esto es el 1% de la población activa. Estas cifras sin embargo se modificarán drásticamente durante la pandemia registrando una caída promedio para MERCOSUR de un 13,75% (UNESCO 2020).

En América Latina, en el período de diez años comprendido entre el 2004 y el 2013, el sector info-comunicacional pasó de representar del 1% al 2,2% del PIB. Asimismo, los niveles de concentración de la propiedad también aumentaron, tanto en las telecomunicaciones como en los negocios audiovisuales (Becerra y Mastrini, 2009; Unesco, 2015; SINCA, 2013 y 2017). Diversos estudios señalan –en distintos países del mundo y en la región en particular– un gasto mensual ascendente en bienes informativos, culturales y servicios de conectivi-

dad con tendencias inelásticas, por parte de los hogares y personas, más allá de particularidades respecto de su nivel socioeconómico.

En la actualidad y atravesados por la situación de pandemia, la digitalización y la convergencia impactan de manera decisiva en el crecimiento y la concentración de las industrias culturales y creativas. Cinco de las diez mayores empresas del mundo están vinculadas a la comunicación y la cultura en internet y han desplazado de los primeros puestos a las empresas petroleras y a los bancos. Son miles de millones de personas a escala global las que utilizan los servicios de estas empresas. Por caso, en 2019, Facebook superó los 2.300 millones de usuarios y Youtube llegó a los 1.900 millones. El crecimiento exponencial de este sector de la economía puede graficarse de este modo: la red social Facebook pasó de tener 640 millones de usuarios en 2010 a 2.000 millones en 2017 y 2.320 en 2019, Whatsapp pasó de 1.300 millones de usuarios en 2018 a 1.500 en 2019, Instagram de 800 millones en 2018 a 1.000 millones en 2019 y Twitter de 170 millones en 2010 a 328 millones en 2017 y 330 millones en 2019. Hasta el primer semestre de 2019 se registraba la existencia de más de 4.300 millones de direcciones IP distribuidas en 246 países, mostrando un incremento respecto de años anteriores. De ese total, Estados Unidos ocupaba el primer lugar en tanto poseía cerca de 1.573 millones.

La pandemia disparó ostensiblemente estas cifras. A enero de 2021, luego de un año de confinamiento, aislamiento social y restricciones de movimiento a nivel global, Facebook ascendió a 2.740 millones de usuarios, YouTube a 2.291 millones, Whatsapp a 2.000 millones, Facebook Messenger a 1.300 millones, Instagram a 1.221 millones, WeChat a 1.213 millones y Tik Tok a los 689 millones de usuarios (Statista, 2021). 2020 no sólo fue el año de la pandemia, sino además el de mayor aceleración en los procesos de digitalización de toda la historia de la humanidad. La velocidad de incorporación de tecnologías en la vida cotidiana, particularmente aquellas vinculadas a la conectividad, se elevó exponencialmente respecto de promedios históricos de crecimiento previo. Se registraron a nivel mundial incrementos en el consumo de dispositivos, principalmente

smartphones, a la par de una considerable ampliación de la oferta de banda ancha como la vía más eficiente de conectividad y, sin dudas, se constata un aprendizaje social en el uso e incorporación a la vida cotidiana de las tecnologías que representó una alfabetización global prácticamente autodidacta y no buscada, vinculada en la mayoría de los casos no a un deseo o curiosidad por el despliegue cognitivo, sino a una forma de supervivencia. Sin embargo, mientras cerca del 60% de la población mundial experimentó esta transformación, el 40% restante quedó en la periferia o directamente excluido. Las estadísticas de 2021 indican que de los 7.83 billones de habitantes del planeta, solo el 59.5% es decir 4.66 billones tienen conectividad a internet, 66.6% cuentan con un smartphone y 53.6% utilizan una o varias redes sociales (Wearesocial, 2021; Statista, 2021). La desconexión, que en muchos casos puede ser una opción política y de vida, se devela en el marco de la pandemia como una desigualdad profunda y como una restricción al ejercicio de derechos humanos tales como la educación, la salud y el trabajo.

La escena contemporánea exhibe así una trama desde la que pueden enunciarse preguntas centrales acerca del poder, la desigualdad, el acceso, el pluralismo y la democracia con relación a la comunicación cuyas respuestas conjeturales requieren abordajes interdisciplinarios. Y en tanto los impactos de las transformaciones aquí enunciadas tienen lugar en diversos planos y entre actores de diferente envergadura, su análisis requiere claves de lectura procedentes de la EPICC en articulación con los estudios normativos referidos a los derechos a la comunicación, la sociología de las comunicaciones y la teoría y filosofía políticas.

Los estudios contemporáneos de EPICC en América Latina han producido una nueva agenda de problemas y enfoques teórico-metodológicos. Por una parte, se elaboraron categorías teóricas propias para leer las problemáticas de la región de modo situado. Entre ellas pueden mencionarse los siguientes constructos: *subsunción del trabajo intelectual*; *capitalismo cultural*; *barreras de entrada*; *patrón tecno-estético*; y *convergencia periférica*. Por otra parte, la agenda de investigaciones desde la perspectiva de la EPICC se amplía hacia el

análisis de algunos fenómenos tales como: participación de las tecnologías convergentes en ambientes regulatorios y productivos asociados a los Servicios de Comunicación y Telecomunicaciones; gestión y uso de recursos y bienes públicos en el marco de la administración del espectro radioeléctrico (MOM/RSP, 2019); uso y apropiación de información por parte de las plataformas; reconfiguración de mercados y modelos de negocios; economía de internet (Bolaño, 2013); economía de plataformas (Srnicek, 2018); gobernanza, acceso ciudadano a bienes y servicios universales (Monje, 2018); nuevos derechos vinculados a privacidad, manejo de datos y libertad de expresión en internet (Baladrón, 2018; Beltramelli, 2018; De Charras y Lozano, 2019; Gerber, Brant y Mastrini, 2017; Ramos, 2014; Segura y Waisbord, 2016). Consideramos en esta línea que los cambios tecnológicos asociados a la digitalización y datificación producen alteraciones en la eficiencia de los diseños legales o normativos (Rossi, 2018), agregando complejidad e hibridez a la reconfiguración de mercados (Baladrón y Rivero, 2019) y proponiendo nuevas relaciones de uso, apropiación, producción y circulación de contenidos y servicios a la ciudadanía (De Charras y Galup, 2018; Saladrigas, Oliveira y Paz, 2017; Becerra, 2015). Bolaño, López y Narváez (2019) por su parte se referirán a estas transformaciones en términos de Tercera Revolución Industrial –de la microelectrónica, de la robótica, de las tecnologías de la información y de la comunicación, de las biotecnologías, etc.–, recuperando la noción de subsunción del trabajo. En este prisma, el concepto de software vinculado al desarrollo de las TIC facilitará la subsunción de formas de trabajo intelectual que hasta hace pocos años disponían de una importante autonomía relativa, al mismo tiempo que todos los procesos de trabajo convencional, remanentes del extenso proceso de robotización y la automatización flexible, pasarán, como el propio consumo, por una intensa intelectualización.

Nuestra apuesta en términos generales es reflexionar y diseñar estrategias analíticas y estudios comparados acerca los procesos materiales y simbólicos de los que participan las Industrias Culturales, las Industrias Creativas, el sector Telecomunicaciones y las actividades sobre plataformas digitales cada vez más globalizadas. Luego, en par-



ticular, proponemos el abordaje de problemáticas específicas referidas a procesos de convergencia, estructuración de mercados info-comunicacionales, diseño de políticas públicas y regulaciones para el sector telecomunicaciones y audiovisual, la nueva economía de internet o los antagonismos a partir de los cuales se constituyen los actores que disputan hegemonía, así como el sistema de exclusiones que se construyen en torno al ecosistema comunicacional contemporáneo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Baladrón, M. (2018). Infraestructura y plataformas de internet: concentración en el ecosistema digital. *Revista Científica de las Red de Carrera de Comunicación Social y Periodismo*, 3 (6). Disponible en: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/rev-com/article/view/4899>.
- Baladrón, M. y Rivero, E. (2019). Video-on-demand services in Latin America: Trends and challenges towards access, concentration and regulation. *Journal of Digital Media & Policy*, 10 (1), pp. 109-126. doi: 10.1386/jdmp.10.1.109\_1.
- 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: Prometeo.
- Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Beltramelli, F. (2018). Políticas de comunicación y medios en entornos de convergencia en América Latina: una aproximación a los casos de Uruguay y Colombia. *Correspondencia & Análisis*, 8, pp. 239-254. Disponible en: <http://ojs.correspondenciasyanalisis.com/index.php/Journalcya/article/view/304/279>
- Bolaño, C. (1988). *Mercado Brasileiro de Televisão*. Aracaju: Editora UFS.
- Bolaño, C. (2000). *Cultural Industry, Information and Capitalism*. São Paulo: Hucitec.
- Bolaño, C., Lopes, R. y Narvaez, A. (2019). Apuntes sobre la economía política de la información, la comunicación y la cultura latinoamericana. *Chasqui N° 141*. Quito: Ciespal.

- Caetano, G. y Sanahuja, J. A. (2019). Integración regional y regionalismo. Introducción al número temático. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1). doi: 10.26851/RUCP.28.1.1.
- Chang, H.-J. (2013). Patada a la escalera: la verdadera historia del libre comercio. *Ensayos de economía*, 22 (42).
- De Charras, D. y Lozano, L. (2019). La comunicación como privilegio de los grupos concentrados o como derecho humano de los pueblos. En L. Ianina y W. Louis (Comps). *Por otros medios: Medios de comunicación y golpes en América Latina (2002/2016)*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación, pp. 27-44.
- De Charras, D. y Galup, L. (2018). De las industrias culturales al planeta Big Data. En N. Sosa, M. Cardelli y A. San Cristóbal (Comps.). *Emergencias. Repensar el Estado, las subjetividades y la acción política*. Buenos Aires: Ciccus, pp. 65-76.
- De Charras, D. (2018). Cruce de matrices teóricas en las políticas de comunicación en Latinoamérica. En J. P. Cremonte. (Comp.). *Avances y retrocesos en las políticas de comunicación en la Argentina. Del consumo a los derechos y de los derechos a la incertidumbre*. Buenos Aires: Ediciones UNGS, pp 179-185.
- Fernández, A. y Zanotti, J. M. (2018). Contenidos Informativos en canales cooperativos y comunitarios: televisión de proximidad y agendas locales. En D. Monje y E. Rivero (Comp). *Televisión Cooperativa y Comunitaria. Diagnóstico y estrategias para el sector no lucrativo en el contexto convergente*. Córdoba: Edición Convergencia.
- Fraiman, W., Rossi, D. y Lázaro, L. (2017). *21 puntos por el Derecho a la Comunicación. Aportes para el debate*. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.
- Gerber, E., Brant, J. y Mastrini, G. (2017). El progresismo en su laberinto: grandes medios y políticas de comunicación en el Cono Sur. En C. Ominami (Ed.). *Claroscuro de los Gobiernos progresistas*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Herscovici, A. et al. (1999). Economía política de la comunicación y la cultura: una presentación. En G. Mastrini y C. Bolaño

- (Eds.). *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Biblos.
- Hidalgo, A. L. (2017). Comunicación y desarrollo como categorías políticas. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, 6, pp. 57-68.
- Kaplún, G. (2015). ¿Qué radios para qué comunidades? Montevideo: UdelaR.
- Loreti, D. y Lozano, L. (2014). *El derecho a comunicar*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Media Ownership Monitor. Capítulo Argentina. Disponible en: <https://argentina.mom-rsf.org/es/>.
- Monje, D. (2018). Bienes públicos globales y mercados nocivos: Una hipótesis sobre su transacción en el ecosistema comunicacional convergente. *Avatares de la Comunicación y la Cultura*, (16).
- Monje, D. (2019). Génesis del debate latinoamericano sobre Políticas de Comunicación en los ´70. Derivas y regresiones contemporáneas. Del NOMIC a la CMSI. *A Contracorriente*, 16 (2). Disponible en: <https://acontracorriente.chass.ncsu.edu/index.php/acontracorriente/article/view/1862/3229> .
- Monje, Daniela *et al.* (2017). Otro territorio. Impacto de la convergencia periférica en el sector audiovisual de la Economía Social y Solidaria en Argentina. En A. Cabral, C. Bolaño, D. Araujo, F. Andacht y F. Paulino (Eds.). *Nuevos Conceptos y Territorios en América Latina*. Unión Latinoamericana de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEPICC). Disponible en: [http://www.pagina42.com.br/pdfs/New\\_concepts\\_and\\_territories\\_in\\_Latin\\_America.pdf](http://www.pagina42.com.br/pdfs/New_concepts_and_territories_in_Latin_America.pdf).
- Monje, D. y Mercadal S. (Comps) (2018). *Medios Públicos: políticas, actores, estrategias*. Villa María: EDUVIM.
- Muraro, H. (1987). *Invasión cultural, economía y comunicación*. Buenos Aires: Legasa.
- Ramos, I. (2014). Economía política y políticas democráticas de comunicación. *Íconos*, 49.

- Rivero, E. y Monje, D. (2017). La televisión cooperativa y comunitaria en la Argentina frente al imperativo de la Convergencia. *Commons. Comunicación y Ciudadanía Digital*, (7) 1, pp. 46-76. Disponible en <https://revistas.uca.es/index.php/cayp/article/view/4249>.
- Rivero, E., Zanotti, J. M. y Monje, D. (2017). El Derecho a la Comunicación en Argentina amenazado: el giro a la derecha a partir de diciembre de 2015. *Derecho a la comunicación, procesos regulatorios y democracia participativa en América Latina y Ecuador*. Quito: Ciespal.
- Rodríguez, A., Olivera, D., Saladrigas, H. (2017) Políticas de información y comunicación en Cuba: pautas teórico-metodológicas para su análisis. En A. Cabral, C. Bolaño, D. Araujo, F. Andacht y F. Paulino (Eds.). *Nuevos conceptos y territorios en América Latina*. Página 42, pp. 233-257. Disponible en [www.ulepicc.org.br/ebook-com-alaic/](http://www.ulepicc.org.br/ebook-com-alaic/).
- Rossi, D. (2018). Asimetrías y regulaciones en tiempos de megafusión y Ley Corta. En D. Monje y E. Rivero (Comps.). *Televisión Cooperativa y Comunitaria*. Córdoba: Convergencia Cooperativa.
- Santos, A. y Bolaño, C. (2016). Las estrategias de mercado de Esporte Interativo: regionalización y capital extranjero en la televisión brasileña. *Chasqui* (133), p. 283-296.
- Saladrigas, H., Olivera, D. y Paz, S. (2017). Información y comunicación desde el Sur. Economía Política, Cultura y Pensamiento Crítico. *Cuadernos Artesanos de Comunicación*, 130. Disponible en: <http://04/www.cuadernosartesanos.org/>.
- Segovia, A. (2006). Cincuenta años de Economía Política de la Comunicación. En *CIC Cuadernos de Información y Comunicación*, 11, pp 7-10.
- Segura, S. y Waisbord, S. (2016). *Media Movements. Civil society and media policy reform in Latin America*. Londres: Zed Books.
- SINCA (2013 y 2017). Encuesta Nacional de Consumos Culturales. Dirección Nacional de Industrias Culturales-Secretaría de Cultura, Presidencia de la Nación. Buenos Aires, Argentina.
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de Plataformas*. Buenos Aires: Caja Negra.

- Statista (2021). *Internet Report*. Disponible en: <https://www.statista.com/markets/424/internet/>.
- Unesco (2015). Cultural times. The first global map of cultural and creative industries. Disponible en: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ERI/pdf/EY-Cultural-Times2015\\_Low-res.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ERI/pdf/EY-Cultural-Times2015_Low-res.pdf).
- Unesco (2020) Evaluación del impacto del COVID-19 en las industrias culturales y creativas: una iniciativa conjunta del MERCOSUR, UNESCO, BID, SEGIB y OEI.  
Documento de trabajo. Disponible en: <https://es.unesco.org/fieldoffice/montevideo/ImpactoCovidCultura>
- We are Social (2021). Digital report 2020. Disponible en: <https://wearesocial.com/es/blog/2021/01/digital-report-2021-el-informe-sobre-las-tendencias-digitales-redes-sociales-y-mobile>.
- Zanotti, J. M. (2019). Los medios público-estatales de Córdoba y Santa Fe frente a las transformaciones de la industria audiovisual (2009-2017): Actores emergentes, producción local y sostenibilidad en escenas concentradas. En G. Kaplún, y F. Beltracelli. *Miradas jóvenes, pensamiento crítico. La investigación de la comunicación en América Latina*. Montevideo: ALAIC, Facultad de Información y Comunicación, UdelaR.
- Zallo, R. (1988). *Economía de la comunicación y la cultura*. Madrid: Akal.
- Zallo, R. (2016). Anexo I. Las industrias creativas a discusión. *Tendencias en comunicación. Cultura digital y poder*. Barcelona: Gedisa.

# INTRODUCCIÓN

Alina Fernández, Ana Laura Hidalgo, Helena Martins y  
Daniela Monje

La reestructuración del sistema capitalista desde hace casi tres decenios ha dado lugar a una mayor incorporación de los conocimientos científicos y tecnológicos a las dinámicas de producción y acumulación y consolida por la vía de la digitalización de los procesos una nueva fase a la que se alude cada vez con mayor énfasis como capitalismo digital (Schiller) o de plataformas (Srnicek).

Junto a la financiarización global del capital se abre una nueva frontera de acumulación, en particular en relación con los activos intangibles e inmateriales que conforma una dinámica económica basada en los procesos de datificación, procesamiento de algoritmos e inteligencia artificial.

Los impactos de estas transformaciones son diversos en el sector de las comunicaciones y las telecomunicaciones. Con relación a los históricos procesos de concentración de la propiedad de los medios de comunicación se han producido significativos desplazamientos. Vemos en el presente cómo, a la par de los jugadores tradicionales, aparece otro tipo de actores que disputan los mercados nacionales,

pero desde una escala transnacional. No es casual que pocas empresas transnacionales, todas ellas vinculadas a la economía de plataformas –a saber: Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft– figuren a la cabeza de la lista de las bolsas de valores más importantes del mundo. Por otra parte, el trabajo tal como lo conocimos hace décadas se reconvierte de modo creciente hacia la lógica de las plataformas digitales, lo cual conlleva en la práctica una eficientización de los procesos pero concomitantemente nuevas formas de explotación y precariedad. En este escenario además, la conversación social, amplificadas en medios y las redes sociales, se encuentra atravesada de un modo creciente por campañas de desinformación y fake news. Hemos asistido durante la pandemia a procesos de infodemia que se replicaron con matices en todos los países de la región y en algunos incluso han contribuido a la consolidación en el poder de proyectos políticos de extrema derecha y al sostenimiento de regímenes autoritarios.

En este contexto, las políticas regresivas que afectan el ejercicio de los derechos a la comunicación se articulan a intereses privados de las corporaciones que pretenden aumentar la concentración y centralización del capital. La situación se ha acelerado en el contexto de la pandemia en tanto el aislamiento social fue la principal medida de protección de la salud adoptada en todo el mundo, lo cual incrementó exponencialmente la necesidad de utilizar plataformas digitales para las más diversas actividades de información, gestión de trámites, educación, trabajo, salud, ocio, vínculos emocionales etc.

De modo que a las desigualdades preexistentes en materia de conectividad se han agregado nuevas necesidades a satisfacer que son consideradas esenciales en el contexto pandémico. Tener o no acceso de calidad a dispositivos y velocidades de conectividad, a precios asequibles y más ampliamente a infraestructuras eficientes incrementó las asimetrías y exclusiones y constituyó uno de los grandes diferenciales entre quienes pudieron o no continuar la educación escolar, trabajar, informarse, socializar... en definitiva, hacer parte de la nueva normalidad en la que se desarrollan desde hace más de un año tanto la vida pública como la vida privada en nuestros países.

Aun cuando la pandemia es global, no caben dudas de que en cada región asume características particulares. América Latina es la región más desigual del mundo. La distribución de la riqueza revela crecientes niveles de concentración que inciden en las trayectorias colectivas de nuestros pueblos. Esta situación reclama por parte de las ciencias sociales y humanas un abordaje multidimensional que pueda dar cuenta de los diversos modos en los cuales se materializan formas de exclusión en los órdenes social, económico, político, comunicacional y cultural. La profundización de la democracia en nuestras regiones requiere construir nuevos modos de articulación entre procedimientos de autorización (representación) y participación social que funden mapas nuevos de relaciones entre el Estado y los diversos actores sociales, atendiendo a garantizar derechos. Esto supone ampliar los niveles y los mecanismos de participación y deliberación pública ciudadana a sectores de nuestras naciones que se han visto excluidos históricamente en el sistema capitalista. La región enfrenta asimismo recurrentes procesos de inestabilidad política, económica y social los que, articulados a la heterogeneidad y desigualdad estructurales, revelan una compleja trama para avanzar en la efectiva titularidad de derechos ciudadanos.

La crisis económica, que ya estaba en marcha y que en muchos países se ha convertido en la más dramática de la historia, agrava las desigualdades, lo que repercute especialmente cuando se consideran las dimensiones de raza, clase, género y territorio. Las comunidades tradicionales e incluso las periferias de las grandes ciudades siguen con altos niveles de desconexión a pesar de que el acceso a internet se reconozca de modo creciente en los discursos públicos como un servicio esencial.

Por ello, cuando hablamos de exclusión info-comunicacional lo hacemos desde las periferias para denunciar la invisibilidad, la desigualdad y las asimetrías persistentes de sujetos, pueblos y territorios desconectados y segregados por un mercado fuertemente concentrado y convergente y por Estados que no terminan de colocar entre sus prioridades el acceso y la asequibilidad a servicios de conectividad razonables.



Discutir y presentar formas de salir de la desigualdad info-comunicacional son pasos fundamentales no para volver a la “normalidad” neoliberal, con sus opresiones y exclusiones, sino para forjar salidas colectivas y democráticas que garanticen el derecho a la comunicación y la reconfiguración de las estructuras sociales, y también para reflexionar sobre la necesaria inserción de las tecnologías en las sociedades; no para saldar brechas mediante la creación de consumidores eficientes, sino para revertir la expulsión que sufren a diario muchos de nuestros compatriotas y para habilitar posibilidades que sirvan a los intereses de nuestros pueblos.

Los trabajos y reflexiones que componen este libro constituyen un aporte significativo al campo de las ciencias sociales en la medida en que permiten poner en diálogo y comparación situaciones nacionales diferentes entre sí –aunque muchas veces las matrices económicas, sociales y políticas que subyacen les sean comunes– y ahonda en la cuestión de la desigualdad en contextos de gran inestabilidad política y social que se agrava en relación a la pandemia. Se visibiliza, de este modo, una zona estratégica para pensar y profundizar los derechos humanos así como para analizar las acciones de la ciudadanía (espontáneas u organizadas) en pos de contribuir a la defensa y promoción de los derechos a la comunicación en una desagregación que hoy implica necesariamente conectividad, acceso, asequibilidad, protección de datos, neutralidad de redes, pluralismo y diversidad.

En las páginas que siguen, autores de diez países de nuestra región asumen el desafío de pensar, bajo las claves que brinda la Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura. Articulando así, con diferentes perspectivas de las ciencias sociales y humanas, las formas que adopta la desigualdad info-comunicacional específicamente en relación a la conectividad.

Como fue señalado, la propuesta de escritura de capítulos nacionales tomó como referencia a los ocho países representados en el Grupo de Trabajo de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura de CLACSO; y sumó a ellos a México y Perú, a través de las miradas y análisis de académicos y activistas miembros de organizaciones sociales. La tarea se ordenó en torno al análisis de

casos a partir de la articulación de dos ejes: uno referido a desigualdades info-comunicacionales vinculadas a concentración de la propiedad y conectividad y otro relacionado a las dimensiones políticas y sociales desde donde se enfocarán problemas específicos concernientes a los ecosistemas de medios nacionales.

En los análisis, se realizan diferentes entradas temáticas vinculadas a grupos u actores subalternos (negros, indígenas, mujeres); procesos de construcción y disputas por la hegemonía; estructura de propiedad de los medios; infraestructura de telecomunicaciones; políticas y derechos.

Según su orden de aparición, l@s lector@s encontrarán en las páginas siguientes los siguientes trabajos: en “Argentina: derecho a la conectividad, desigualdad y actores no lucrativos”, Mariela Baladron, Diego de Charras, Ezequiel Rivero y Diego Rossi realizan una caracterización histórica del concentrado sistema info-comunicacional del país, con énfasis en las asimetrías y desigualdades que persisten, a pesar de los intentos de políticas públicas sostenidas por proyectos populares que gobernaron –alternadamente con proyectos conservadores que ejecutaron políticas regresivas en materia de derechos– desde comienzo del presente siglo.

Desde Brasil, Helena Martins, Ivonete da Silva Lopes e Manoel Dourado Bastos realizan una tarea semejante en relación al escenario info-comunicacional analizando –desde una perspectiva interseccional que hace foco en clase, raza, género y territorio– la histórica exclusión info-comunicacional de las mayorías, la lógica de concentración y centralización del capital y la utilización de los medios para perpetuar la estructura desigual de poder en el gigante latinoamericano en “Desiguais e desconectados: a exclusão infocomunicacional no Brasil”.

En Chile, la pandemia se desplegó sobre una escena de fuerte conflicto y proceso de erosión de la legitimidad de una estructura social y política profundamente excluyente. La escena mediática no ha estado exenta de cuestionamientos. En este marco, Elisabet Gerber y Luis Breull abordan, en el capítulo “Chile entre el estallido y la pandemia: desigualdad infocomunicacional y agendas segmentadas”, la construcción de la agenda en un escenario altamente concentrado a

partir del análisis del caso del proyecto consistente en el retiro de un porcentaje de los ahorros previsionales para su disposición por parte de la ciudadanía en el contexto de crisis socio-económica.

El análisis de la situación en Colombia está a cargo de Olga Forero Contreras, Juan Diego Muñoz e Iván Jiménez Cárdenas, jóvenes investigadores y militantes del campo de la comunicación popular. En “La dinámica capitalista y monopólica de la comunicación en Colombia, como explicación de las brechas digitales”, los autores analizan la estructura de medios nacional, en relación a la lógica de producción del sistema capitalista y sus consecuencias en las relaciones de producción y en la constitución de una sociedad atravesada por profundas desigualdades, específicamente en materia de derecho a la comunicación.

En “Cuba ante los retos de una conectividad social inclusiva”, Hilda Saladrigas Medina, Beatriz Pérez Alonso, Fidel Alejandro Rodríguez Derivet y Willy Pedroso Aguiar dan cuenta del camino recorrido por el país en función de un modelo de desarrollo tecnológico al servicio del bienestar de la comunidad y con soberanía. La dependencia tecnológica en el contexto del bloqueo económico promovido y sostenido por Estados Unidos, principal potencia mundial, habilita una mirada que establezca como clave del desarrollo los procesos de apropiación simbólica que el conjunto de la sociedad pueda lograr.

Las discusiones en relación al rol del Estado y su capacidad/ posibilidad de intervención en pos de garantizar derechos, frente a bloques constituidos a partir de la articulación de estructuras de poderes concentrados vuelve a ser eje central en “Ecuador: dialéctica de la concentración mediática”. Álvaro Terán y Angy Mora analizan políticas regulatorias del gobierno de Rafael Correa en materia de democratización del mapa nacional de medios –reemplazadas por medidas regresivas durante la actual gestión–, sus aciertos y sus limitaciones; y, fundamentalmente, el horizonte que dejan abierto.

Desde El Salvador y desde México llega la reflexión sobre las condiciones de posibilidad en que se materializa la voz de quienes históricamente han sido oprimidos, callados o hablados por otros. En el primer caso, José Roberto Pérez escribe “Perspectiva de las Radios

Comunitarias Indígenas de Centroamérica: entre desigualdades y resistencias”. Al echar mano a herramientas que provee la Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura, pone en relación la desigualdad estructural en que se encuentran los pueblos indígenas de la región y los procesos simbólicos que se habilitan a partir de las radios comunitarias indígenas. En “Repensar la conectividad para tejer otra comunicación: pueblos indígenas y tecnologías en México”, Carlos Baca Feldman, Daniela Parra Hinojosa y Erick Huerta Velázquez invierten la lógica de análisis. En una formulación estimulante que invita al pensamiento crítico, analizan el modo en que el hecho de que las comunidades indígenas sean la población con menores índices de acceso a internet y a servicios de telecomunicaciones ha representado una oportunidad para la creación de formas propias más genuinas de apropiación de la tecnología. De esta manera proponen pensar los criterios propios de “conexión” como parte del proceso de lucha por la autodeterminación de los pueblos indígenas.

“Infraestructura de telecomunicaciones y desigualdades estructurales de la comunicación en el Perú” es el título del texto en el que Eduardo Villanueva Mansilla hace foco en la cuestión del despliegue y desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones, proponiendo claves de análisis que den cuenta de la intervención de diversos actores en diferentes niveles, en especial en torno a la centralidad de actores privados, desanclados de la estructura del Estado-nación moderno.

Desde Uruguay los autores señalan que en 2020 se vivieron dos transformaciones profundas: la pandemia COVID-19 coincidió con un cambio de signo político e ideológico en la gestión del gobierno nacional. En ese contexto se implementaron medidas en relación a la escena comunicacional. Gabriel Kaplún, Federico Beltramelli y Gustavo Buquet escriben “Uruguay: ¿un giro pandémico en las políticas info-comunicacionales?” y analizan dos ciclos de políticas públicas en materia de telecomunicaciones y servicios de comunicación audiovisual: el que aún se encuentra en proceso de construcción y, en retrospectiva, el que se impulsó en 2005, haciendo foco en los elementos que convergen, los que divergen y los desafíos que se generan partir de las tensiones.

El libro concluye con una serie de instancias propositivas que buscan la construcción de un saber colectivo y situado a partir de la comparación de experiencias al tomar como horizonte de trabajo la disputa por la ampliación y efectiva aplicación de derechos a la comunicación, lo cual implica, a esta altura de la historia, el derecho a la conectividad.

# **CAPÍTULOS NACIONALES**



# **ARGENTINA**

## **DERECHO A LA CONECTIVIDAD, DESIGUALDAD Y ACTORES NO LUCRATIVOS**

Mariela Baladron, Diego de Charras, Ezequiel Rivero y  
Diego Rossi

### **INTRODUCCIÓN**

En 2020, la situación inédita que generó la pandemia de la COVID-19 permitió exponer de una forma más que elocuente (o mejor dicho, descarnada) una serie de exclusiones info-comunicacionales tanto en el acceso a la conectividad, como en las capacidades desiguales de la producción audiovisual local/territorial frente a gigantes nacionales y globales. Ante una mayor demanda de conectividad para la educación, el trabajo, las compras, trámites bancarios o estatales, el entretenimiento y la información, estas desigualdades previas se profundizaron, lo que deja a buena parte de la ciudadanía en una situación de mayor carencia relativa respecto del momento anterior a la pandemia.

Numerosos pronunciamientos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) definen que el acceso a internet es un derecho humano por su potencial para el ejercicio de la libertad de expresión y como plataforma para el ejercicio de otros derechos fundamentales como educación, salud y reunión, entre otros. En efecto, este organ-



ismo señala la relevancia de las tecnologías de la información para el desarrollo de una sociedad más igualitaria y la importancia de que a todas las personas les sea garantizado su acceso a las mismas.

Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) representan nítidamente hoy no solo un portal de acceso al conocimiento, la educación, la información, el entretenimiento, sino que también constituyen un punto de referencia para la construcción del desarrollo económico y social.

Asimismo, además de extender la igualdad en el acceso a recursos de conectividad y dispositivos, las recomendaciones se orientan a incrementar la apropiación de tecnologías por parte de toda la población, especialmente para evitar un acceso desigual por situaciones de vulnerabilidad o como consecuencia de otras exclusiones o diferencias socioeconómicas, de géneros, etarias y/o por residir en zonas rurales.

El capítulo que presentamos se organiza en tres secciones: en la primera, realizaremos un recorrido por los principales hitos regulatorios y políticas públicas en materia de conectividad en la Argentina. Diversos estudios señalan que los gobiernos de turno y los intereses incumbentes en cada cadena de valor comunicacional utilizaron argumentaciones basadas en la “modernización y la desregulación en convergencia”, para apuntalar procesos de concentración horizontal, vertical y conglomeral en manos de capitales nacionales y transnacionales, durante la década de 1990 y los primeros años de este siglo.<sup>1</sup> Esta tendencia tiene correlato a nivel mundial respecto de los procesos de digitalización y globalización de plataformas de distribución.

La sanción de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009 y de la ley Argentina Digital en 2014 no solo actualizó la normativa en cuestiones tecnológicas, sino que incorporó también una perspectiva de derechos humanos. Estas regulaciones se complementaron con una serie de planes y programas de inclusión digital entre 2010 y 2015, entre los que podemos mencionar el desarrollo de la

---

<sup>1</sup> Véase los trabajos de Rossi, Albornoz y Hernandez y de García Leiva en Mastrini (2005).

Televisión Digital Abierta (TDA), el Plan Conectar Igualdad (dirigido a escuelas públicas) y el Plan Argentina Conectada, de extensión de la banda ancha.

Las políticas públicas del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) significaron una retracción en materia de derecho a la comunicación. Por vía de decretos presidenciales se introdujeron regulaciones que favorecieron aún más la concentración –con el hito de la fusión de Telecom y Cablevisión en 2018– y la subsunción de los organismos de aplicación al Poder Ejecutivo, alterando la institucionalidad y la participación de diversos actores políticos en la toma de decisiones del sector, entre otras. Todas estas medidas fueron en detrimento de las precarias conquistas del sector no lucrativo info-comunicacional. El año 2020 encontró a la Argentina en la búsqueda de una salida viable a una fuerte crisis macroeconómica, con la reconstrucción institucional propia de un cambio de gestión y tensiones en la reformulación tanto de sus orientaciones como de la revisión del efectivo cumplimiento de las metas de desarrollo planificadas como políticas sectoriales.

En la segunda sección de este capítulo, presentaremos datos e indicadores sobre la disponibilidad de infraestructura fija y móvil, la asequibilidad y calidad de los servicios que caracterizamos como desigual, en tanto crea nuevas desigualdades al tiempo que reproduce otras preexistentes en términos geográficos y socioeconómicos. En un informe de 2019, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) indica como dato clave que la canasta básica de servicio de voz móvil era asequible en la mayoría de los países: en 70 países se ofrecía un plan de telefonía móvil de bajo consumo por menos del 1% del ingreso nacional bruto (INB) per cápita, mientras que una oferta similar era inferior al 2% en otros 37 países. Respecto de la banda ancha móvil, en 2019 la Argentina se encontraba en el puesto 75 a nivel mundial, con un 1,31% del INB per cápita. Pero respecto a las conexiones de banda ancha fija, nuestro país se encuentra en el puesto 112 respecto al coste de un uso mínimo de 5Gb. Si para los Estados Unidos de América esta conexión representa el 0,83% del INB per cápita promedio, en Brasil es del 1,43%; en México, 2,37%; en Chile, 2,68%; en Colombia, 4,19% y en Argentina, 5,52% del ingreso nacional bruto promedio (UIT, 2019).

Los menores costos que refiere el informe de UIT no tienen un correlato directo en mayor penetración, especialmente en América Latina, una las regiones más desiguales del mundo, debido a la persistencia de otros obstáculos como distintos tipos de brechas digitales o baja calidad de los servicios disponibles.

En el tercer apartado del capítulo daremos cuenta de un conjunto de actores que prestan servicios de conectividad en poblaciones de baja densidad y en general alejadas de los grandes centros urbanos, poco atractivas para las empresas incumbentes desde el punto de vista de su modelo de negocio. Realizamos aquí una caracterización de actores que llamaremos “periféricos”, que integran un segmento con características muy disímiles entre sí, pero que tienen en común el arraigo territorial, la proximidad con los ciudadanos y el hecho de no motivar sus actividades en la obtención de lucro. Sin ánimo de ser exhaustivos, se distinguen al menos tres grandes tipos de actores no comerciales, cada uno con características, propósitos y formas de organización diferentes: se trata de Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM) que ofrecen servicios de conectividad mayoristas y minoristas; cooperativas de telecomunicaciones y redes comunitarias de internet. Las SAPEM son actores operados por los estados provinciales y, según el caso, prestan servicios de conectividad mayorista, a organismos del sector público e incluso a usuarios particulares. Por el lado de las cooperativas, Argentina cuenta con una amplia tradición en la prestación de servicios a los que en los últimos años se sumaron internet y TV paga. En algunas provincias y localidades donde operan, estos actores presentan una competencia fuerte ante las empresas privadas tradicionales. Por su parte, las redes comunitarias de internet son desarrolladas por los propios usuarios, quienes son dueños de la infraestructura que despliegan y están a cargo de su gestión y administración, con distintos modelos según cada comunidad o población, ya sean rurales, periurbanas o urbanas.

Por último, cerraremos con una serie de recomendaciones referidas a la necesidad de fortalecer a los actores no comerciales, promover regulaciones asimétricas que los contemplen desde su especificidad y destacar las posibles articulaciones entre estos actores y

las facilidades esenciales y políticas de conectividad desarrolladas por el Estado Nacional y los estados provinciales en los últimos años. El modelo privado comercial de servicios de conectividad ha mostrado sus limitaciones para garantizar una cobertura universal y velocidades acordes a la demanda actual, lo que señala la distancia fáctica con relación al acceso a internet como derecho humano. Concomitantemente, los actores no lucrativos analizados en este capítulo requieren el diseño de políticas públicas específicas, de lo contrario, solo una parte del sistema info-comunicacional logra que sus necesidades y demandas sean atendidas, lo que reproduce un esquema privado-comercial concentrado cuyos intereses responden a una lógica contraria a la del bien común.

## **LA CONECTIVIDAD EN ARGENTINA Y SUS PRINCIPALES HITOS REGULATORIOS**

En el año 1997, se promulgó el Decreto 554 que declaraba de interés nacional el acceso internet, en condiciones equitativas para todos los habitantes del país, con tarifas razonables y parámetros de calidad. Esta política de promoción del acceso a la Red por parte del Estado Nacional se complementó con la declaración de internet como un servicio amparado en el derecho a la libertad de expresión. En 2005 se promulgó la ley 26032, cuyo primer artículo establecía además que “la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas de toda índole a través del servicio de Internet, se considera comprendido dentro de la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión” (Califano, 2013).

En 2014 se sancionó la ley 27078 denominada Argentina Digital.<sup>2</sup> La nueva legislación se consideró complementaria de la 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. De hecho su artículo 2

---

2 Esta norma reemplazó a la Ley 19798 de 1972, ley Nacional de Telecomunicaciones, sancionada en ocasión del gobierno de facto de Agustín Lanusse, luego modificada por el pliego licitatorio de privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel), Decretos 62/90 y 764/00 de desregulación de los servicios y nueva reglamentación del sector de las telecomunicaciones en Argentina, respectivamente. A través del Decreto de Necesidad y Urgencia 267/2015, en el comienzo del gobierno de la Alianza Cambiemos, se introducen nuevas modificaciones, que serán abordadas más adelante en este capítulo.

explicita que “se busca establecer con claridad la distinción entre los mercados de generación de contenidos y de transporte y distribución de manera que la influencia en uno de esos mercados no genere prácticas que impliquen distorsiones en el otro”. Es decir, reconoció la convergencia tecnológica y su afectación a los operadores, pero mantuvo jurídicamente escindidos los diferentes servicios (audiovisuales y de telecomunicaciones) y con autoridades distintas. Además, creó la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicación (AFTIC) como ente regulatorio de los servicios de telecomunicaciones y/o TIC. De tal modo, el acceso a las licencias o las obligaciones de los licenciarios se remiten a criterios diferentes. Así, los servicios de comunicación audiovisual se rigen por el paradigma de la Convención de Diversidad Cultural de Unesco, mientras que la regulación de las telecomunicaciones está alcanzada en gran parte por el marco de liberalización que impone la Organización Mundial del Comercio (OMC).<sup>3</sup>

En cuanto al acceso y uso de internet, la Ley 27078 en su artículo 56 garantiza “a cada usuario el derecho a acceder, utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación, servicio o protocolo a través de internet sin ningún tipo de restricción, discriminación, distinción, bloqueo, interferencia, entorpecimiento o degradación”. Sin embargo, un amplio abanico de decisiones de los prestadores en la práctica ha resultado violatorio de la neutralidad de red y fácticamente impone barreras para la circulación de determinados contenidos por sobre otros.

Una novedad de la norma refería a la definición de servicio público expresada en el artículo 15: “Carácter de servicio público en competencia. Se reconoce el carácter de servicio público esencial y estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunica-

---

3 En los primeros, los Estados se reservan el derecho de proteger a sus industrias culturales nacionales. El Estado argentino aprobó en 1998 la ley 25000 donde ratifica el Anexo IV del Protocolo Anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC diciendo expresamente respecto de la lista de compromisos adoptados: “La República Argentina considera fuera del alcance de esta lista (...) a la distribución por cable o radiodifusión de programas de radio o de televisión” como resultado de la aplicación de la cláusula de excepción cultural del GATT-GATS.

ciones (TIC) en competencia al uso y acceso a las redes de telecomunicaciones, para y entre licenciatarios de Servicios de TIC”. En otras palabras, solo se restringía la definición a algo como el servicio mayorista entre prestadores. Mientras tanto la telefonía móvil y los servicios de conectividad no entraban en la categoría. A su vez, daba una definición de Servicio Público en Competencia que para algunos autores resulta contradictoria.<sup>4</sup>

Otra novedad que incorporaba la ley Argentina Digital refería a la autorización a las licenciatarias de Servicio Básico Telefónico (Telefónica de Argentina SA y Telecom SA) a brindar servicios audiovisuales. Hasta ese momento se encontraban excluidas por el pliego licitatorio que las obligaba a mantener el único objeto de ser prestadoras del servicio telefónico y la propia ley 26522 que en los artículos 24 y 25 explicitaba que nadie con participación mayor al 10% de las acciones de una persona jurídica prestadora de servicios públicos podía ser licenciataria audiovisual. La ley 27078 cambia esa definición al disponer que: “Los licenciatarios de los servicios previstos en esta ley podrán brindar servicios de comunicación audiovisual, con excepción de aquellos brindados a través de vínculo satelital”. Sin embargo, esta disposición no modificó el escenario del ecosistema mediático puesto que las prestadoras telefónicas poseían redes de cobre que requerían una gran inversión en renovación para lograr prestar servicios audiovisuales.

Poco tiempo después, un cambio de gobierno a finales de 2015 obturó nuevamente la posibilidad del ingreso de las empresas telefónicas al sector audiovisual, a pesar de las recurrentes referencias a la convergencia expresadas por sus funcionarios y sus mensajes publicitarios. El 29 de diciembre de 2015 el Decreto 267 desarmó la legislación vigente de servicios audiovisuales y telecomunicaciones en cuestiones centrales. Una de ellas refería a la posibilidad de que las empresas de telecomunicaciones brindaran servicios audiovisuales lineales, estableciendo con ello un claro freno a cualquier proceso convergente. Otra, la derogación del citado artículo 15 de la 27078 que definía el servicio público.

---

4 Véase el trabajo de Porto (2020).

Ahora bien, el decreto de necesidad y urgencia también resolvió, lisa y llanamente, la disolución de los órganos de aplicación de la ley 27078 como la AFTIC y el Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización. Creó un nuevo órgano, sin contemplar ningún tipo de exigencia al Poder Ejecutivo Nacional para la designación, integración y remoción de sus integrantes, lo cual significa la eliminación de garantías básicas que aseguren la autonomía o independencia de esas autoridades en la aplicación de la regulación sobre servicios audiovisuales.

El nuevo organismo creado por el Decreto 267/15 bajo la órbita del Poder Ejecutivo, se denominó Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM). De acuerdo con su artículo 24, el ENACOM está compuesto por un presidente y tres directores, todos ellos nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional, y tres directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de las Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización, que serán seleccionados por ésta a propuesta de los bloques parlamentarios, correspondiendo uno a la mayoría o primera minoría, uno a la segunda minoría y uno a la tercera minoría parlamentarias. Al estar de receso el Congreso Nacional al momento de promulgarse el decreto, la propia norma dispuso que ENACOM podía comenzar a funcionar con cuatro miembros. Es decir que la autoridad surgió ignorando el resto de la representación. Recién en el mes de septiembre de 2016 se sumaron dos directores, propuestos uno por el bloque oficialista en el Congreso y el otro por la segunda minoría parlamentaria. El séptimo lugar del directorio permanecía vacante. Es decir que, un año después de la creación de ENACOM, solo un miembro del directorio del organismo era de signo político diferente al Ejecutivo.

Por otro lado, el decreto de necesidad y urgencia excluyó a los cables de la calidad de servicios audiovisuales y los sometió a la condición de empresa de telecomunicaciones –como servicio de TIC–, por lo que anuló las reglas que imponía la ley 26522 en referencia a los límites de concentración y las obligaciones de emitir

una señal propia, pasar las señales locales de TV y respetar el orden de la grilla de señales.

El 30 de diciembre del 2016 se sancionó el Decreto 1340/16, con nuevas disposiciones para el mercado de las telecomunicaciones, estableciendo las normas básicas “para alcanzar un mayor grado de convergencia de redes y servicios en condiciones de competencia, promover el despliegue de redes de próxima generación y la penetración del acceso a internet de banda ancha en todo el territorio nacional”.

La normativa establecía que, a partir del 1 de enero de 2018, las empresas de telefonía fija y móvil (Telefónica, Telecom y Claro) estarían en condiciones legales para prestar televisión por suscripción, pero solo en ciudades con más de 80.000 habitantes: Buenos Aires, Córdoba y Rosario. En paralelo, las compañías audiovisuales podrían ingresar al mercado de telefonía fija y móvil. El decreto prohibía a las empresas telefónicas brindar televisión satelital. Asimismo, atribuyó amplias facultades a la autoridad de aplicación para la asignación a demanda de espectro radioeléctrico (y la atribución dinámica de bandas), el llamado a concurso para la atribución de nuevas bandas para la prestación de servicios móviles y el establecimiento de tarifas asimétricas de interconexión y precios de referencia. También habilitaba a la compañía de servicios de televisión satelital, DirecTV, a brindar acceso a internet.

La discusión sobre el carácter esencial de los servicios TIC y su universalización tomaron mayor protagonismo en la agenda pública a partir del aislamiento social obligatorio generado ante la pandemia de la COVID-19, lo que coincidió a su vez con un gobierno entrante de otro signo político, al asumir la presidencia Alberto Fernández por el Frente de Todos en diciembre de 2019. En primer lugar, a través del Decreto 311/2020 el Poder Ejecutivo encuadró a la telefonía fija y móvil, a internet y la televisión de pago como servicios esenciales, suspendiendo el corte por mora en el pago por parte de usuarios vulnerables.<sup>5</sup>

---

5 Decreto de Necesidad y Urgencia 311/2020, publicado el 25 de marzo de 2020. El Gobierno consideró que la telefonía, Internet y la TV de pago forman parte de los “servicios que resultan centrales para el desarrollo de la vida diaria”, y que “el derecho a una vivienda adecuada contiene la disponibilidad de [estos] servicios”,



Por su parte, ante la pandemia, en abril de 2020, la autoridad de aplicación ENACOM actualizó los parámetros para la disposición de fondos en localidades de hasta 30.000 habitantes, con un nuevo Pliego de Bases y Condiciones para la adjudicación de Aportes No Reembolsables (ANR) del Fondo Fiduciario de Servicio Universal (FFSU) y la renovación de convenios del “Programa Conectividad”. Posteriormente, adecuó reglamentaciones del mencionado fondo para entregar tablets y tarjetas prepagas durante la emergencia y lanzó el Programa de Conectividad para Barrios Populares (Resolución 477 del 31 de mayo de 2020), entre otras iniciativas.

Para la ejecución de proyectos de conectividad en barrios populares (así como otras líneas del FFSU), los actores PyMes, cooperativos y comunitarios resultan clave, tanto por su capilaridad como por el conocimiento del territorio, y una lógica no conducida por los planes de consorcios empresariales fuertemente centralizados. En una nota presentada al ENACOM el 12 de junio de 2020 por la Cámara de Cooperativas de Telecomunicaciones (CATEL) y la Federación de Cooperativas de Electricidad y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires (FEDECOBA), estos actores argumentan en relación al resultado altamente positivo en el desarrollo de la zona cuando un prestador local es quien lleva a cabo el proyecto, generando actividades de obra durante la construcción de la red y actividades técnicas y operativas durante la explotación de los servicios, donde en caso de tratarse de una cooperativa, lo producido es reinyectado en la comunidad en un círculo virtuoso.

En agosto de 2020, mientras las principales telefónicas anunciaban a sus clientes un nuevo aumento para septiembre y la oposición obturaba los debates parlamentarios no presenciales, el presidente Alberto Fernández dispuso por Decreto de Necesidad y Urgencia 690/2020 el congelamiento de precios hasta fines de ese año. Para ello restableció, con algunas reescrituras, las capacidades regulatorias de la Ley Argentina Digital que Macri había derogado.<sup>6</sup>

---

basándose en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En los fundamentos del decreto, se cita un reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre servicios públicos, abordando su condición de esenciales. Por lo tanto deben garantizar el uso en “una vivienda adecuada”.

6 La sorpresiva maniobra del DNU generó adhesiones de sectores progresistas, así como rechazos por parte de los prestadores TIC e ISP, con distinto grado de

Tras la promulgación del Decreto 690, numerosos posicionamientos se generaron buscando incidir en su reglamentación y efectiva vigencia. Los principales prestadores amenazaron con judicializar la cuestión por el cambio en las reglas de juego. Retomando el cuidado de los principios del sector cooperativo, las organizaciones CATEL y FEDECOPA, junto a la Cooperativa de Provisión y Comercialización de Servicios Comunitarios de Radiodifusión Colseco Limitada (COLSECOR), “como representantes de 441 cooperativas de servicios presentes en las 24 provincias del territorio argentino”, señalaban en una nota elevada al presidente del ENACOM el 3 de septiembre de 2020:

El sector cooperativo está en condiciones de ampliar sus prestaciones para compensar las asimetrías sociales y geográficas que postergan el desarrollo de las comunicaciones en el país y fomente una agenda productiva [...]. El acceso a las licencias de comunicaciones por parte de las cooperativas no puede ser obturado por condiciones discriminatorias respecto de las que rigen para el resto de los proponentes licenciatarios (CNDC).

Entre las reglas de regulación asimétrica propuestas, señalaron tanto la delimitación de zonas de exclusión para los operadores dominantes (con cuotas de mercado superiores al 30%) de telefonía y de televisión por cable en localidades con menos de cien mil habitantes en las que

---

adjetivación y argumentaciones. Principalmente, cuestionaban la clausura temporal de incrementos tarifarios y el anuncio de un reequilibrio de fuerzas en la toma de decisiones sobre el sector. Renació el debate entre las implicancias de las definiciones de “servicio público”, esencialidad, universalidad y cómo lograrlos. El decreto establecía: “Artículo 15. Carácter de servicio público en competencia. Se establece que los Servicios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y el acceso a las redes de telecomunicaciones para y entre licenciatarios y licenciatarias de servicios TIC son servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia. La autoridad de aplicación garantizará su efectiva disponibilidad”. En la categoría de servicios TIC se encontraban conectividad y televisión por suscripción. Y luego el decreto especificaba “Incorpórase como servicio público, al servicio de telefonía móvil en todas sus modalidades”. A su vez, para los tres servicios disponía “La autoridad de aplicación establecerá en la reglamentación la prestación básica universal obligatoria que deberá ser brindada en condiciones de igualdad”.

existan actores locales pequeños y medianos que brinden esos servicios, como la determinación de condiciones justas de interconexión a las redes, con reglas que tomen nota de las asimetrías en el ejercicio de la posición de cada uno de los eslabones de la cadena de valor en el sector.

Estos prestadores avalan la fijación de una tarifa social atendiendo en particular a los grupos más vulnerables. Señalan que las políticas públicas, además de los problemas por falta de acceso geográfico, deben considerar la brecha en “profundidad” que expresa las muy diferentes calidades de conexión entre la población que accede, y que tienen correlación con desigualdades socioeconómicas y brechas digitales.

Además de petitionar por planes de fomento o subsidio para el despliegue de fibra óptica, señalan, atendiendo a la “prestación básica universal obligatoria que deberá ser brindada en condiciones de igualdad” ordenada por el DNU 690/2020, art. 2, un trato diferencial respecto de las grandes prestadoras y que no haya sujeción a una determinada tecnología para resolver el servicio.

Estos licenciarios TIC solicitan que la prestación básica universal obligatoria se aplique en zonas de falta de conectividad o perfiles sociales de recursos económicos limitados “con el soporte del Estado mediante la aplicación de fondos del Servicio Universal”. Aquí nuevamente surge la puja sobre quiénes pagan la cuenta, que el Estado deberá resolver no solo en la reglamentación sino también en la operacionalización y seguimiento de las disposiciones. El FFSU será una manta corta, que no alcanzará sistémicamente si se dispusiera la compensación solicitada no sólo por este sector, sino también por los grandes prestadores (quienes reclaman por vía administrativa y judicial “compensaciones” ante lo que denominan agravios al modelo de negocios generados por el Decreto 690/2020).

Por otra parte, en lo relativo a las programaciones audiovisuales, las cooperativas solicitan regular con precisión las reglas de must carry y de must offer, asegurando que los proveedores de TV paga difundan los canales de televisión abierta y estatales sin tener que pagar por ello. También se demanda el acceso a contenidos de interés general (como los eventos de interés relevante, art. 77, LSCA) en condiciones de no discriminación y precios justos, a los fines de asegurar la plena posibilidad de acceso a esos contenidos por parte de la sociedad.

**INDICADORES SOBRE DESIGUALDAD INFO-COMUNICACIONAL: DISPONIBILIDAD DE INFRAESTRUCTURA, ASEQUIBILIDAD, CALIDAD DE SERVICIOS**

En términos de conectividad, Argentina se ubica por encima de los indicadores promedio de América Latina y el Caribe en lo que respecta a suscripciones a banda ancha fija y móvil, pero por debajo con relación a la velocidad de la banda ancha fija. Los datos correspondientes a 2018 contabilizaban 19 suscripciones a banda ancha fija por cada 100 habitantes en la Argentina, mientras que el promedio regional era de 13.9 suscripciones y 32.5 al considerar la media en los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) durante el mismo periodo. En el caso de las líneas activas de banda ancha móvil cada 100 habitantes, Argentina contaba con 80.7, América Latina y el Caribe 66.8 y los países de la OCDE 97.3. Por último, la velocidad de la banda ancha medida en Mbit/s era de 3 en Argentina, 5.1 en la región y 27.7 en los Estados de OCDE (OCDE *et al.*, 2020).

Si bien estas cifras “promedio” permiten realizar comparaciones entre países y regiones, implican importantes desigualdades en el acceso, uso y apropiación de los servicios audiovisuales y TIC entre las personas que habitan cada territorio, reforzando otras inequidades vinculadas con el nivel socioeconómico o el lugar de residencia. Por ejemplo, muchos de estos indicadores se construyen en base a datos que proveen las empresas prestadoras de servicios TIC y respecto de los principales aglomerados urbanos. Por lo tanto, en el caso argentino, hay poblaciones rurales que no están comprendidas en estas estadísticas, al igual que las problemáticas específicas de los más de 4.400 barrios populares de todo el país donde viven aproximadamente 4 millones de personas, un 10% de la población total, distribuida en un 84% en asentamientos y un 16% en villas, según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP).<sup>7</sup>

A su vez, al observar los indicadores nacionales también emergen importantes diferencias en la distribución geográfica de los accesos y velocidades a servicios TIC. Los datos sobre acceso a internet fija en

---

7 Datos disponibles en <https://www.argentina.gob.ar/habitat/renabap>.

la Argentina durante el tercer trimestre de 2020 presentan una tasa de penetración media nacional de 66,31 accesos cada 100 hogares. Al considerar este indicador según las 24 jurisdicciones del país (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), encontramos que 16 provincias se ubican por debajo de la media nacional, de las cuales 4 cuentan con menos de 40 accesos cada 100 hogares (ENACOM, 2020).

También la velocidad media de los servicios de banda ancha fija se reparte de forma desigual entre las distintas zonas del país. Mientras que la media nacional es de 40,67 Mbps para el tercer trimestre de 2020, la Ciudad Autónoma y la provincia de Buenos Aires concentran el 62,82% de los accesos que superan los 20 Mbps. Las otras 22 provincias representan el 31,05% de los accesos de más de 20 Mbps, es decir, alrededor del 70% de los accesos es inferior a esa velocidad. Al considerar las tecnologías disponibles, predomina el cablemódem con el 56,21% de los accesos, seguido de ADSL (24%) y en tercer lugar la fibra óptica, apenas por encima del 12% de las suscripciones (ENACOM, 2020). La importante presencia del cablemódem se explica en parte por la alta penetración de la TV paga en el país (cerca del 52%)<sup>8</sup> y la alta concentración del mercado de internet de banda ancha, donde predomina Cablevisión/Fibertel (del Grupo Clarín) con el 46,9% del mercado, seguido de Telefónica (Movistar) con 15,6%, mientras que el resto de las suscripciones se reparten entre un número heterogéneo y diverso de prestadores de distinto porte, entre ellos Pymes y cooperativas (Telesemana, 2020).

En lo que respecta a la telefonía móvil, Argentina registra más de 54 millones de líneas, con una tasa de penetración que supera la cantidad de habitantes (120 cada 100 habitantes), de los cuales cerca del 91% son accesos prepagos y mixtos y los restantes pospagos. Sin embargo, las empresas prestadoras de estos servicios no diferencian dentro del primer grupo cuáles son clientes solo con “tarjeta” y cuáles cuentan con abonos prepagos (ENACOM, 2020). El mercado se reparte

---

<sup>8</sup> La penetración del servicio de TV paga cada 100 hogares alcanza el 69,33% sumando las conexiones por vínculo físico y satelital, según datos para el tercer trimestre de 2020 publicados por ENACOM.

entre tres empresas: Personal (Telecom, del Grupo Clarín), Telefónica (Movistar) y Claro. Respecto del despliegue de la tecnología 4G, las estadísticas oficiales indican una cobertura del 95% de la población y más del 70% de las ciudades y localidades del país con banda ancha móvil. Respecto de los costos mensuales para los bolsillos de los argentinos y las argentinas también hay inconvenientes propios de un “mercado imperfecto”. Según datos de 2019, la asequibilidad, medida en dólares y devaluaciones mediante, de un paquete mínimo de servicios de internet, telefonía móvil y TV de pago se lleva entre el 10 y el 15% de los ingresos de una familia ubicada en el cuarto o quinto quintil por nivel socioeconómico (UIT, 2019).

Estas desigualdades socioeconómicas y geográficas en el acceso a servicios y dispositivos TIC fueron problematizadas socialmente durante la pandemia de la COVID-19, con motivo de las medidas ante la emergencia sanitaria. En Argentina se suspendieron las clases presenciales de todos los niveles educativos hasta finales de 2020; en ese contexto, el Ministerio de Educación realizó una encuesta nacional para evaluar las condiciones de la continuidad pedagógica a distancia. La disparidad en las experiencias de educación remota en el país mostró que 3 de cada 10 hogares no tenía acceso fijo a internet y menos de la mitad de aquellos con conectividad fija tenía buena calidad (sin interrupciones de servicio y con velocidad acorde a las demandas de las videollamadas). El 27% solo accedía por un dispositivo móvil y el 53% no contaba con una computadora libre para uso educativo. La disparidad en dispositivos fue muy marcada entre regiones: la brecha entre el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y Patagonia fue de 20 puntos porcentuales respecto de Noreste y Noroeste argentinos.<sup>9</sup>

La asequibilidad de las suscripciones a TV paga, telefonía fija, móvil e internet también fue incorporada a la agenda pública y estatal durante 2020, con medidas que incluyeron la suspensión de aumentos, hasta finalmente redefinirlos como servicios públicos en

---

<sup>9</sup> Datos suministrados por el Ministerio de Educación de la República Argentina, en su Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/evaluacion-nacional-del-proceso-de-continuidad-pedagogica>.

competencia. Esto último implicó la autorización previa de modificaciones en las tarifas, que estaban anteriormente desreguladas, con límites asimétricos según la cantidad de clientes de los operadores y/o habitantes de las localidades. La principal empresa del sector, Cablevisión (Grupo Clarín), que brinda servicios de telefonía fija, móvil, internet de banda ancha, televisión paga y un conglomerado de medios audiovisuales y de prensa, al cierre de este capítulo estaba incumpliendo esa medida con aumentos superiores a los habilitados por el organismo regulador. A su vez, un informe reciente muestra la dispersión de precios de esa empresa en distintas localidades del país: en las jurisdicciones donde tiene mayor competencia, especialmente cooperativas y pymes locales, las tarifas son más bajas que en aquellos lugares con posición dominante de mercado y en los principales centros urbanos (Zanotti y Rivero, 2021).

Por último, destacamos la importancia de contar con información estadística que no solo releve los principales centros urbanos y tenga como principal fuente a las grandes empresas, sino que también permita contar con datos sobre las diversas situaciones y prestadores de todo el territorio nacional, la estructura de costos y la disparidad de calidad y precio en la oferta de servicios. Esa información es un insumo clave para la toma de decisiones y las políticas públicas del sector.

### **LOS ACTORES “PERIFÉRICOS” DE LA CONECTIVIDAD: SAPEM, COOPERATIVAS Y REDES COMUNITARIAS**

Los altos niveles de concentración y la ausencia de una competencia efectiva entre actores en el mercado info-comunicacional del que dimos cuenta en apartados anteriores, tuvo como resultado menores incentivos para la inversión, la innovación y el mejoramiento de los servicios; mayor poder de las empresas como formadoras de precios en los distintos eslabones de la cadena de valor; el surgimiento de prácticas anticompetitivas; la degradación de la calidad de los servicios y mayores costos para los usuarios finales. A esto se suma la profundización de asimetrías regionales que repercuten en la disponibilidad, calidad y asequibilidad de los ser-

vicios en aquellas zonas de menor atractivo económico para los grandes prestadores (Rivero, 2017).

En este punto, Argentina presenta una particularidad porque, junto a los grandes actores que operan a escala nacional o regional y que concentran el 98% de los accesos a internet (INDEC, 2020 a y b),<sup>10</sup> existe un amplio sector periférico de telecomunicaciones, conectividad y televisión por suscripción, integrado por iniciativas de algunos estados provinciales, el sector de la economía social y solidaria y la sociedad civil. En el caso particular de la conectividad nos interesa aquí recuperar las experiencias de algunas empresas provinciales que ofrecen este tipo de servicios, bajo distintas modalidades: cooperativas de telecomunicaciones y redes comunitarias.

El común denominador de estas experiencias es, en general, la prestación de servicios en zonas de menor densidad poblacional y limitado o bajo atractivo económico para los operadores tradicionales. Estos actores periféricos de alcance regional o local se insertan en el mapa concentrado y excluyente que hemos descrito antes y, en la mayoría de los casos, no representan una presión competitiva a los incumbentes ni acaparan cuotas significativas de mercado, pero asumen, desde un punto de vista social, roles centrales al ofrecer la posibilidad de conexión a poblaciones rurales o dispersas en la vasta extensión territorial. Nos ocuparemos en este apartado de describir los aspectos más salientes de tres de estos actores periféricos: las SAPEM de telecomunicaciones (Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria), las cooperativas de telecomunicaciones y las redes comunitarias.

Las SAPEM provinciales son una de las formas mediante las cuales los estados subnacionales participan en el desarrollo de infraestructura y prestación de servicios de conectividad a nivel regional,

---

10 En el estudio sobre Acceso de Internet del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) se puede leer: “En septiembre de 2020, el 97,7% de los accesos residenciales, que incluyen accesos fijos y móviles, fueron provistos por empresas que cuentan con más de 1.000.000 de accesos, mientras que 1,3% correspondieron a empresas que proveen entre 30.000 y 1.000.000 de accesos. El restante 1,0% de los accesos residenciales se distribuyó entre empresas que proveen menos de 30.000 accesos” (2020b, p. 6).



especialmente a partir de la puesta en marcha del Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada iniciado en 2010, mediante el cual el Estado federal se propuso, entre otros objetivos, el tendido de una Red Federal de Fibra Óptica. Como señala Baladron (2018), en el contexto de esta política, el diseño de cada red provincial fue un trabajo conjunto entre el Estado central y los locales, a los fines de “complementar y conectar la red troncal nacional con los tramos provinciales, y alcanzar aquellas zonas definidas como prioritarias o estratégicas por los actores locales con mayor conocimiento del territorio, las condiciones topográficas y las necesidades de cada jurisdicción” (2018, p. 127). Las redes provinciales venían a complementar la política nacional aportando mayor capilaridad y cobertura en localidades donde los sectores público y especialmente privado no habían desarrollado infraestructura. El objetivo de máxima se vincula a introducir mayor dinamismo a los mercados locales y a la posibilidad de promover una política de precio mayorista de referencia que permita la asequibilidad a los usuarios finales.

En algunos casos se trata de empresas preexistentes creadas a otros fines que tomaron a su cargo el desarrollo de las redes provinciales de fibra óptica: Ecom (Chaco), Refsa S.A. (Formosa), La Rioja Telecomunicaciones (La Rioja) y Energía Santiago del Estero (Santiago del Estero). Otras en cambio fueron creadas específicamente, como Marandú Comunicaciones (Misiones) y Neutics (Neuquén). Se trata, no obstante, de proyectos con características particulares que, por diversas razones, alcanzaron niveles de desarrollo dispar y en diferentes temporalidades durante la última década.

Las experiencias de La Rioja, Chaco y Formosa se destacan por la mayor celeridad en el inicio de las tareas y por la definición de modelos de prestación de servicios y explotación de las redes: “prestador minorista de servicios *triple play*, operador mayorista para promover el desarrollo de PyMEs locales, y proveedores de conectividad de organismos públicos” (Baladron, 2018, p. 129). El caso de La Rioja resulta ilustrativo ya que marca, con la denominación “Internet para Todos” (IPT), el ingreso de un nuevo actor como oferente de servicios de conectividad de calidad a los usuarios finales. A partir de 2010, dos

años después de su creación, la empresa provincial se convirtió en líder en el mercado de la conectividad fija en esa provincia, desplazando a un segundo lugar al actor incumbente, Telecom.

Por el lado de las cooperativas de telecomunicaciones, según datos del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), alrededor de 111 nacieron íntegramente telefónicas para dar servicios en zonas desatendidas por los operadores dominantes, mientras que otras 250 se abocaron inicialmente a la prestación de servicios públicos como electricidad o agua potable pero sumaron más recientemente prestaciones TIC (Convergencia, 2016). La mayor parte de las cooperativas TIC se encuentran concentradas en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, y en menor medida Entre Ríos, La Pampa y Salta.<sup>11</sup> Además del arraigo territorial y la cercanía con los socios/usuarios, la arquitectura local de sus redes es menos compleja que la de los actores nacionales, por lo que muchas de ellas ya ofrecen servicios de alta velocidad con tecnología de fibra óptica al hogar a costos menores que las grandes compañías.

Un relevamiento reciente muestra que Telecom –emergente de la fusión de 2018 entre Cablevisión holding y Telecom, con posición dominante en el mercado de la conectividad en el país– ofrece su servicio básico de banda ancha fija de 50 megas con una dispersión de precios cercana al 50% según la ciudad. Entre las posibles explicaciones para esa discrecionalidad en la oferta comercial se encuentra la presencia de otros competidores en la zona incluyendo empresas provinciales de telecomunicaciones, como el caso ya mencionado de “Internet para Todos” que domina el mercado en la provincia de La Rioja, y especialmente, de cooperativas de telecomunicaciones. Son numerosos los ejemplos relevados de cooperativas que ofrecen servicios equivalentes o de mejor calidad, a precios entre 15% y 48% más bajos que el principal operador de conectividad del país (Zanotti y Rivero, 2021).

---

11 Información de Convergencia (2016) sobre datos de organizaciones intermedias que nuclean a algunas de las cooperativas a nivel nacional, como Fecotel, CACPY e Intercable.

Las cooperativas han sido durante años actores marginales o directamente excluidos del sector de la radiodifusión y los servicios TIC. Por décadas, el Estado adoptó roles contradictorios hacia estas organizaciones. Como analiza Monje, “en determinados momentos se constituye como un actor que habilita y otorga posibilidades, y en otros [...] como un rival o un juez que no garantiza equidad”, lo que describe una relación ambivalente que oscila entre el fomento y la persecución (Monje *et al.*, 2017, p. 229).

El punto de giro para este sector se dio con reformas regulatorias que tuvieron lugar en 2005 (ley 26053) y 2009 (ley 26522), primero con la posibilidad formal pero limitada de acceder a licencias, y más tarde, con el reconocimiento al sector no lucrativo como actor de pleno derecho para participar del mercado audiovisual. Esto impulsó al sector cooperativo a realizar mayores inversiones en innovación tecnológica y comenzar a disputar los usuarios en sus mercados locales mediante ofertas paquetizadas de telefonía básica, televisión de pago e internet. En 2013, un consorcio integrado por tres grandes cooperativas (Telvisio y Telpin de Buenos Aires y Telvgg de Santa Fe) realizó una inversión de 900 millones de dólares para adquirir de forma conjunta la solución tecnológica que le permitió introducir la IPTV (Internet Protocol Television), modalidad de distribución de televisión de pago hasta ese momento ausente en el país. Tras un largo recorrido y organización interna, las cooperativas de telecomunicaciones no solo se han conformado como actores relevantes en sus localidades de influencia, sino que han ganado volumen político al articular una agenda colectiva de demandas sobre las políticas públicas necesarias para garantizar el resguardo y desarrollo del sector. Entre sus últimas conquistas se cuenta la incursión en telefonía móvil bajo la marca IMOWI,<sup>12</sup> un Operador Móvil Virtual (OMV) impulsado de forma conjunta entre algunas de las entidades intermedias de mayor representatividad del sector.

---

12 Información disponible en: <https://catel.org.ar/imowi-sera-la-marca-del-cuarto-operador-de-telefonía-móvil-en-el-país/>.

Por otra parte, las redes comunitarias de internet proponen otro modelo ante la falta de oferta de conectividad, ya sea por la ausencia de infraestructura o por los altos costos del servicio, tanto en barrios populares como en zonas con menor densidad de población. Estas redes consisten en la autoprestación del servicio con el despliegue y gestión de la infraestructura por parte de la propia comunidad. En la Argentina hace alrededor de una década que comenzaron a desarrollarse este tipo de experiencias y en 2018 obtuvieron reconocimiento con un tipo de licencia específica, aunque con restricciones para operar en poblaciones de hasta 5000 habitantes. En los últimos años ha crecido la organización y promoción de las redes comunitarias de internet, que aún reclaman políticas públicas que atiendan problemáticas específicas como la interconexión y el apoyo inicial para la compra de equipamiento (Baladron, 2021). Un hecho destacable durante 2020 fue la incorporación de las redes comunitarias como prestadores habilitados para recibir fondos del Servicio Universal en el desarrollo de redes en barrios populares a través de un proyecto específico creado en el ámbito del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM).

La importancia de los actores periféricos de la conectividad rebasa lo testimonial. Por el contrario, son centrales en sus comunidades, muchas de las cuales dependen de estas organizaciones para acceder a servicios de conectividad asequibles y de calidad. Estos jugadores, que aquí hemos reunido bajo la denominación de “periféricos”, puján por introducir su agenda de demandas y definiciones en la toma de decisiones que afectan al sector que integran. Sin embargo, como señalan Carro y Rossi (2021), la falta de foco en las situaciones subnacionales, conlleva, entre otros aspectos “a invisibilizar la densa y diversa trama de productores de contenidos, proveedores de conectividad y servicios audiovisuales no hegemónicos” (2021, p. 208). Así, la concentración y el diferencial de recursos humanos, tecnológicos y económicos, y la menor capacidad de presión sobre los poderes públicos, obstaculizan alterar de forma significativa el statu quo de la estructura del mercado y de las políticas públicas (Rivero, 2018).

## **A MODO DE CIERRE**

En contrapunto con algunas miradas corporativas que proponían la “desregulación inteligente” como política de Estado, el desempeño del primer año de gobierno del Frente de Todos significó un giro paulatino hacia posturas en tensión respecto a formas de regulación inteligente de un sector donde las decisiones históricamente residieron en dos o tres grandes prestadores integrados.

Respecto del financiamiento de la universalidad de servicios TIC y de conectividad, el ENACOM dinamizó los planes para ejecutar los recursos del Fondo Fiduciario de Servicio Universal (FFSU), una de las cinco medidas relevadas por Intven y Terault (2000), y de importancia superlativa teniendo en cuenta las restringidas inversiones privadas en expansión de redes o subsidios a la demanda de sectores vulnerables, complejizadas por la crisis macroeconómica arrastrada desde los últimos dos años.<sup>13</sup>

Cabe recordar que los sistemas regulatorios son mucho más amplios que los esquemas normativos. Si bien el discurso de diversos actores corporativos invoca y convoca a acuerdos o diálogos entre las múltiples partes interesadas, durante muchos años ciertos acuerdos entre las principales empresas reguladas incumbentes (con una autoridad de aplicación pública auto-relegada a un aspecto registral o administrativo), no habían permitido resolver problemas de acceso y asequibilidad. Resultaba complejo salir de ese esquema de anuncios de precios semestrales de las mayores prestadoras por encima de los niveles inflacionarios, tal como funcionó hasta abril de 2020.

---

13 Sobre estos Fondos de Servicio Universal, si bien los autores señalaban hace ya casi dos décadas entre las ventajas de su funcionamiento que son el “medio más eficaz de suministrar subvenciones orientadas a expandir o apoyar un servicio no económico”, identificamos una generalizada crítica desde los prestadores hegemónicos por su ineficiente o inacabada utilización, lo cual deviene, según los actores que la realicen, en estudios de alternativas, pedidos de reforma o su paulatina disolución como mecanismo de redistribución de recursos. La poderosa GSMA, organización global que nuclea a los prestadores de telecomunicaciones, señala que los fondos de servicio universal deberían ser eliminados y, en caso de sostenerse, “deben tener objetivos concretos y límites temporales, y administrarse con transparencia”, sugiriendo que “hay otras soluciones (p. ej., de articulación público-privada) que son preferibles a los fondos de servicio universal para la ampliación de las comunicaciones a zonas rurales y aisladas” (GSMA, 2019).

Coincidimos con los prestadores del sector que piden abrir los Tribunales de la Competencia, y también en la necesidad de recuperar la atención a usuarios y consumidores, actores sociales cuyas representaciones fueron desestimadas en la época anterior.

Entendemos que es tiempo de aumentar la capacidad institucional, de abrir el juego y pensar en el bien común como horizonte de políticas para una planificación trienal.

En tal sentido, tras la reglamentación del Decreto 690, anunciada a fines del año 2020, cobrará sentido reformista la progresión de decisiones del ENACOM referidas a la regulación asimétrica, diferenciando los precios por tipo de prestador y tamaño de las comunidades servidas (el Enacom está segmentando tipos de prestadores por cantidad de abonados, y servicios de internet por velocidad de conexión). Por otra parte, no se han manifestado fuertemente los actores subalternos solicitando la puesta en práctica del articulado de la ley Argentina Digital que habilita a reglamentar “posiciones significativas de mercado”, lo cual avanzaría en una agenda mucho más profunda de cambio de reglas de juego en el sector.

Tras el primer año de gestión del gobierno de Alberto Fernández, quien mantuvo la institucionalidad heredada del macrismo en cuanto a disponer de una mayoría simple designada por el Poder Ejecutivo en la conformación del ENACOM, queda pendiente un Estado que planifique más para superar la “gestión de recursos a demanda de los prestadores”<sup>14</sup>; que certifique buenas prácticas a través de comparadores de precios y servicios actualizados en las web oficiales; que articule programas de obra pública también en el tendido de fibra óptica desde los troncales hasta la última milla, priorizando la infraestructura escolar y pública de servicios.

---

14 Para el caso argentino, además de una crónica subejecución del Fondo Fiduciario de Servicio Universal reordenado por la Ley Argentina Digital, se ha señalado una política de validación de proyectos a demanda, que hasta 2020 distribuyó recursos para la extensión o reconversión de redes –entre otros propósitos–, sin una clara planificación territorial articulada, lo cual generó un mapa desigual de la distribución de estos recursos basado en las capacidades de gestión de ciertas grandes empresas y pequeños prestadores, y la discrecionalidad de la autoridad de aplicación. Véase Carro y Rossi (2020).

A mayor escala, y tomando nota que la Jefatura de Gabinete de Ministros coordina un generalista Plan Conectar, anunciado luego del DNU 690, el año 2021 debería mostrar adelantos en la coordinación de las agendas de las gestiones de las agencias nacionales y provinciales de gobierno, tanto en un ordenamiento que permita resolver el uso compartido y eficiente de infraestructura, como en el cuidado (no sólo retórico) de la diversidad y el tamaño relativo de los prestadores para ganar capilaridad en el acceso a los servicios, mayor asequibilidad y una amplificación del acceso en lugares públicos a internet. El tránsito por la pandemia llevó a un reconocimiento político y social que conllevaría a consolidar ciudadanía, derecho a la educación, a las prestaciones sociales y al trabajo.

Si bien se registraron una gran variedad de situaciones de polarización entre los proyectos políticos en pugna en Argentina relativos al abordaje de las políticas sociales e infraestructurales (cuestión no atinente en particular a la agenda pública vernácula), también el año 2020 implicó mayores presiones para la revisión de paradigmas y una síntesis de viabilidades conducentes producto de la crisis agravada por las medidas del aislamiento social preventivo obligatorio que enmarcó –y en cierta forma limitó– los debates y las capacidades institucionales, empresariales y sociales.

En cuanto a los medios de comunicación informativos pymes, cooperativos y sin fines de lucro, la Iniciativa por el Pluralismo y la Diversidad Informativa propuso una renovada mirada respecto de reducción de asimetrías e igualación de oportunidades para su sostenibilidad. En agosto de 2020 se presentó el proyecto, fruto de una iniciativa de organizaciones de medios informativos cooperativos, autogestivos, comunitarios y referentes de universidades públicas. Propone equiparar beneficios tributarios para editoriales y emisores sin fines de lucro y microPyMes, replantea la tarifa social de servicios públicos para estas actividades y genera un Fondo para subsidiar proyectos de fortalecimiento, lo que resulta complementario de la histórica demanda de asignación de publicidad oficial a más cantidad de medios, especialmente los ubicados fuera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>15</sup>

---

15 Las dos formas regulatorias propuestas consisten en: a) Mecanismos de pro-

La agenda de las comunicaciones sin dudas supera, tanto en amplitud como en densidad, la síntesis expresada, por cuanto esperamos aportar referencias útiles para revisitar los debates sobre la diversidad y el pluralismo a partir de la descentralización en la gestión de lo público, la coordinación de iniciativas público-privadas y fundamentalmente la promoción de actores en el área de la organización social solidaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baladron, M. (2018). *El Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada (2010-2015) en el marco de las políticas públicas de universalización del acceso a internet*. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes. Disponible en: <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/788>.
- Baladron, M. (2021). Redes comunitarias de internet: otro modelo es posible. En D. Monje, J. Gerbaldo, E. Rivero y A. Fernández (Coords.). *Otras Plataformas. Tramas de una convergencia periférica en sectores populares, comunitarios, cooperativos y alternativos*. Córdoba: Lago.
- Califano, B. (2013). Políticas de internet: la neutralidad de la red y los desafíos para su regulación. *Revista Eptic Online*, 15 (23), pp.19-37. Disponible en: <https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/1353/1351>.
- Carro, P. y Rossi, D. (2021). Regulaciones y proyectos legislativos relacionados a cooperativas y Pymes con servicios convergentes. En D. Monje, J. Gerbaldo, E. Rivero y A. Fernández (Coords.). *Otras Plataformas. Tramas de una convergencia periférica en sectores populares, comunitarios, cooperativos y alternativos*. Córdoba: Lago.

---

moción indirecta, la mayoría de ellos ya disponibles para los grandes medios comerciales, y b) Un Fondo de Fomento, constituido por la asignación específica del 5% del monto sujeto al impuesto al valor agregado que ya está recaudando la AFIP, correspondiente a los servicios digitales informativos, audiovisuales y de publicidad digital realizados por prestadores extranjeros. Entre las organizaciones firmantes se encuentran: FARCO, FATPREN, SATSAID, LATFEM, AMARC, REDCOM, ARECIA y el Encuentro Nacional de Diarios Recuperados. Proyecto de ley 4340-D-2020 presentado por 39 legisladores nacionales. El proyecto no tuvo tratamiento en Comisiones, el 28 de febrero de 2021. Más información, disponible en: <http://pluralismo.com.ar/>.



- Convergencia (2015). Cooperativas y operadores alternativos. Convergencia Documentos, 122. Buenos Aires.
- Convergencia (2016). Cooperativas y pymes. Convergencia Documentos, 127. Buenos Aires.
- ENACOM (2020). Indicadores de mercado. Tercer Trimestre de 2020. Disponible en: <https://indicadores.enacom.gob.ar/Informes>.
- GSMA (2019). ¿Qué debe incluir la política pública del próximo presidente para integrar completamente a Argentina a la economía digital? Disponible en: <https://www.gsma.com/latinamerica/wp-content/uploads/2019/09/Meet-the-Candidates-Argentina-2019.pdf>.
- INDEC (2020a). Acceso a Internet. Tercer trimestre de 2020. Informes técnicos, 4, (222). Disponible en: [www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/internet\\_12\\_204891AAE2F8.pdf](http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/internet_12_204891AAE2F8.pdf).
- INDEC (2020b). Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH. Cuarto trimestre de 2019. Disponible en: [www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic\\_05\\_20A36AF16B31.pdf](http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_05_20A36AF16B31.pdf).
- Intven, H. y Tetrault, M. (2000). Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones. Módulo 6 Servicio Universal, Grupo del Banco Mundial, Washington. Disponible en: [https://www.itu.int/ITU-D/treg/Documentation/Infodev\\_handbook/Spanish/Module6-s.pdf](https://www.itu.int/ITU-D/treg/Documentation/Infodev_handbook/Spanish/Module6-s.pdf).
- Mastrini, G. (2005). *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. Buenos Aires: La Crujía.
- Monje, D. et al. (2017). Otro territorio. Impacto de la convergencia periférica en el sector audiovisual de la Economía Social y Solidaria en Argentina. En A. Cabral, C. Bolaño, D. Araujo, F. Andacht y F. Paulino (Eds.). *Nuevos Conceptos y Territorios en América Latina*. Unión Latinoamericana de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEPICC). Disponible en: [http://www.pagina42.com.br/pdfs/New\\_concepts\\_and\\_territories\\_in\\_Latin\\_America.pdf](http://www.pagina42.com.br/pdfs/New_concepts_and_territories_in_Latin_America.pdf).
- OCDE, CAF, CEPAL y UE (2020). Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor recon-

- strucción. París: OECD Publishing. Disponible en: [www.oecd.org/publications/latin-american-economic-outlook-20725140.htm](http://www.oecd.org/publications/latin-american-economic-outlook-20725140.htm)
- Porto, R. (2020). ¿El acceso a Internet es un derecho humano, un servicio público, esencial, universal; todo eso junto, o nada de ello? *Postperiodismo*. Disponible en: <https://postperiodismo.com.ar/2020/08/20/el-acceso-a-internet-es-un-derecho-humano-un-servicio-publico-esencial-universal-todo-eso-junto-o-nada-de-ello-primera-parte/>.
- Rivero, E. (2018). Políticas públicas para el mercado periférico de las telecomunicaciones en la Argentina: actores, asimetrías de poder y rol del Estado. Memorias del I Congreso Nacional de Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Rivero, E. (2017). El mercado periférico de telecomunicaciones y TV paga de Argentina frente a la convergencia. Conquistas, limitaciones y perspectivas. *Viator. Revista Científica de Comunicación desde los bordes*, 1 (4), pp. 893-909.
- Rossi, D. (2020) Acceso, participación y universalización: actualización conceptual desde una mirada situada. Complemento de teóricos de la Cátedra Políticas y Planificación de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Telesemana (2020). Panorama de mercado. Argentina. Disponible en: [www.telesemana.com/panorama-de-mercado/argentina/](http://www.telesemana.com/panorama-de-mercado/argentina/).
- UIT (2019). Measuring digital development. ICT Price Trends 2019. Documento institucional. Disponible en: [www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/prices2019/ITU\\_ICTpriceTrends\\_2019.pdf](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/prices2019/ITU_ICTpriceTrends_2019.pdf).
- Zanotti, J. M. y Rivero, E. (2021). Cablevisión: dispersión de tarifas y aumentos fuera de la ley. *LetraP*. Disponible en <https://www.letrap.com.ar/nota/2021-2-8-10-25-0-cablevision-dispersion-de-tarifas-y-aumentos-fuera-de-la-ley>.



# **BRASIL**

## **DESIGUAIS E DESCONECTADOS: A EXCLUSÃO INFOCOMUNICACIONAL NO BRASIL**

Helena Martins, Ivonete da Silva Lopes  
e Manoel Dourado Bastos

A pandemia do coronavírus (COVID-19) tem exposto ao mundo problemas associados à globalização neoliberal, tais como a produção de doenças associadas ao desequilíbrio ambiental, o sucateamento dos sistemas públicos de saúde por parte de Estados que se voltam sobretudo ao atendimento de interesses privados, a restrição ao acesso a vacinas e a outros medicamentos devido à existência de patentes etc. Não são questões isoladas, sim problemas que estão articulados e que perfazem uma profunda crise do sistema capitalista. É fato que, por outro lado, o tempo que vivemos mostra a importância da pesquisa, sobretudo daquela feita em instituições públicas e sem fins comerciais, das políticas públicas e do Estado no desenvolvimento delas. Não obstante, a forma como o mundo e, especialmente, países do capitalismo periférico como o Brasil têm encarado a situação é um prenúncio de que ela levará não à superação do sistema capitalista, mas ao aprofundamento das desigualdades.

No campo das tecnologias da informação e da comunicação não é diferente. A oferta de serviços, públicos ou privados, por meios

digitais foi um dos mecanismos mais utilizados para contornar as limitações geradas pela política de isolamento social adotada a fim de combater a pandemia. Assim, devido ao necessário distanciamento social, trabalhar, estudar, socializar, fazer compras e tantas outras ações passaram a depender, em muitos casos, do acesso à internet. Se a adoção de serviços digitais se apresentou, do abstrato ponto de vista técnico, como uma solução coerente com a necessidade do distanciamento, uma abordagem do processo num sentido mais amplo, contudo, expõe muitas problemáticas que demandam urgente reflexão.

A expansão na adoção das tecnologias digitais da informação e da comunicação é parte integrante da dinâmica histórica própria ao neoliberalismo. Como tal, sofre o influxo do aprofundamento de diversos processos que vinham em curso, a começar pela crise econômica do sistema capitalista em âmbito global, os processos de concentração e centralização que são iminentes à própria dinâmica do sistema e, no que tange à área objeto deste estudo, a mediação tecnológica das mais diversas atividades sociais. No caso brasileiro, em especial, essa expansão foi determinada por uma estrutura infocomunicacional marcada pela desigualdade crônica que se desdobrou numa acentuada desconexão, ambas resultantes da realidade econômica nacional.

O papel do Brasil na divisão internacional do trabalho, caracterizado pela especificidade das contradições entre capital e trabalho no país, se assenta numa imensa população com índices agressivos de pauperização. O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) apontou que, em 2019, quase 52 milhões de brasileiros (perto de 25% da população) sobreviveram abaixo da linha de pobreza no país. Destes, 13,6 milhões de pessoas se encontravam na condição de extrema pobreza.<sup>16</sup> O abismo social que fundamenta a sociedade brasileira gera uma dinâmica produtiva cujo resultado avassalador é a desproporção entre a capacidade de consumo da classe trabalhadora,

---

<sup>16</sup> Segundo o Banco Mundial, afirma-se que alguém está abaixo da linha da pobreza quando sobrevive com menos de US\$ 5,50 por dia. Já a linha internacional de extrema pobreza é fixada pelo Banco Mundial em US\$1,90 por dia em termos de poder de compra. No Brasil, isso significa para uma pessoa sobreviver com cerca de R\$ 33 e R\$12, respectivamente, por dia em 2021.

de um lado, e o anseio crescente por bens de consumo capitalista pelas classes mais abastadas, de outro, gerando no âmbito da produção industrial níveis desproporcionais de monopolização pelo grande capital, seja pela centralização, seja pela concentração.

Ao tratar da Indústria Cultural observando a experiência central de formação de um mercado brasileiro de televisão, César Bolaño (2004) aponta para as contradições ensejadas pela concentração da estrutura distributiva própria à economia nacional. A televisão constituiu uma grande massa de telespectadores, cindida em dois tipos de público: aquele de interesse do mercado anunciante, tendo em vista sua capacidade de consumo, e aquele, mais amplo, ideológica e institucionalmente determinante. As estratégias dos capitais atuantes nos mercados próprios à Indústria Cultural necessariamente levam em conta o momento histórico singular em que se encontra a capacidade de consumo das classes trabalhadoras que, de qualquer modo, sempre está no foco das ações ideológicas de Estado. Não à toa no país a TV por assinatura nunca teve grande penetração: havia e há tanto o impeditivo do acesso devido às condições socioeconômicas da maior parte da população brasileira, situação derivada do viés privatista que marca o sistema de comunicação do país, quanto o objetivo de controle ideológico.

Para estudar o presente momento, em que a desigualdade se expressa na forma da desconexão, é preciso levar em conta essa estrutura, observando-a também segundo as contradições próprias à consolidação de monopólios, estatal ou privado, com um caráter bipartido entre a dinâmica econômica das telecomunicações, de um lado, e da radiodifusão, de outro, o que será detalhado a seguir. A fim de compreender a constituição desse cenário, optamos por lançar neste trabalho uma visão histórico-estrutural das características e do quadro geral das comunicações no Brasil, considerando aqui as áreas de radiodifusão, telecomunicações e internet. Argumentamos que a histórica exclusão infocomunicacional das maiorias sociais tem favorecido a lógica de concentração e centralização de capital, bem como de utilização dos meios para perpetuar a estrutura desigual de poder no país, com marcadores evidentes de classe, raça, gênero e ter-

ritório, vistos aqui de forma interseccional, e ampliar a colonização do mundo da vida pelo Estado e pelo mercado, aplacando as resistências.

Para tanto, enfatizaremos a desigualdade no acesso à internet, considerando a centralidade que a rede mundial de computadores tem assumido nas várias áreas da vida social no atual contexto e a compreensão de que a perpetuação da exclusão de grupos sociais dela deve significar o aprofundamento das desigualdades. Fundamentaremos os dados inicialmente apresentados como uma discussão sobre como a indústria cultural, elemento fundamental de mediação social, se conforma nas diferentes etapas do desenvolvimento capitalista nas últimas décadas, tendo em vista sua constituição vinculada ao capitalismo monopolista e, em sua versão contemporânea, os contornos assumidos no contexto da reestruturação produtiva e relacionados às redes digitais. Por fim, a última parte do texto dedicará atenção à análise dos dados do uso da internet no Brasil no contexto da pandemia, onde perceberemos os imensos problemas ocasionados pela desconexão.

### **A DESIGUALDADE COMO PROJETO**

Segundo dados da Pesquisa TIC Domicílios 2019, lançados em maio de 2020, um em cada quatro brasileiros não usa a internet, o que conforma uma população de 47 milhões de desconectados. Ao observarmos o demarcador cor/raça, os números da desconexão são ainda maiores: 35% da população indígena, 32% da amarela e 29% da negra não estão conectados. Quanto à escolaridade, 97% dos que possuem ensino superior estão conectados, ao passo que, entre os analfabetos, são apenas apenas 16%. Por sua vez, 28% dos domicílios do Brasil não possuem acesso à internet. Em geral, 71% dos domicílios possuem acesso à internet.

O dispositivo e o tipo de conexão utilizados para acessar a rede também demonstra desigualdade, pois o acesso por computador e banda larga permite o desenvolvimento de habilidades digitais complexas e a realização de diversas atividades *online*. Em termos regionais, o Nordeste é a região que possui menor acesso via computador: 65%. Na área rural e entre a população nas classes

D e E, mais empobrecidas, o número aproxima-se de 50%, o que evidencia, mais uma vez, que a desigualdade na conexão está associada a outras, como de território e classe social.

Há, desde 2014, uma tendência de uso de dispositivos móveis para se conectar à internet. Os dados de 2019 revelam que os dispositivos móveis são as ferramentas mais comuns em 99% das conexões, seguidos dos computadores (42%), das TVs (37%) e dos videogames (9%). Contudo, destaca-se que 58% dos brasileiros acessam a rede exclusivamente por meio de seus telefones celulares, com esse percentual atingindo 85% na população mais pobre. O uso exclusivo de smartphones para acessar a internet também é predominante na população negra (65%), em comparação com 51% da população branca. Na área rural, essa dependência atinge 79% das pessoas. Na faixa mais rica, 95% acessam a internet por meio de computador, o que chega a apenas 14% entre os de baixa renda.

As diferenças persistem apesar de, do ponto de vista normativo, o Marco Civil da Internet, Lei 12.965/2014, afirmar a finalidade social da rede como um dos fundamentos da disciplina do uso da internet no país e detalhar, em seu artigo 7º, que “o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania” (Brasil, 2014). A essencialidade significa que o acesso é um direito que deve ser garantido a toda a população. Nesse sentido, “além dos fundamentos, o Marco Civil prescreve como objetivo dessa disciplina a promoção do *direito* de acesso à internet para todos (art. 4º, I), reconhecendo também a tarefa de concretizá-lo por meio de regulação e políticas públicas” (Alimonti, 2015, p. 64, grifo nosso).

Apesar da definição de tal tarefa, a política mais abrangente para a conexão da população, o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), criado em 2010, foi encerrado em 2016 e, mesmo ao longo de sua aplicação, manteve a disparidade na cobertura, atendendo mais “Minas Gerais (853 cidades), São Paulo (645) e Rio Grande do Sul (497), enquanto a região Norte tinha a menor quantidade de atendimentos – apenas o Pará apresentou mais de cem municípios, enquanto Roraima só contabilizou 15 cidades” (Amaral, 28 de junho de 2017).



O PNBL também não enfrentou a desigualdade nos termos aqui debatidos. Ao contrário, baseou-se essencialmente na promoção do acesso móvel. Mais, a partir de 2012, em vez da priorização do investimento público direto via construção de uma Rede Nacional sob responsabilidade da Telebras, estatal reativada para tal tarefa, passa a enfatizar política de desonerações por meio do Regime Especial de Tributação do PNBL (Martin, 2018, pp. 212-213). Os acordos com os operadores para a comercialização de planos considerados acessíveis não lograram êxito. Não há dados oficiais públicos sobre a política, mas Barbosa e Ekman (2017) apontam uma penetração de apenas 1% desses planos em relação ao total de conexões. Assim, o acesso à internet depende centralmente do pagamento de planos, o que inviabiliza a conexão de alguns grupos sociais e sobrecarrega a maior parcela da população brasileira.

O papel do Estado na garantia das condições para a exploração privada fica nítido quando observamos que recursos que poderiam ser utilizados para subsidiar a expansão dos serviços de telecomunicações e daqueles que ela suporta, como os recolhidos para o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), que somam aproximadamente R\$ 2,5 bilhões por ano, não têm sido utilizados para tal fim, mas sim para a construção de superávit primário.

Houve, no contexto da pandemia, pressões para que essa situação fosse enfrentada. Elas resultaram em alteração legislativa, expressa na Lei 14109, de dezembro de 2020, que permitiu que tais recursos fossem utilizados para financiar projetos que promovam a democratização da internet e de novas tecnologias. O presidente Jair Bolsonaro chegou a vetar trecho que determina que os recursos do Fust sejam destinados a atender regiões de zona rural ou urbana que tenham baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O veto foi posteriormente derrubado pelo Congresso. O presidente também vetou trecho do projeto, posteriormente convertido na Lei 14172, de junho de 2021, que prevê oferecer internet gratuita para alunos e professores da rede pública. O Congresso também derrubou o veto. A dificuldade de se estabelecer uma política pública de

acesso à internet são, portanto, evidentes, mesmo em um momento de ampla necessidade de conexão.

Essa dinâmica deve ser lida como parte de uma mais geral. Desde meados dos anos 1990, a internet tem sido convertida em uma plataforma para acumulação do capital, o que Bolaño e Vieira (2014) apontam que não apenas significou a passagem de uma lógica estatal para uma mercantil, bem como uma lógica econômica centrada fundamentalmente na publicidade, para a qual é indispensável a produção da mercadoria audiência, o que agora ocorre por meio do rastreamento e da manipulação de informações devido às técnicas e estratégias de coleta e tratamento de dados. Nesse contexto, cresce a oferta de produtos e serviços que “[...] se, por um lado, são mercadorias produzidas por empresas informacionais, por outro, mesmo sendo oferecidos gratuitamente, são meios para o processo circulação, etapa final da reprodução de capital dos anunciantes, os grandes financiadores de fato do sistema” (Bolaño e Vieira, 2014, p. 76). Nesses marcos, a ampliação do acesso é direcionada essencialmente pela lógica mercantil, permitindo a continuidade do desempenho das funções típicas da Indústria Cultural, ainda que com base em uma nova estrutura de mediação social. Por isso, para analisar a exclusão infocomunicacional hoje, é importante compreender o desenvolvimento da Indústria Cultural no Brasil.

### **DA CONFORMAÇÃO DA INDÚSTRIA CULTURAL ÀS TRANSFORMAÇÕES ASSOCIADAS À REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA**

Ao longo do século XX, a televisão aberta, expressão principal da indústria cultural, favoreceu, a um só tempo, a perpetuação do mando de grupos políticos locais que se valeram de concessões públicas para projetar a si mesmos e aos seus interesses, ao passo que, de forma mais ampla, legitimou e expandiu a lógica da mercadoria, sendo indissociável da integração da população brasileira à economia de mercado, que ocorreu ao longo da ditadura militar (1964-1985). A TV, nos termos de Caparelli (1982), tornou-se símbolo da emergente sociedade de consumo e instrumento de reforço daquelas tendências. Essa integração respondia também à demanda do Estado pelo controle ideológico (Bolaño, 2004; Ortiz, 2001).

A organização das redes de televisão viabilizou a ampliação da venda de produtos, quando o país vivenciava o crescimento das indústrias eletroeletrônica e mecânica, o desenvolvimento do setor de bens de consumo e a internacionalização do mercado interno, com a instalação de fábricas que produziam bens de consumo relacionados à “vida moderna” (Mattos, 2010; Ortiz, 2001). Para vendê-los, os veículos promoveram estilos de vida adequados às necessidades do capital. Articuladas as emissoras em torno de poucas cabeças-de-rede, viabilizou-se também a integração cultural de povos e culturas espalhadas em um território de dimensões continentais, além de permitir ganhos econômicos. Como explica Nicholas Garnham (2000, p. 61), a estruturação em redes é um exemplo clássico de monopólio: “São as redes a forma mais eficiente de monopólios [...]. Tornam-se cada vez mais importantes para os negócios. Assim, a estrutura regulatória de rede pode ser muito ampla, para não mencionar as implicações sociais e econômicas”.

Associadas, essas características conformam um mercado concentrado da produção à transmissão, passando também pela programação, no qual a cadeia produtiva costuma estar verticalmente integrada. A concentração indicada transformou as estações regionais em praticamente repetidoras dos conteúdos oriundos do eixo São Paulo-Rio de Janeiro, trazendo como consequência a pouca representação das culturas regionais nesse modelo mercantil da produção em escala. Estudo realizado em 2009 por pesquisadores do Observatório Direito à Comunicação em 11 capitais brasileiras, com 58 emissoras, apontou que as emissoras reservavam em média 10,83% da sua grade para conteúdos locais. Atuar em rede traz a unificação da linha editorial porque, nesses casos, dificilmente os integrantes da mesma rede assumem posições divergentes (Becerra y Mastrini, 2009).

Com o desenvolvimento das novas formas de distribuição de TV e outras tecnologias, passou-se ao que Brittos (2001) chamou de multiplicidade da oferta. Mais canais tornaram-se acessíveis sobretudo por meio dos sistemas de TV a cabo ou satélite, mas há aqui uma dinâmica importante: a diversificação não significa

superação da lógica de massificação, afinal ela se dá sob a égide da mercantilização da produção cultural. Essa multiplicidade, todavia, resultará em questões que merecem ser destacadas, especialmente nos últimos anos, como a fragmentação da audiência e uma menor centralidade da televisão, tendo em vista as variadas formas de produção e circulação de conteúdo audiovisual, como parte da constituição de uma vontade política organizada em nível mundial e que tem levado à nova reestruturação da esfera pública, ora mais fragmentada que aquela forjada em associação à televisão, conforme trataremos adiante.

Para a compreensão da profundidade dessas mudanças, é preciso associá-las à reestruturação produtiva em curso desde os anos 1970. Antes disso, a indústria cultural já comportava em seu bojo tanto a massificação quanto a segmentação da oferta, de forma dialética, mas a produção em massa pensada a partir dos marcos fordistas, relacionada a instituições também massivas como fábricas e sindicatos, a partir daquela década passou a dar lugar a outra, que aprofunda a fragmentação social já visível na intensa especialização das tarefas, seja em cada atividade de trabalho ou mesmo em sua divisão internacional, que deságua em diferenciações também em meio à classe trabalhadora.

Na acumulação flexível que, segundo Harvey (2012), é forjada como resposta ao esgotamento do fordismo, há mudanças no sistema produtivo, tais como o espraiamento das plantas produtivas, a flexibilização dos processos de trabalho e de consumo, a aceleração do ritmo da inovação do produto e a segmentação da oferta, que caminha rumo à individualização devido às possibilidades de coleta e tratamento de dados pessoais mais contemporâneas, feita a partir das atividades on e offline. Buscando expandir a lógica do capital, houve o desenvolvimento de outros setores econômicos, como o de serviços, bem como alterações na esfera cultural e ideológica. Uma marca central desse processo é a progressiva subsunção do trabalho intelectual no capital e a generalização de um modo de vida baseado na mercantilização, que avança para muitas mais áreas ou atividades sociais.

No centro do processo mais amplo de reorganização do capitalismo estavam os sistemas de telecomunicações, tornadas infraestrutura essencial para a acumulação de capital, garantindo a um só tempo as condições para a mundialização, para o livre fluxo das finanças e para a integração intra e interfirmas (Chesnais, 1996; Santos, 2008). O setor tornar-se-ia ele próprio o alvo de uma transformação profunda que, justificada pela necessidade de transição ao novo paradigma microeletrônico, alteraria os marcos de regulação e o tornaria espaço livre para o capital privado internacional. No caso brasileiro, ainda que retardatário inclusive em termos latino-americanos, corresponderá à transferência da propriedade estatal para a propriedade privada.

A reestruturação produtiva se materializou, no âmbito específico do macrossetor das comunicações, no que temos chamado de convergência audiovisual-telecomunicações-informática (Bolaño, 1999; Martins, 2018). A aproximação desses setores propiciou mais uma vez processos de centralização e concentração, agora ainda mais controlados por grandes corporações transnacionais, além da abertura de espaços para a acumulação, nomeadamente os setores de cultura e entretenimento. Os novos produtos e serviços multimídias são expressões disso.

No Brasil, para viabilizar a exploração do setor por parte de agentes privados, o Estado operou, primeiro, a separação formal entre a radiodifusão e as telecomunicações, protegendo os interesses dos grupos nacionais, muitos de cunho familiar, que exploravam aquele segmento tradicional, ao passo que, com a privatização das telecomunicações, permitiu a participação do capital estrangeiro no setor que despontava como potente por ancorar serviços como TV paga (aqui situada como telecomunicações), telefonia celular e, depois, internet.

Em 1996, foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), em 1996, que preparou o processo de privatização do sistema TELEBRAS, que veio a ocorrer no ano seguinte, respaldado pela nova legislação para o setor, a Lei Geral das Telecomunicações (LGT). A partir daí, contrariando a tendência internacional de convergência dos marcos regulatórios, houve a bipartição citada anteriormente,

com a radiodifusão tradicional permanecendo sob o guarda-chuva do Código Brasileiro de Telecomunicações, instituído em 1962. A separação denota o poder do *lobby* do principal ator das comunicações no Brasil, o Grupo Globo.

Inicialmente limitada, a participação transnacional foi progressivamente ampliada, até que as telecomunicações se converteram em um setor marcado por corporações transnacionais, conforme se observa na tabela abaixo:

Mercado	Claro	Vivo	Oi	Tim	SKY/AT&T	Outros
Telefonia Fixa	30,9%	30,2%	32,6%	3,2%	-	3,2%
Telefonia móvel/4G	26%	33,6%	15,7%	22,6%	-	2,8%
TV por assinatura	47,2%	8,5%	11,6%	-	30,4%	2,3%
Banda larga fixa	27,5%	17,8%	14,2%	1,8	-	38,8

Quadro da concorrência nas telecomunicações (jan/2021)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Anatel.

A tabela mostra que há concentração em todos os principais mercados. As três principais corporações controlam mais de 91% dos contratos da telefonia fixa; 75,3% da telefonia móvel; 67,3% da TV por assinatura e 59,5% da banda larga fixa. Este é o único setor do mercado em que a categoria “Outras”, que reúne operadoras menores, é bastante expressiva: 38,8%, o que mostra a importância especialmente de provedores locais, entre eles os grupos Algar e Brisnet. Nas demais, o que vemos é o controle por parte das corporações Claro e da Vivo, seguidas pela Oi. Esta é a única empresa que, após o processo de privatização, foi controlada centralmente por brasileiros. Mas a exceção, neste caso, confirma a regra da prevalência de interesses transnacionais, pois a Oi foi vendida para consórcio formado por TIM, Vivo e Claro.

Em relação à conexão, o resultado desse cenário de oligopólio é a pouca diversidade de oferta de planos, o que acaba tornando os

cidadãos reféns dos preços praticados por poucas corporações. No levantamento feito pela União Internacional de Telecomunicações (UIT) em parceria com a Alliance for Affordable Internet (A4AI) sobre a acessibilidade de serviços de internet no mundo, o Brasil foi um dos destaques negativos. Apenas Brasil e Arábia Saudita tiveram retrocesso na banda larga fixa no indicador de preço por PIB per capita, ficando abaixo da meta recomendada pela Comissão de Banda Larga da UIT. A Comissão de Banda Larga da ONU para 2025 estabeleceu que o serviço de internet de entrada (5 GB de franquia com pelo menos 256 kbps de velocidade) não deve custar mais do que 2% do PIB per capita. No caso do Brasil, o percentual saltou de 1,43% para 2,51% em um ano (Amaral, 5 de março de 2021).

Por sua vez, a banda larga móvel mostrou resultado positivo ao atingir o patamar de 1,43%, ficando abaixo da meta de 2%. O preço médio da cesta de franquia de 1,5 GB seria de US\$ 7,43, cerca de R\$ 40. Não obstante, é necessário, mais uma vez, ter em vista os limites da conexão móvel em termos de usabilidade e também a baixa quantidade de dados geralmente contratada. Isso faz com que muitas pessoas acessem especialmente aplicações que, por meio de contratos do tipo zero rating, não descontam franquia, como as maiores redes sociais (Facebook, Instagram, WhatsApp). Mais uma vez, vemos a lógica de acesso precário para os mais pobres, ao passo que o acesso às mais diversas aplicações e conteúdos depende da contratação de planos mais caros e, ainda, do pagamento de assinaturas para acesso a serviços (como notícias, streaming, etc.).

A tabela também mostra a importância da atuação em todos os setores do mercado, que para as corporações é útil para mitigar problemas em determinados segmentos e oferecer pacotes de serviços. O caso da SKY é ilustrativo dos limites de uma atuação em um setor exclusivo, ainda mais no da TV por assinatura, que tem perdido continuamente parte de sua base de assinantes. A estratégia da AT&T, controladora da SKY, tem sido de construir atuação no mercado de streaming, por isso adquiriu, em 2018, a Time Warner. Vê-se, com isso, que as operadoras também passam a disputar no campo da produção audiovisual, ainda que a atuação delas como produtora de conteúdo seja limitada, no Brasil, por força da chamada Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei 12.485/11).

Quanto à produção audiovisual, a concentração também é latente, mesmo em setores que potencialmente poderiam abrigar maior diversidade, caso da TV segmentada. No elo da programação, dos 231 canais distribuídos no Brasil em 2016, o Grupo Globo era dono de 61; a Time Warner, de 55. Além desses dois principais, havia Discovery, com 18; Fox, 17; Viacom, 12; Disney, 9; Newco, 9; PBI, 8; AMC, 3. Todos os demais programadores somam 39 canais.<sup>17</sup> É possível argumentar que, na última década, cresceram outras formas de circulação de conteúdo audiovisual por meio das redes digitais, a exemplo do segmento de vídeo sob demanda (VOD, na sigla em inglês). Segundo a Agência Nacional do Cinema (Ancine), o número de serviços de VOD passou de nove, em 2009, para 52, em 2018. Mas a concorrência só no plano da aparência pode ser considerada ampla. Os principais agentes do setor são, majoritariamente, corporações transnacionais dos segmentos que se aproximaram na fase da convergência. Entre os brasileiros, apenas ocupa lugar de destaque no VOD o Grupo Globo, principal conglomerado midiático do país.

Em comum a esses diferentes serviços, o fato de que, submetidos à lógica da mercantilização, estão disponíveis apenas para quem por eles pode pagar. Ilustra o exposto o fato de, em janeiro de 2021, existirem apenas 14,6 milhões de contratos ativos de TV por assinatura, consideradas aqui as diferentes modalidades de oferta. Mesmo no segmento de VOD, cujos modelos de negócios, em geral, são baseados ou na oferta gratuita, em troca de publicidade (caso do YouTube), ou (o que é cada vez mais comum) pelo pagamento de assinaturas de menor valor (caso do Netflix, cuja assinatura básica atualmente custa R\$ 21,90 por mês),<sup>18</sup> as desigualdades são inegáveis. De acordo com a pesquisa TIC Domicílios 2019, coordenada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil, entre os usuários de internet, 74% assistiram a programas, filmes, vídeos ou séries e 72% ouviram música online em

---

17 Dados do Monitoramento da TV Paga apresentados, em maio de 2017, pelo então presidente da Ancine, Manoel Rangel. Disponível em: [www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20TV%20Paga%20v%20final.pdf](http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20TV%20Paga%20v%20final.pdf).

18 Disponível em: <https://help.netflix.com/pt/node/24926>.



2019. O consumo de vídeo online se dá em 87% dos entrevistados da classe A, enquanto nas classes D e E o percentual foi de 65%. Entre os que possuem ensino superior completo, são 83%, contra 45% para os analfabetos ou que fizeram até a educação infantil.

Essa mudança nos mecanismos de fruição cultural também pode ser analisada em sua conexão com os processos mais gerais de mutação no sistema capitalista. Ao se questionar sobre as mudanças na esfera pública contemporânea, Bolaño (2000) aponta que, assim como ocorreu na passagem do capitalismo liberal para o monopolista, as potencialidades de ampliação da crítica com a expansão da própria esfera pública foram esterilizadas, e seus mecanismos de articulação crítica foram substituídos por formas manipulatórias de comunicação de massa. Nesta esfera pública novamente reestruturada:

A mudança profunda por que passam hoje todos os sistemas de comunicação aponta não para um avanço da democracia, mas para a constituição de um mundo em que o poder, cada vez mais concentrado, torna viável uma “ação comunicativa” crítica para determinadas parcelas da população mundial, ficando a imensa maioria excluída e iludida pela possibilidade de uma participação periódica em processos eleitorais cada vez mais inócuos, inclusive no que se refere à política interna, já que o poder de decisão, mesmo nessa matéria, encontra-se em outra parte. (Bolaño, 2000, pp. 95-96).

Ainda que a internet enseje possibilidades críticas, à maior parte da população são destinados, seja por meio dos veículos tradicionais ou, agora, pelas redes digitais, produtos culturais massificados, produzidos sob a égide da mercantilização, bem como ações de manipulação e vigilância do Estado nacional e do mercado.

Estetização da vida, maior centralidade do individualismo e do empreendedorismo, deslocamento das grandes narrativas e valorização das identidades particulares são alguns dos elementos que embasam a ideologia que passou a ser propagada no neoliberalismo (Harvey, 2012), sendo funcional ainda a defesa da permanente concorrência não apenas entre os capitais, mas entre os próprios indivíduos, que passam a gerenciar a própria vida como um negócio.

Essas questões se articulam com outras de dimensão ideológica, o que nos auxilia a pensar o conjunto de crises do tempo presente, porque têm permitido a hegemonia de um sistema marcadamente regressivo, que se ancora na defesa da suposta retirada do Estado da prestação de serviços e na destruição de direitos e, mais recentemente, inclusive na ascensão de políticos ultraconservadores, acionados em países como o Brasil para implementar um programa agressivo de retirada de direitos.

Nesse contexto, os laços de solidariedade e de pertencimento comunitários são fragilizados. Ao contrário, são afirmados o individualismo, ainda que violento o próprio indivíduo, cada vez mais pressionado por métricas rígidas de desempenho e eficácia. “Dessa forma, a coerção econômica e financeira transforma-se em *autocoerção* e *autoculpabilização*, já que somos os únicos responsáveis por aquilo que nos acontece” (Dardot e Laval, 2016, p. 345).

As redes sociais, articuladas por plataformas digitais que se utilizam de mecanismos de extração e tratamento de dados pessoais para ofertar publicidade, serão espaços para o estímulo a essa cultura. Ainda que nelas resistam práticas contra-hegemônicas, a tendência dominante é de utilização desses espaços para ampliar a mercantilização de tudo, o individualismo egocêntrico, a cultura do fugaz e, atrelado a tudo isso, para o desenvolvimento de práticas de manipulação ou modulação de comportamentos, tão utilizadas no tempo presente e em meio à crise social, como demonstrou a própria eleição de Jair Bolsonaro à presidência do Brasil (Marinoni e Galassi, 2020).

## **PANDEMIA E EXCLUSÃO INFOCOMUNICACIONAL: AGRAVAMENTO DAS DESIGUALDADES ESTRUTURAIS**

Por todo o exposto, fica nítido que, ao compreender a comunicação como uma forma social, abordando particularmente sua faceta própria ao modo de produção capitalista, os temas da desigualdade e exclusão se impõem para a análise crítica. Contudo, avaliá-los não é uma tarefa a ser cumprida em linhas retas, visto que o complexo de contradições que organiza seus fundamentos políticos e econômicos coloca a necessidade de uma análise que exponha suas múltiplas determinações, para as quais desigualdade e exclusão não significam um alijamento do pro-

cesso. Ao contrário, significa dizer que a exclusão infocomunicacional, resultante da desigualdade na apropriação e operação das instâncias que concretizam historicamente a produção, circulação e consumo da forma social da comunicação, não retira integralmente as pessoas das dinâmicas de mediação social, mas as coloca em posições desfavoráveis e subalternizadas numa esfera decisiva destas relações sociais, tendo em vista também as desigualdades que estruturam as sociedades.

Essa situação tem sido evidenciada no contexto da pandemia do coronavírus. No contexto da pandemia, merece destaque a situação da população rural brasileira, que é de aproximadamente 30 milhões de pessoas (IBGE, 2010). Tal parcela apresenta maior vulnerabilidade social, como baixa escolaridade: 16,7% nunca frequentaram a escola e 53,1% possuem o Ensino Fundamental incompleto. As condições de moradia também são precárias: 30,4% dos rurais não possuem água encanada e 67,4% das casas não possuem nenhum tipo de esgotamento sanitário (Braga, 2015).

O vírus tem se alastrando pelo interior do país, inclusive em áreas remotas, nas quais as desigualdades de acesso geográfico podem significar barreiras fundamentais para a obtenção do cuidado no cenário pandêmico (Noronha *et al.*, 2020). Esta fragilidade se reflete também no acesso à informação e à saúde, em especial pela indisponibilidade de serviços de saúde públicos nessas áreas de acesso e pela falta do hábito de saúde como prevenção (Arruda, Maia e Alves, 2018).

As emissoras de rádio e TV ficam, majoritariamente, em cidades de médio e grande porte, as especificidades desses territórios acabam não sendo contempladas. O acesso à internet reproduz a lógica que orienta o sistema de comunicação do país desde a radiodifusão. Conforme apontamos ao longo deste texto, o acesso nessas regiões é mais difícil e mais precário. A TIC Domicílios 2019 também confirma esse cenário, indicando que o acesso à internet na área rural ocorre principalmente pelo telefone celular (97%) em detrimento do computador (23%). Além disso, apenas 44% dos domicílios rurais possuem conexão, percentual que alcança 70% em áreas urbanas. A falta de internet na zona rural ocorre porque os moradores não chegam sequer a ter disponibilidade de internet (44%); não sabem usar a in-

ternet (44%); não se sentem seguros com ela (45%); ou porque acham caro adquirir um plano (65%).

Outro aspecto relevante a ser observado é a relação entre exclusão infocomunicacional, subsistência familiar e saúde. O auxílio emergencial pago pelo governo federal aos trabalhadores informais e grupos vulneráveis para prover sobretudo alimentação a essas famílias precisou ser solicitado exclusivamente pela internet, medida que revelou a perversidade da exclusão tanto pela falta de acesso quanto pela pouca habilidade em lidar com a tecnologia. Os problemas mais frequentes entre aqueles que não conseguiram acessar o benefício foram: “não conseguir usar o aplicativo da Caixa (12%), não ter espaço suficiente para baixar o aplicativo (10%), não saber baixar aplicativo no celular (9%) e limitação da Internet (9%)” (CETIC.br, 2020).

As barreiras tecnológicas foram mais citadas pelos moradores da Região Norte, entre elas dificuldades relacionadas à limitação da internet (53%). Tais barreiras também foram mais mencionadas por usuários das classes DE, tais como dificuldades com o aplicativo da Caixa (28%) e limitações da internet (22%) (idem, 2020). O serviço de telemedicina ofertado pela rede pública e privada de saúde ratifica as disparidades sociais. Entre aqueles que utilizaram o serviço, 28% tinham ensino superior, 18% o ensino médio e 19% o fundamental. Em relação às classes sociais, a fatia AB correspondeu a 27% dos usuários, enquanto a DE, a apenas 14% (CETIC. Br, 2020).

Lançando ao que temos discutido aqui um olhar interseccional, visualizamos a articulação de sistemas de opressão, dominação e discriminação sociais que faz com que tanto estejam mais expostos ao vírus quanto sofram mais em decorrência da desigualdade infocomunicacional determinados grupos da sociedade, especialmente pobres, negros e moradores de zonas rurais ou urbanas periféricas. São essas pessoas que precisam pegar transporte público superlotados para trabalhar e, ao mesmo tempo, são impossibilitados de ter acesso à internet para trabalhar ou estudar.

Mencionamos, antes, que a extrema pobreza atinge 13,6 milhões de pessoas, condição que tem como marcadores território, gênero e raça. Entre os extremamente pobres, 56,8% estão na região

Nordeste (27% da população brasileira), 70% são negros (56,3% da população) e 39,8% são mulheres negras (28,7 da população). 45,2 milhões de brasileiros residem em moradias como alguma inadequação como falta de banheiro, adensamento excessivo com mais de três pessoas por cômodo etc. Entre os que vivem nessa condição precária, 31,3 milhões são pretos e pardos, e majoritariamente mulheres (IBGE, 2020).

Especialmente nas zonas urbanas, muitas dessas pessoas também têm sido submetidas a trabalhos mediados por plataformas digitais como possibilidade de acesso a alguma renda neste contexto de pandemia. Exemplo do crescimento desse setor, em março de 2020, o iFood recebeu 175 mil inscrições de candidatos interessados em atuar como entregadores da plataforma, mais que o dobro do registrado no mês anterior (Rodrigues, 20 de março de 2020).

Quanto à dimensão de gênero, as mulheres, que em decorrência da construção histórica do patriarcado são as responsáveis pelo cuidado e pela reprodução social, têm maior dificuldade de acesso. Os fatores limitadores vão desde “[...] o analfabetismo digital, a falta de celular ou computador, a ausência de conectividade e/ou problemas técnicos de conexão em áreas rurais, a falta de dinheiro para utilizar a internet do celular” (Almeida e Henriques, 2019, p. 60). Muitas vezes as mulheres ainda têm que negociar o uso do aparelho com maridos ou filhos.

A exclusão infocomunicacional é, portanto, uma dimensão da desigualdade estrutural que se exacerba na pandemia, assim como a brecha digital “é um fenômeno multifatorial que está ancorado nas desigualdades históricas, sociais, econômicas, educacionais, entre outras, onde o aspecto tecnológico se expressa como mais uma exclusão” (Domínguez e Navarro, 2019, p. 226).<sup>19</sup> Situação que, caso não seja revertida, agravará desigualdades estruturais.

A questão da educação é muito reveladora disso, por isso merece maior atenção. Com o fechamento das escolas, de acordo com

---

19 Tradução própria do original em espanhol: “es un fenómeno multifactorial que se ancla a las desigualdades históricas, sociales, económicas, educativas, entre otras, donde el aspecto tecnológico se expresa como una exclusión más”.

PNUD (2020), poderá haver um retrocesso na escolarização como visto nos anos 1980, colocando em risco os avanços registrados nas últimas décadas. Pesquisa feita pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e pela Rede de Pesquisa Solidária, a partir de informações da Pnad-Covid do IBGE, revela que, com a suspensão das aulas presenciais, 4,3 milhões de alunos negros, pardos e indígenas ficaram sem nenhuma atividade escolar. Já entre os brancos, o número gira em torno de 1,5 milhão (Sardinha, 10 de setembro de 2020).

Essa situação não foi criada na pandemia, mas aguçada nela. Sem o funcionamento presencial das escolas, o ensino remoto tem sido adotado para minimizar o impacto na educação, mas encontra um contexto de elevado índice de restrição no acesso infocomunicacional. Em 2019, eram 4,8 milhões de crianças e adolescentes entre 9 e 17 anos que viviam em domicílios sem acesso à internet, o que corresponde a 18% dessa população. Entre aqueles que conectavam, 58% tinham o celular como único meio de acesso (TIC Kids, 2019). Se associarmos essa dificuldade às características de moradia da população mais pobre, sobretudo no que se refere ao excesso de moradores por cômodo, ausência de espaço adequado para a concentração nos estudos, pode-se ter uma noção da complexidade do processo educacional durante a pandemia.

Pesquisas realizada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e CGI.br revelam as características de como tem sido ofertado o ensino remoto. O telefone celular tem sido o principal dispositivo usado para acompanhar as aulas, principalmente nas classes DE (54%). A dificuldade trazida pela qualidade da conexão foi um problema para acompanhar as atividades escolares para 36% dos estudantes. Depois do celular, o material impresso foi utilizado como recurso pelas escolas da rede pública que atendem alunos de 6 a 15 anos. A pesquisa da Undime com as secretarias municipais de educação mostra que o ensino remoto tem sido analógico. As prefeituras combinaram na sua maioria entrega de material impresso e aula pelo WhatsApp.

Embora a ênfase do debate sobre o ensino remoto tenha sido a educação básica, os alunos do ensino superior também estão sendo

impactados pela exclusão. O Ministério da Educação afirmou em 2020 que havia cerca de 1 milhão de alunos das universidades e institutos federais em situação de vulnerabilidade social, estudantes que seriam atendidos com planos gratuitos de internet.<sup>20</sup> O Congresso Nacional aprovou o repasse de R\$3,5 bilhões para os estados contratarem planos de internet e comprarem tablets para alunos e professores da rede pública, contudo o projeto foi vetado pelo presidente Jair Bolsonaro sob a alegação da necessidade de cumprimento da meta fiscal (Ribeiro, 19 de março de 2021).

É preciso pontuar que não foi garantida, portanto, sequer uma inclusão digital vista como mera distribuição de planos de internet aos alunos, quiçá uma política para ampliar o acesso, apropriação e uso da tecnologia que deve ser mais ampla, pois envolve “[...] novos elementos para ter em conta para a redução das desigualdades, como são o desenvolvimento das habilidades e competências entre distintos setores da população” (Rivoir, 2019, p. 53).<sup>21</sup> A história mostra que, ao contrário, políticas nesse sentido não têm sido formuladas e, como resultado disso, os historicamente desconectados no país têm outros grandes desafios na pandemia, que é conseguir ter acesso e desenvolver autodidaticamente competências para usar as tecnologias.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do exposto ao longo do texto, podemos apontar que a relação entre as desigualdades sociais e a exclusão infocomunicacional, tal qual foram estruturadas no modelo próprio ao século XX, com a dinâmica bipartida entre radiodifusão e telecomunicações, foram atualizadas e acirradas na passagem para a centralidade da rede mundial de computadores. Se na lógica da Indústria Cultural os índices de pauperização não incidiam em exclusão do processo, mas em uma configuração dupla do público, o que redundou em direciona-

---

20 Disponível em: [www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/mec-divulga-solucao-para-fornecimento-de-acesso-a-internet-a-alunos-de-baixa-renda](http://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/mec-divulga-solucao-para-fornecimento-de-acesso-a-internet-a-alunos-de-baixa-renda).

21 Tradução própria do original em espanhol: “nuevos elementos a tener en cuenta para la reducción de las desigualdades, como son el desarrollo de las habilidades y competencias entre distintos sectores de la población”.

mentos específicos da dinâmica infocomunicacional para cada camada da estratificação social, no período atual, com o crescimento da internet, a oferta de acesso é extremamente desigual, determinada pelas diferentes características das condições sociais, como classe, raça, gênero e região.

Obliteradas as condições de acesso à internet, seja pelas restrições de tamanho e qualidade da banda, seja pelas limitações dos dispositivos utilizados, os caminhos de garantia de direitos sociais providos pelo Estado se tornam truncados pela nova configuração das mediações digitais, processo exacerbado pela pandemia, de tal modo que o elo mercantil quase que pretere as dimensões das formas políticas e jurídica baseadas no Estado como regulador da lógica redistributiva. Ou seja, realiza-se assim os parâmetros de domínio e exclusão neoliberais.

Se a Indústria Cultural, configurando uma dinâmica econômica própria e particular ao capitalismo tardio, garantia a mediação de Estado e mercado com o público, cuja regulação se dava pela garantia de democracia e direitos (mesmo que não concretizados), a rede mundial de computadores, como expressão da reestruturação produtiva, esgarça as correlações entre uma aparência democrática e de acesso e uma estrutura hiper-concentrada. Como vimos, no contexto brasileiro, em que o poder de consumo, assim como a participação política e a existência da cidadania são deprimidos pelo caráter de uma estrutura inorgânica de classe, concretizada em exclusões de gênero, raça, etnia e região, os problemas se tornam ainda mais acentuados, e a desconexão se torna um eixo avassalador de exploração social.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Alimonti, V. (2015). Preservando o essencial: os desafios da universalização do acesso e as ameaças de uma internet cindida. *Em Aberto*, 28, p. 62.
- Almeida, A. P. e Henriques, M. S. (2019). A apropriação do Facebook por agricultores que constroem a agroecologia e os feminismos em diferentes contextos socioambientais brasileiros. Disponível em: [https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic\\_dom\\_2018\\_livro\\_eletronico.pdf](https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic_dom_2018_livro_eletronico.pdf).



- Alves, C. e Tedesco, J. (2015). A revolução verde e a modernização agrícola na mesorregião noroeste do Rio Grande do Sul – 1960/1970. *Teoria e Evidência Econômica*, 21 (45), p. 257-281.
- Amaral, B. do (28 de junho de 2017). PNBL chega ao fim sem focar as regiões mais necessitadas. *Teletime*. Disponível em: <https://teletime.com.br/28/06/2017/pnbl-chega-ao-fim-sem-atender-as-regioes-mais-necessitadas/>.
- Amaral, B. do (5 de março de 2021). Brasil retrocede e fica abaixo da meta de acessibilidade da banda larga da UIT. *Teletime*. Disponível em: <https://teletime.com.br/05/03/2021/brasil-retrocede-e-fica-abaixo-da-meta-de-acessibilidade-da-banda-larga-da-uit/>.
- Arruda, N. M., Maia, A. G. e Alves, L. C. (2018). Desigualdade no acesso à saúde entre as áreas urbanas e rurais do Brasil: uma decomposição de fatores entre 1998 a 2008. *Cad. Saúde Pública*, 34 (6).
- Barbosa, B. e Ekman, P. (2017). Nas comunicações, tudo como antes na história deste país. Em G. Maringoni e J. Medeiros (Orgs.). *Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo*. São Paulo: Boitempo.
- Becerra, M. e Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bolaño, C. y Vieira E. (2014). Economía política da internet e os sites de redes sociais. *Eptic online: revista electronica internacional de economia politica da informacao, da comunicacao e da cultura*, ISSN-e 1518-2487, Vol. 16, N° 2, 2014, págs. 71-84. Brasil: Eptic
- Bolaño, C. (2000). Sociedade da informação: reestruturação capitalista e esfera pública global. *Estudos de Sociologia*, 5 (8), pp. 93-128.
- Bolaño, C. (1999). La problemática de la convergencia informática-telecomunicaciones-audiovisual: un abordaje marxista. Em G. Mastrini, Bolaño, C. e R. Siqueira (Eds.). *Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Bolaño, C. (2004). *Mercado Brasileiro de Televisão*. Sergipe-São Paulo: EDUFS-SE/EDUC-SP.
- Braga, G. B. (2015). *Por uma caracterização dos territórios segundo o modo de vida rural e/ou urbano*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.
- Brittos, V. C. (2001). *Capitalismo contemporâneo, mercado brasileiro de*

- televisão por assinatura e expansão transnacional*. Tese de Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- Caparelli, S. (1982). *Televisão e Capitalismo no Brasil*. Porto Alegre: L & M.
- CETIC.br. (2020). Painel TIC COVID-19. Pesquisa sobre o uso da internet no Brasil durante a pandemia do novo Coronavírus. Disponível em: [www.nic.br/media/docs/publicacoes/2/20200930180249/painel\\_tic\\_covid19\\_2edicao\\_livro%20eetr%C3%B4nico.pdf](http://www.nic.br/media/docs/publicacoes/2/20200930180249/painel_tic_covid19_2edicao_livro%20eetr%C3%B4nico.pdf).
- Chesnais, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.
- Dardot, P. e Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.
- Domínguez, M. M. e Navarro, D. L. (2019). Usos del teléfono inteligente en el sector rural de México. Em O. Grillo *et al.* *Tecnologías digitales: miradas críticas de la apropiación en América Latina*. Buenos Aires-Montevideo: CLACSO-RIAT, pp. 223-238.
- Garnham, N. (2000). *Emancipation, the media and modernity*. Londres: Oxford.
- Noronha, K., Guedes, G., Turra, C., Andrade, M., Botega, L., Nogueira, D., Ferreira, M. (2020). Pandemia por COVID-19 no Brasil: análise da demanda e da oferta de leitos hospitalares e equipamentos de ventilação assistida segundo diferentes cenários. *Cadernos de Saúde Pública*, (6).
- Harvey, D. (2012). *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola.
- Santos, V. (2008). *A firma-rede e as novas configurações do trabalho nas telecomunicações brasileiras*. Aracaju: UFS.
- Martins, H. (2018). *O mercado de comunicações brasileiro no contexto da convergência: análise das estratégias do Grupo Globo e da América Móvil*. Tese de Doutorado em Comunicação. Universidade de Brasília, Brasília.
- Mattos, S. (2010). *História da Televisão Brasileira: uma visão econômica, social e política*. Petrópolis: Vozes.
- Ortiz, R. (2001). *A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural*. São Paulo: Brasiliense.
- Ribeiro, L. (19 de março de 2021). Bolsonaro veta recursos para levar internet a aluno de escola pública na pandemia. Disponível

em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2021/03/19/bolsonaro-veta-recursos-para-levar-internet-a-aluno-de-escola-publica-na-pandemia.htm>.

Rodrigues, D. (22 de março de 2020). Número de restaurantes que aderiram ao iFood salta 12,7% em meio à pandemia. *Poder 360*. Disponível em: [www.poder360.com.br/economia/numero-de-restaurantes-que-aderiram-ao-ifood-salta-127-em-meio-a-pandemia/](http://www.poder360.com.br/economia/numero-de-restaurantes-que-aderiram-ao-ifood-salta-127-em-meio-a-pandemia/).

Rivoir, A. (2019). Personas mayores y tecnologías digitales. Revisión de antecedentes sobre las desigualdades en la apropiación. Em O. Grillo *et al. Tecnologías digitales: miradas críticas de la apropiación en América Latina*. Buenos Aires-Montevideo: CLACSO-RIAT, pp. 51-68.

Sardinha, E. (10 de setembro de 2020). Há três vezes mais negros e indígenas sem aula na pandemia do que brancos. *Congresso em Foco*. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/educacao/total-de-negros-e-indigenas-sem-aula-na-pandemia-e-tres-vezes-o-de-brancos/>.

UNDIME. Ensino remoto no Brasil foi feito principalmente com material impresso e aula no WhatsApp, mostra pesquisa. Disponível em: <https://undime-sc.org.br/noticias/ensino-remoto-brasil-foi-feito-principalmente-com-material-impresso-e-aula-whatsapp-mostra-pesquis>

# **CHILE**

## **ENTRE EL ESTALLIDO Y LA PANDEMIA: DESIGUALDAD INFOCOMUNICACIONAL Y AGENDAS SEGMENTADAS**

**Elisabet Gerber y Luis Breull**

### **CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO**

#### **DESIGUALDAD, DESCONFIANZAS Y PERCEPCIÓN DE ABUSO**

En las últimas dos décadas aproximadamente, Chile ha ostentado indicadores macroeconómicos valorados en la región y en el mundo. Mucho menos conocida y debatida ha sido, en general, la desigualdad que marca al país. Chile es uno de los países con mayores niveles de concentración de la riqueza al interior de la OCDE; además, se encuentra por sobre todos sus vecinos directos en América del Sur –Argentina, Perú, Bolivia– de acuerdo a estimaciones del Banco Mundial. A su vez, con un índice Gini de 0,47, es el país de la OCDE más desigual y el segundo con la mayor brecha de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre, solo detrás de México. Estos niveles de desigualdad corren paralelos a la proliferación de situaciones de conflicto social, así como a un clima sociopolítico de creciente descontento. Según un estudio del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social de la Universidad de Chile, la mayor cantidad de conflictos sociales por habitante se producen en las regiones donde el índice de desigualdad es igual o superior

al promedio nacional (COES, 2018). A pesar de esta evidencia, los datos sobre desigualdad comúnmente se relativizan frente a las percibidas bondades del modelo económico.

El mundo entero ha sido testigo de imágenes de las protestas sociales masivas desencadenadas en todo el país a partir del 18 de octubre de 2019. En contraste, relativa difusión tenían hasta entonces los estudios que apuntaban al descontento social acumulado. Al menos desde 2014, diversos trabajos dan cuenta de la caída de la confianza en las instituciones en Chile, así como de una percepción de abuso por parte de las élites tanto económica como política y de una demanda generalizada por transformaciones estructurales (Universidad de Santiago de Chile, 2015; Universidad de Santiago de Chile/Centro de Investigación Sociedad y Economía, 2016; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014, 2015). Es en este escenario de desconfianza hacia las élites política y económica que Sebastián Piñera asume la presidencia del país en marzo de 2018. Aunque goza de la suerte de periodo de gracia que suele beneficiar a los nuevos gobiernos, a partir de junio de 2018, la aprobación presidencial y gubernamental entra en declive casi constante. A mediados de 2019, reconocidas encuestas de opinión coinciden:<sup>22</sup> el presidente está golpeado por un clima de desconfianza generalizada y sus niveles de aprobación caen sin red de contención. Las cifras corroboran que los altos niveles de rechazo de Piñera y su gobierno no se explican a partir del estallido social de octubre, sino que la relación causal sería inversa. Las protestas masivas visibilizan demandas sociales acumuladas durante largos años; los temas que marcan la agenda pública en noviembre de 2019 según el Termómetro Social<sup>23</sup> son, básicamente, “justicia” y “desigualdad”.

---

22 Concuerdan en el sentido mencionado las encuestas del Centro de Estudios Públicos (CEP) y MORI de mayo de 2019; Agenda Ciudadana de Criteria Research, mayo, junio y julio de 2019.

23 Estudio del Núcleo Milenio en Desarrollo Social (DESOC), Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

## **LA PANDEMIA O LA CAJA DE PANDORA DE LAS CRISIS**

En marzo de 2020, la pandemia encuentra a Chile en el clima de tensión social y política que se hizo público en octubre de 2019. El Gobierno de Sebastián Piñera no logra hasta entonces encontrar vías de resolución de conflictos; más aún, su opción por políticas represivas y punitivas en el contexto de las protestas sociales, exacerba la irritación y tensión social. Sólo la llegada de la COVID-19 a mediados de marzo y los anuncios de cuarentenas escalonadas logran abrir un paréntesis en las protestas que llevan cinco meses recorriendo el país. Aunque la pandemia podría otorgar al Gobierno de Chile una oportunidad de retomar el liderazgo de la agenda pública, una seguidilla de decisiones erradas en áreas claves de las políticas públicas –salud, políticas sociales, economía– lo conduce al abismo político: las crisis se superponen y retroalimentan. Las medidas de ayuda económica y social han sido anunciadas de manera tardía y errática. La pérdida de timing político por parte del Gobierno termina de dañar su ya escasa credibilidad. En este contexto de crisis sanitaria y económica, la oposición presenta un proyecto de ley para habilitar a cada afiliado/a de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) a retirar el 10% de sus ahorros, proceso descrito en detalle en el punto 3 de este capítulo.

## **LAS AFP EN EL OJO DEL HURACÁN**

La demanda por una reforma al sistema de pensiones en Chile es de larga data y ha generado manifestaciones masivas en los últimos años, lideradas, entre otros, por el movimiento “No Más AFP”. Las críticas al sistema remiten a su origen mismo, signado por las reformas neoliberales impulsadas en la región. En 1980, la dictadura militar implementó una reforma radical al sistema de pensiones en Chile, que consistía en un fondo de ahorro común al que aportaban todos los trabajadores, por un sistema privado de capitalización individual, en que cada persona tiene una cuenta individual para su pensión de vejez (decreto ley 3500). Las AFP son sociedades anónimas que tienen por objetivo administrar los fondos de pensiones y se financian a través del cobro de comisiones a sus afiliados.

El modelo, que cosechó elogios en el mundo y fue exportado a varios países de la región, no demostró los resultados previstos. En la

actualidad, Chile es uno de los pocos países en el mundo que cuenta con un sistema que elimina todo componente de solidaridad en su pilar contributivo, dejando a las personas pensionadas sujetas a determinantes individuales y a lógicas propias del mercado bursátil (Barriga y Kremerman, 2020). En este contexto, tanto el Gobierno de Michelle Bachelet como el segundo Gobierno de Piñera han impulsado reformas al sistema, que diversos actores sociales y políticos consideran insuficientes. Cada intento de reforma al sistema vigente suele ser fuertemente resistida por los sectores económicos más poderosos del país. Esta actitud se explica considerando que las AFP representan la mayor fuerza económica de Chile; sus fondos acumulados equivalen, aproximadamente, al 80% del PIB del país. Las AFP son un “formidable instrumento para quitar poder al Estado” y entregarlo, no a sus legítimos dueños (las personas obligadas a este ahorro), sino a los dueños de las empresas que los manejan (Matamala, 27 de julio de 2016). Los más beneficiados con el actual sistema de pensiones han sido los grandes grupos económicos, instituciones bancarias y financieras, quienes, mediante su inversión en las AFP han recibido recursos frescos para su capitalización. Las Administradoras, a su vez, cierran cada año con altas ganancias, mientras las jubilaciones que perciben la mayoría de afiliados y afiliadas resultan sumamente bajas.<sup>24</sup>

## **ESCENARIO INFOCOMUNICACIONAL EN CONTEXTO DE PANDEMIA CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD DE MEDIOS EN CHILE**

La conformación del sistema de medios de cobertura nacional en Chile lo sitúa como uno de los más elevados de América Latina al analizar los índices de concentración de propiedad. Esto representa una amenaza constante al pluralismo; a la conformación de agendas inclusivas, diversas y que den cuenta de las múltiples voces que intervienen en los procesos sociales en desarrollo y que inciden en la opinión pública.

Poseer medios en este territorio, entonces, da cuenta de un espacio oligárquico, de monopolios, duopolios u oligopolios vinculados con grupos empresariales presentes en ranking Forbes como Luksic, Bethia y Saieh, así como la familia Edwards, controladora del principal

---

<sup>24</sup> Más del 90% percibe menos de USD 220 mensuales.

consorcio de diarios nacionales que aún se imprime y circula en papel los siete días de la semana. Se suman también algunos gigantes internacionales en la generación de contenidos como Prisa, WarnerMedia y Discovery, mientras se prepara el próximo ingreso de ViacomCBS. Agrava el escenario la ausencia de regulaciones en materia de medios que permitan resguardar el derecho a la comunicación e información libre y plural. Cabe subrayar que ningún Gobierno desde los años 90 ha promovido reformas estructurales ni propuestas que avancen sobre los intereses económicos de los grandes medios. “Y si en varios países, Gobiernos de corte progresista de comienzos del siglo XXI generaron debates sociales y políticos inéditos en torno al rol de los medios, Chile quedó al margen de esa tendencia” (Brant, Mastrini, Gerber, 2017).

En un contexto constitucional que aun<sup>25</sup> prioriza la protección de la propiedad privada y con grandes obstáculos para restringir su concentración, se permite a cualquier persona natural o entidad jurídica crear medios de comunicación (participe o no de áreas sensibles de la economía como bancos, o empresas estratégicas como las mineras o generadoras de energía). Esto se refleja en un sistema con más de un millar de radios, canales de TV, periódicos, diarios y medios webs de alcance comunitario, local, regional y nacional, pero en donde solo pocos llegan a tener un amplio impacto en circulación y creación de agenda.

En lo que respecta a la concentración de mercados, dos de los métodos más usados para objetivarla o establecerla son el Índice de Concentración<sup>26</sup> y el Índice Herfindahl-Hirschman o IHH.<sup>27</sup> Al aplicarlos al escenario chileno, se aprecia una concentración transversal

---

25 A la fecha de realización de este trabajo aún está vigente la Constitución de 1980. La Nueva Constitución se comenzará a elaborar tras la elección de convencionales constituyentes que tendrá lugar el 11 de abril de 2021.

26 El índice de concentración, o concentration ratio, cuantifica la audiencia e ingresos por avisaje que consolidan la primera, las primeras cuatro o las primeras ocho empresas en cada mercado en relación al total de ese mercado.

27 El IHH se establece mediante la suma de los cuadrados de los tamaños relativos de las empresas (conglomerados) en un mercado específico. Se puede calcular sobre una base de 1 (IHH = 1 implica monopolio por máxima concentración y nula competencia) y sobre la base de 10.000, en donde bajo el umbral 1.000 la concentración es baja, así como entre los 1.000 y 1.800 puntos sería moderada, mientras que desde 1.800 puntos se consolida un mercado concentrado. Por sobre los 2.500 puntos se estima que existe una alta concentración.



en todas las industrias mediales, incluyendo ámbitos de servicios en telecomunicaciones que participan en la distribución de recursos para acceder a los contenidos, además de las agencias de publicidad.

Dueño	Controlador	País de origen	Radio	TV Free	Diarios	Revista-Periódico	Digitales	Total
Grupo El Mercurio	Agustín y Cristián Edwards Del Río	Chile	3		38	16	34	91
Grupo Copesa	Alvaro Saleh Bendeck	Chile	1		3	13	22	39
Asociación de Radios Católicas, ARCA	Iglesia Católica	Chile	21			1	13	35
Grupo Prisa	Familia Polanco	España	10				10	20
Grupo Canal 13	Andrónico Luksic Craig	Chile	4	3			8	15
Grupo Mi Voz Red de Diarios Ciudadanos	Jorge Domínguez Larraín	Chile					15	15
Grupo Bethia	Familia Heller Solari	Chile	4	3			7	14
Grupo Diarios en Red	Juan Eduardo Prieto	Chile					13	13
Cía de Radio y TV Nuevo Mundo (P. Comunista)	Cía de Radio y TV Nuevo Mundo	Chile	4			1	4	9
Grupo Mosciatti	Familia Mosciatti	Chile	3	1			4	8
Grupo TVI	Luis Venegas Almendra	Chile		4			4	8
Grupo WarnerMedia	Time Warner Inc. - A.T. T.	EE.UU.		3			3	6
Grupo Ediciones Chiloé (Grupo Claro)	María Luisa Vial de Claro	Chile			1	2	3	6
CNC Inversiones S.A. (medios regionales)	Marcelo Mendizábal	Chile	3	2			1	6
Grupo TVN	Estado de Chile	Chile		2			2	4
Grupo ByC Comunicaciones	Familia Irigoyen	Chile				4		4
Sociedad de Difusión Armonía Limitada	Rubén Sáez, Pastor Cristiano (regional)	Chile	3	1				4
Grupo Albavisión	Remigio Ángel González	México		2			1	3
Grupo Metro Internacional	Metro Internacional S.A	Suecia			1		2	3
Grupo Cía. Chilena de Comunicaciones (PDC)	Soc. Publicitaria y Propaganda Ltda.	Chile	1				1	2
Sociedad Periodística El Labrador S.A.	César Moyano Vera	Chile			1	1		2
Troya Comunicaciones	Jorge Barria Mandilla	Chile			1	1		2
Soc. Comunicaciones Salto del Soldado Ltda.	Familia Gálvez	Chile	1	1				2
Red Emisoras Madipro	Ricardo Arévalo H.	Chile	1	1				2
A & F Broadcast System Ltda.	José Luis Muñoz	Chile	1	1				2
Universidad de Magallanes	Univ. Magallanes	Chile	1	1				2
Soc. Agüero y Agüero Ltda.	José Ramón Agüero	Chile	1	1				2
Municipalidad de Putre	Municipalidad de Putre	Chile	1	1				2

Tabla 1. Mapa de Concentración de Medios  
Fuente: Catastro elaboración propia, marzo de 2021.

Síntesis indicadores de concentración por industria de medios ( Rojo = Concentración alta - Azul = Concentración Media Alta)												
	TV Free 2019		Radio *2020		Diarios 2019		Revistas 2019		Digital (Top 30)		V. Pública 2019	
	Audiencia	Publicidad	Audiencia	Publicidad	Lectoría	Publicidad	Lectoría	Publicidad	Audiencia	Publicidad	Audiencia	Publicidad
<b>Índice Concentration Ratio</b> (Primer grupo operador)	33 (Grupo Bethia)	51 (Grupo Bethia)	43 (Grupo Prisa)	n.d.	44 (Grupo El Mercurio)	53 (Grupo El Mercurio)	36 (Grupo Televis)	26 (Grupo Claro)	14 (Grupo Estado de Chile)	n.d.	n.d.	28 (Grupo J.C. Decaux)
<b>Índice Concentration Ratio</b> (Primeros cuatro grupos operadores)	94	94	76	n.d.	100	100	78	90	56	n.d.	n.d.	82
<b>Índice Herfindahl-Hirschman</b> (Sobre base 10.000)	2368	3350	2320	n.d.	3646	4116	2067	2162	1238	n.d.	n.d.	1975

Figura 2. Indicadores de concentración por industria de medios

Fuente: Elaboración propia, incluidos reportes de audiencia televisiva de Kantar-Ibope, informes de inversión publicitaria de Megatime y AAM, encuestas de audiencia radial de Ipsos y de circulación y lectoría de Valida, e informe anual de Subsecretaría de Telecomunicaciones.

En el año 2019, los grupos El Mercurio, de la Familia Edwards, y el Consorcio Periodístico Sociedad Anónima (Copesa), de propiedad mayoritaria de Álvaro Saieh, concentraron el 81% de lectoría y 87,8% de inversión publicitaria en diarios de alcance nacional. Si se miden los cuatro primeros grupos operadores se alcanza el 100% del mercado y en el índice IHH se llega a las mayores cifras de concentración en Chile con 4.116 puntos en avisaje y 3.646 en lectoría.

En segundo lugar de concentración se ubica la industria de TV generalista o de libre recepción, en donde los cuatro primeros canales acumulan el 94% de las audiencias e ingreso por avisaje. El primer grupo operador es Bethia con su señal Mega, que lidera la industria desde el año 2014 y que se lleva el 33% de la audiencia y el 51% de la torta publicitaria. Si se revisa el indicador de concentración IHH, se llega a 2.368 puntos en telespectadores y 3.350 puntos en inversión publicitaria.

La industria radial presenta patrones similares en los datos parciales al 2020 para los primeros cuatro grupos operadores, en donde Prisa se lleva el 43% de las audiencias y los primeros cuatro grupos llegan al 76% del total, con un índice IHH de 2.320 los puntos (con-

centración moderada-alta). No fue posible acceder al total del ranking de inversión publicitaria, pero en el 2019 las diez primeras radios acumularon el 60% del aviso, quedándose Prisa con el 23,6% a través de cinco de sus diez emisoras.

Los medios digitales alcanzan un índice de concentración moderado; no obstante, no existe un validador de consenso único para establecer las mediciones (Alexa, Similarweb, ComScore y otros resaltan diversas variables). Las cifras de este reporte corresponden a un ranking promedio 2019 de visitantes únicos elaborado por ComScore, donde las empresas auditadas pagan por aparecer en él. Algo similar ocurre en torno a la industria de agencias de publicidad.

En torno a las empresas de telecomunicación, sea en TV paga y en telefonía e internet fija y móvil, también se replican altos índices de concentración general, donde Telefónica y VTR son dos de los actores transversales.

## TIPOS DE CONCENTRACIÓN

Los tipos de concentración presentes en Chile se pueden clasificar en: a) *Horizontal o monomedial* en diarios de los grupos El Mercurio y Copesa, radios de los grupos Prisa, Bethia y Luksic, y en medios digitales con el grupo Mi Voz/Diarios Ciudadanos. b) *Convergente o multimedial* con los grupos El Mercurio, Copesa, Luksic y Bethia. c) *De integración internacional o transnacional* con los grupos Prisa, Turner, Discovery, O Globo, Albavisión y potencialmente podrían llegar ViacomCBS y Antena 3. d) *Multisectorial o en diversos sectores de la economía* con los grupos Copesa, Luksic, Bethia, El Mercurio y Cámara Chilena de la Construcción. e) *De integración vertical* en servicios de telecomunicaciones y TV de pago (VTR y Telefónica). A lo anterior se debe agregar que dentro de los principales avisadores encontramos a empresas de laboratorios, telecomunicaciones, multitiendas (Falabella, la principal), *retail*, alimentos, industria de bienes y servicios domésticos, además de la banca y el sector financiero. En la mayoría de estos ámbitos encontramos vínculos de propiedad si se analizan los campos de inversión de Álvaro Saieh, Andrónico Luksic o Carlos Heller.

Todo lo anterior implica un desafío al sistema político en tanto sus relatos mediáticos se construyen, juegan, distribuyen y

reconstruyen desde un sistema de medios de comunicación con creciente incidencia de grandes conglomerados económicos, transversales en su presencia en otros sectores como el sistema económico y propendiendo a acrecentar su impacto en los recursos disponibles como industrias.

### **EL MERCURIO: LAS HUELLAS DE LA DICTADURA Y SUS REDES**

De acuerdo a estadísticas de lectoría de Ipsos (julio-diciembre 2019), *El Mercurio* posee un promedio semanal de cerca de 475 mil lectores en su edición en papel, mientras que 150 mil lo hacen solo en su plataforma online y 50 mil emplean ambos sistemas. Después de LUN (*Las Últimas Noticias*, diario del mismo consorcio, pero orientado a clases medias) y de *Publímetro* (publicación de circulación metropolitana), es el tercer diario en alcance o lectoría en formato físico, y el de mayor tiempo promedio de lectoría, con 39,4 minutos. El 52,2% de su público es masculino y el 47,8%, femenino, y el 32,1% pertenece al estrato alto de la población, mientras que el 33,8% al segmento medio, el 20% al medio bajo y el 14% al bajo. Por edades, el 66% tiene más de 40 años.

Junto con la alta concentración de la propiedad que caracteriza al sector, diversas investigaciones vinculan a la prensa escrita chilena, fundamentalmente a las mayores empresas periodísticas representadas en *El Mercurio* y *La Tercera* (Grupo Copesa), con el pensamiento político económico de la derecha chilena (Sunkel, 1986; Sunkel y Geoffroy, 2001; Soto, 2003). Sunkel y Geoffroy (2001) califican a la prensa chilena de monopólica porque, en su perspectiva, refleja la uniformidad del empresariado chileno, que se identifica con el modelo económico neoliberal y el conservadurismo. En el caso de *El Mercurio* ha sido clave históricamente la figura del líder del grupo económico, Agustín Edwards Eastman, férreo opositor del Gobierno de Salvador Allende. En este sentido, un hecho significativo es que un día después del Golpe Militar del 11 de septiembre de 1973, el Bando 15° de la Junta Militar autoriza en forma exclusiva y expresa la publicación de *El Mercurio* y *La Tercera*, prohibiendo la circulación de otros diarios.<sup>28</sup>

---

28 “De acuerdo con lo dispuesto en los Bandos hasta ahora emitidos y por encontrarse el país en Estado de Sitio, se ha dispuesto ejercer sobre los medios de comunicación una estricta censura de prensa. Como una medida precautoria, durante el día

Como sucede en el caso de otros medios de comunicación, la relevancia de *El Mercurio* no pasa, prioritariamente, por su cantidad de lectores sino por el perfil de su público y por la plataforma de apoyo a sus ideas, ligadas a centros de pensamiento de derecha como Libertad y Desarrollo (LyD) y el Centro de Estudios Públicos (CEP); el partido Unión Demócrata Independiente (UDI) y los mayores grupos empresariales del país (Mönckeberg, 2009, p. 123).

### **BRECHA DIGITAL Y PANDEMIA**

El panorama de alta concentración infocomunicacional se ve acompañado por brechas en el acceso a la conectividad que implica la exclusión de vastos sectores de la población de las posibilidades de uso y apropiación del mundo digital. Al hablar sobre conectividad en Chile, las autoridades gubernamentales destacan una y otra vez la alta tasa de penetración de telefonía móvil, que según la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) ronda el 99,82%, con un promedio de 1,4 celulares per cápita. Según la Subtel (marzo de 2020), se registran:

- telefonía móvil: 127,9 abonados cada 100 habitantes;
- acceso a internet fijos y móviles 3G y 4G: 115,8 cada 100 habitantes.

Cifras de este tipo han sido promovidas a través de anuncios de empresas, instituciones públicas y de educación superior que presentaban también sus avances en materias de servicios en línea. Uno de los mayores escollos para construir un cuadro que se corresponda con la realidad es el acceso a datos actualizados y desagregados, lo que dificulta ir más allá de las “prósperas lecturas” que se hace de las cifras disponibles (Baeza, Ocaña 2020). Según la integrante del capítulo Chile de Internet Society y –hasta enero de 2021– integrante del Consejo de la Sociedad Civil de Subtel, Patricia Peña:

Subtel no ha liberado la Encuesta Hogares que ya debería haber ejecutado (marzo 2021). La última Encuesta tiene datos del 2017. El censo poblacional no recogió información sobre acceso a internet. Entonces las proyecciones se obtienen

---

12 de septiembre se ha autorizado solamente la emisión de los diarios *El Mercurio* y *La Tercera de la Hora* (Junta de Gobierno de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, 11 de septiembre de 1973).

a partir de la cantidad de abonados a servicios de internet fijo residencial / internet móvil y con datos de encuesta CASEN.<sup>29</sup> El problema es que contar de este modo personas u hogares conectados no es suficiente para estimar y analizar la brecha digital. (Peña, en entrevista personal, 16 de marzo de 2021).

Aun así, los datos disponibles permiten reconocer importantes brechas en términos de acceso físico o material, considerando que 50% de los hogares tiene acceso a internet fijo (banda ancha); 38% hogares no tiene acceso a internet y en 110 comunas solo un 5% de sus habitantes cuenta con acceso (Subtel 2018). Según datos de la Fundación País Digital (2020) y en concordancia con lo que se observa en otros países de la región, los cuatro factores que condicionan el uso de internet son: decil socioeconómico, nivel educacional, edad y zona de residencia. La incidencia del primero de ellos queda en evidencia al considerar acceso físico o material según nivel socioeconómico:

- ABC 1: 100% cuenta con conexión vía telefonía celular (planes ilimitados) y/o internet en el hogar.

- C2, C3: 80% cuenta con internet en el hogar; en telefonía celular prevalecen planes limitados.

- D, E (52% de la población): mayoría conexiones a través de telefonía celular (70% móviles prepagos). Un 20% del D y la mayoría del E, completamente desconectados (Baeza, Ocaña, 2020).

En este contexto, la pandemia expuso rápidamente situaciones de desigualdad en el ámbito educativo, al dejar en evidencia las diferencias de acceso y de condiciones de entorno entre alumnas/os; de acceso a la información en general y, en particular, sobre gestión de trámites públicos de carácter urgente,<sup>30</sup> como, por ejemplo, el cobro de bonos o la obtención de claves requeridas para acceder a ciertos beneficios.

---

29 La “CASEN” es la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional que realiza el Gobierno de Chile desde 1990 con periodicidad bienal y trienal en el nivel nacional, regional y comunal.

30 En este sentido, un ejemplo contundente fue la situación generada para cobrar el Bono de Emergencia COVID-19 (destinado al 60% del grupo más vulnerable del país, equivalente a 2,7 millones de personas), como parte del Plan de Emergencia Económica impulsada por el Gobierno. Solo una parte pudo realizar el trámite online, mientras la mayoría quedó expuesta al contagio en largas filas de horas.

## DESIGUALDAD INFORMATIVA

Los datos correspondientes a 2020 se sitúan en el contexto de las protestas iniciadas en 2020 y de la pandemia COVID-19, aunque las protestas parecen enfriarse debido a los confinamientos que impone la pandemia. Estos dos factores habrían incrementado las audiencias de programas informativos. Siguiendo una tendencia mundial, durante el año 2020 los noticieros de TV han incrementado audiencias, dando un respiro al declive de los últimos años. En Chile, la TV sigue siendo la fuente informativa más importante para la mayoría de las personas. Sin embargo, por primera vez, las redes sociales (73%) han superado a la TV (66%) como fuente de noticias (Reuters Institute, Oxford University, 2020).

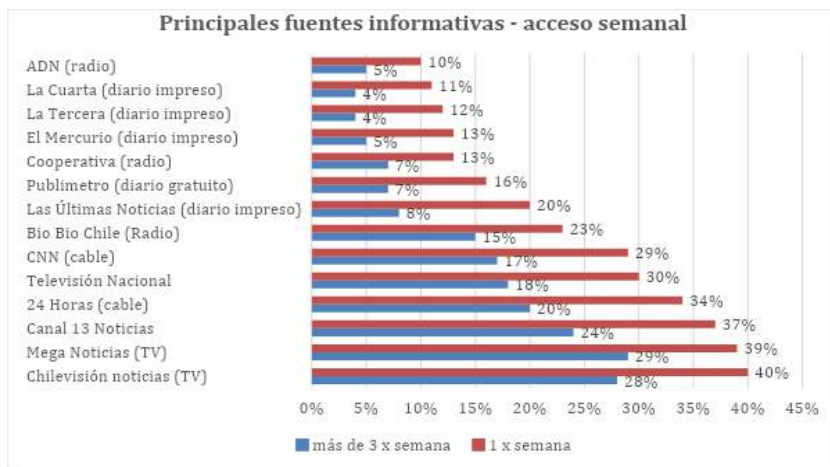


Figura 3. Principales fuentes informativas en Chile en el año 2020

Fuente: Informe Reuters- Universidad de Oxford (2020).

Según el informe Reuters-Universidad de Oxford (2020), la circulación y lectoría de medios impresos ha bajado –tendencia condicionada, en parte, por las restricciones que imponen los confinamientos a la distribución física–, al mismo tiempo que asciende la lectoría online.

La Figura 4 refleja que el sitio emol, que reúne a diversos productos editoriales del grupo El Mercurio, es el más consultado como

fuente informativa. Tomando específicamente al diario *El Mercurio*, solo un 5% lo consultaría más de 3 veces por semana. Es decir: su lectoría, sea en versión impresa (5%) u online (5%), es relativamente baja; no obstante, su influencia se vincula, más bien, con otros factores ya mencionados en el punto 2.2.

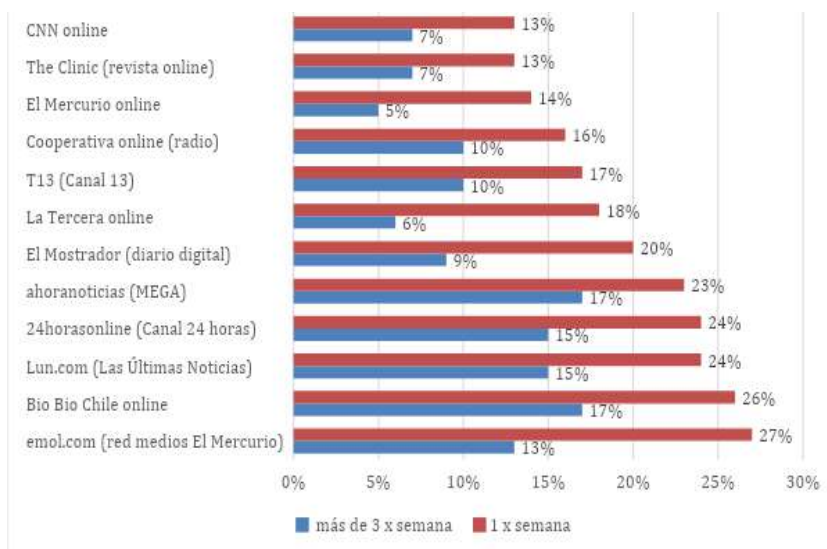


Figura 4. Principales fuentes informativas online en Chile en el año 2020

Fuente: Informe Reuters- Universidad de Oxford (2020)

## ANÁLISIS DEL CASO: EL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL RETIRO DEL 10% DE FONDOS AFP Y LA COBERTURA DEL DIARIO *EL MERCURIO*

### ANTECEDENTES

En el contexto de crisis sanitaria y económica, la oposición presentó un proyecto de ley habilitando a cada afiliado a retirar el 10% de los fondos de pensiones concentrados en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que requiere una reforma constitucional para su viabilidad. El 8 de julio de 2020, la Cámara de Diputados aprobó la idea de legislar en este sentido, hito político que reactivó profundos cuestionamientos al modelo de seguridad social en Chile. Por 95 votos a favor, 25 en contra y 31 abstenciones –incluyendo el apoyo de 13



congresales oficialistas–, se acogió iniciar el trámite de esta reforma constitucional, cuyo objetivo era habilitar el retiro de fondos como ayuda directa a las personas afectadas por la pandemia. Este mecanismo de salvataje transitorio venía siendo testeado periódicamente en distintos estudios de opinión pública de alcance nacional desde el inicio de la cuarentena, con amplios niveles de apoyo (sobre 70%). Este proceso avanzó independientemente de las sucesivas propuestas de apoyo crediticio a las pequeñas y medianas empresas, de subsidios y entrega de cajas de alimentos a los sectores más pobres, así como el posterior debate en torno a cómo paliar también la crisis en los sectores medios de la población.

La iniciativa legal requería de un quórum de 3/5 de los diputados para ser acogida a trámite, cuestión que se obtuvo con votos de la oposición casi en pleno, más otros del oficialismo: cuatro parlamentarios de la Unión Demócrata Independiente (UDI) y nueve de Renovación Nacional (RN). Como se trata de los dos partidos más grandes de la alianza oficialista “Chile Vamos”, esta desalineación de las propuestas gubernamentales generó un intenso despliegue informativo y editorial en la agenda de los diarios *El Mercurio* y *La Tercera* para alertar sobre los riesgos que se abren de lesionar la estabilidad económica, deteriorando incluso el régimen democrático. El término “populismo” comenzó a circular en editoriales, columnas de expertos, entrevistas y reportajes de modo frecuente e indistinto, disociando la iniciativa respecto de su amplio respaldo en los estudios de opinión pública, como de voces alternativas que evalúen positivamente este proyecto.

Desde que fue conocida públicamente, el apoyo ciudadano a la propuesta fue mayoritario tal como lo relevaron todas las encuestas que sondearon el tema; la Figura 5 refleja los resultados de la Encuesta Pulso Ciudadano de los meses de junio y julio de 2020.<sup>31</sup>

---

31 Tracking quincenal. Metodología: estudio cuantitativo, panel online representativo a nivel nacional. Universo: hombres y mujeres mayores de 18 años, NSE ABC1, C2, C3, DE. Residentes en Santiago y Regiones, considerando una cobertura de 184 comunas en el nivel nacional. Estudio del mes de junio: muestra 1.260 casos, fecha del trabajo de campo: 26-28 de junio de 2020. Estudio del mes de julio: muestra 1.340 casos, fecha del trabajo de campo: 9-11 de julio de 2020.

### Nivel de acuerdo con retiro del 10% de ahorro en AFP en %

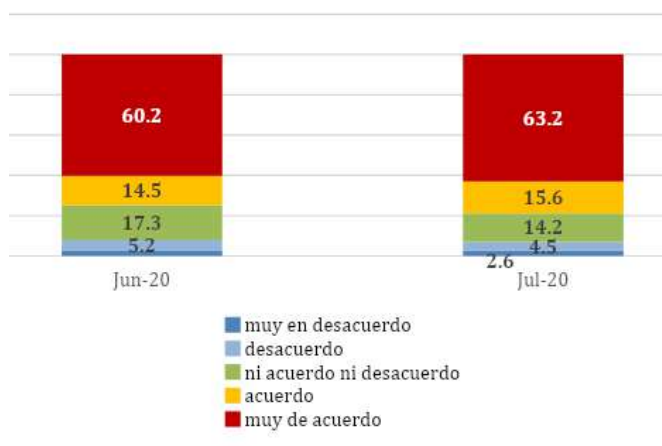


Figura 5. La opinión pública frente al (primer ) retiro del 10% de ahorro de las AFP  
Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Pulso Ciudadano, julio 2020.

*Tres Senadores presentaron en el congreso un proyecto de reforma constitucional para que los cotizantes de las AFP puedan retirar un máximo del 10% de sus ahorros, para poder afrontar las urgencias económicas productos de la pandemia de la COVID-19. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo estás tú con este proyecto de reforma constitucional para poder retirar el 10% de los ahorros previsionales de las AFP?*

Si en el mes de junio, un 74,7% de las personas encuestadas estaban de acuerdo o muy de acuerdo con la medida, en julio esta cifra asciende a 78,8%. Cabe destacar que la fecha de realización del trabajo de campo de la encuesta de julio fue entre el 10 y el 12 de ese mes, coincidiendo con parte del periodo analizado en el caso de la cobertura del tema por parte del diario *El Mercurio*.

## **LAS AFP Y EL MERCURIO**

Como se ha señalado, las AFP condensan la mayor fuerza económica<sup>32</sup> de Chile y, desde su creación, fueron el refugio predilecto de la élite político-empresarial, acomodada en directorios y altos cargos gerenciales (Matamala, 26 de julio de 2016). Dados estos antecedentes, es esperable que cualquier intento por socavar tal poder, sea resistido tenazmente desde el *establishment*. En este contexto, partimos de la hipótesis de que el diario *El Mercurio* estaría alineado con tales intereses. Para comprobarlo, se propone un seguimiento sobre cómo se trató este debate en la semana previa a la votación en la Cámara de Diputados y hasta el día siguiente a esta decisión.

## **METODOLOGÍA Y PLAN DE ANÁLISIS**

La metodología de este análisis es cuantitativa y comprende el catastro de notas, reportajes, entrevistas, editoriales, cartas al director y columnas de opinión publicadas en las ediciones impresas de circulación nacional de *El Mercurio* entre el 9 y 16 de julio de 2020. El énfasis está puesto en el catastro y clasificación de las fuentes empleadas por tipo de publicación, incluyendo cargos, perfiles profesionales y orientación política alineada con el oficialismo, con la oposición o no alineados. Se segmentaron sus distribuciones para establecer patrones y determinar las voces hegemónicas. De modo complementario se analizaron los textos para determinar su posición favorable, desfavorable o neutra respecto de la reforma en cuestión, y los calificativos argumentales de presencia frecuente y que expresaron el refuerzo de la editorialidad de la agenda de este medio (por ejemplo, términos como populismo, populista, chantaje, riesgo, beneficio, oportunidad, crisis, entre otros).

La orientación general del análisis busca detectar cómo este medio de prensa dio cuenta de un proceso legislativo muy sensible en torno al modelo neoliberal de desarrollo económico e institucional asentado en el sistema de AFP como soporte del mercado de capitales chileno.

---

32 A comienzos de 2020, sus fondos acumulan US\$195.130 millones, lo que equivale a 80,7% del PIB de Chile según datos de la Fundación Sol en base a la Superintendencia de Pensiones.

## RESULTADOS Y ANÁLISIS

El catastro de publicaciones ofrece inmediatamente una orientación clara de la acción del medio. Hubo en total 125 publicaciones referidas a este proceso. De ellas, 112 (89,6%) tuvieron una posición crítica o desfavorable al proyecto de reforma constitucional para permitir el retiro del 10% de los fondos previsionales. Otras 12 (9,6%) mostraron una defensa del proyecto y solo una fue informativa de lenguaje neutro (0,8%).

Del total de las 167 fuentes difundidas en este catastro, 89 son de tendencia oficialista o afín a la derecha (53%) y concentran 161 menciones (60%), mientras que 34 son afines a la oposición (21%) con 47 menciones (18%). No obstante, en estas últimas se tiende a preferir entrevistados que muestren posiciones desfavorables al retiro, en su calidad de economistas o exministros del área. En tanto, los 44 entrevistados restantes no manifiestan o no se le conoce una tendencia de adhesión política explícita (26%) con 60 menciones (22%).

Pese a ser una iniciativa que emerge en la Cámara Baja del Poder Legislativo, sobre un total de 155 integrantes, solo participaron de la construcción de esta agenda 21 diputados/as, 14 oficialistas y 7 opositores (uno de estos últimos, contrario al retiro de fondos y alineado con el Gobierno). Si se observa el total de menciones, la distribución muestra 35 desfavorables al proyecto (81%) y solo 8 respaldando la iniciativa (19%). La cobertura de representantes de la Cámara Alta (integrada por 43 senadores/as) incluyó a 15 senadores/as, 6 del oficialismo y 9 de oposición, y totalizó 13 menciones en contra del retiro (52%) y 12 a favor (48%).

Resulta interesante observar que la mayor parte de las fuentes a partir de las cuales se construye la información divulgada en cualquiera de sus géneros –92 entrevistados– remiten a economistas, ingenieros comerciales, gerentes de empresas y dirigentes de gremios vinculados con la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), máxima entidad empresarial que agrupa a 9 ramas o sectores productivos (agrícola, pecuario, minero, industrial, inmobiliario, financiero, entre otros). De los economistas, incluidos exministros de Hacienda de gobiernos anteriores, 36 se declaran contrarios al retiro

de fondos de pensiones y solo 2 a favor (95% vs 5%). Mientras que la totalidad de los restantes 54 actores de este segmento se muestra también contrario al proyecto.

Si se repasan los formatos escogidos para la cobertura de este caso hubo 11 noticias como principal portada desfavorables al proyecto (85%) y solo 1 a favor y una neutra (7,75% c/u). De las 36 cartas al director, 27 criticaron la iniciativa (75%) y 9 la apoyaron (25%). En tanto, el 100% de las editoriales (9), columnas de opinión de diversos expertos (12) y de los reportajes (2) fueron críticos al retiro. Y de las 55 notas periodísticas informativas, 51 condenaron la reforma (93%), mientras que dos la apoyaron (3,5%) y otras dos fueron neutras (3,5%).

En cuanto al lenguaje empleado se analizaron calificativos argumentales de presencia frecuente, que expresan el refuerzo de la editorialidad de la agenda, términos referenciales o la construcción de frases para calificar y establecer una toma de posición. En tal sentido, las palabras usadas con mayor frecuencia en los segmentos argumentales remiten a las siguientes menciones preferentes: Gobierno (45), sistema (39), social (22), crisis (18), derrota (17), problema (15), populismo (11), rentabilidad (9), error (8), incertidumbre (8), reparto (7), negativo (6), riesgo (6), mercado (6), lamentable (5), pobre (4), estallido (4). En general, el empleo de estos términos refiere a información desfavorable, en donde la argumentación se dirigía a reforzar la idea de un mal proyecto que implicaba un riesgo para la estabilidad y rentabilidad del sistema de fondos de pensiones en Chile, abriendo paso a un retorno de fracasados sistemas de reparto, amparados en un afán político “populista”, que se remarca como camino erróneo, en donde el Gobierno se enfrentó a una crisis interna del oficialismo.

Es relevante remarcar lo rotundo de las estadísticas de desglose cuantitativo señaladas en el punto anterior, ya que refleja la tendencia del medio por reforzar una opción de agenda, más que dar cuenta de un proceso social y económico complejo vinculado con la subsistencia de las familias chilenas en épocas de pandemia.

La agenda desplegada en *El Mercurio*, asentada en voces expertas desde el campo y la retórica neoliberal, da cuenta de un debate

tecnocrático elitizado, contrario al apoyo ciudadano al retiro de fondos y a los argumentos planteados por los segmentos políticos que propiciaron esta iniciativa. La cobertura se concentró tanto en espacios de opinión a través de editoriales, cartas y columnas, como de notas informativas y reportajes para configurar un espacio de crisis y de riesgo sistémico. Esto agudizó la exclusión social de los segmentos mayoritarios de la población afectados por la pandemia (85%), integrados por grupos pobres y diversas capas medias, ampliamente favorables al retiro de parte de sus fondos previsionales para paliar la crisis, una cuestión que se vio ratificada en la práctica luego de promulgarse este proyecto y otro adicional que se desplegó en el último trimestre del 2020.

## CONCLUSIONES

El caso de la cobertura del (primer) retiro del 10% por parte del diario *El Mercurio* deja al desnudo la manera en que el medio se convierte en una burbuja informativa y de consolidación ideológica, dirigida a un sector definido de la élite económica y política. Desde la perspectiva del escenario de alta concentración del mercado infocomunicacional, y considerando los tipos de concentración que se registran en Chile, el caso de *El Mercurio* descubre la malla tejida entre el casi monopolio mediático<sup>33</sup> en prensa impresa y la concentración corporativa del poder económico del país. El desglose cuantitativo de la evidencia analizada, corrobora que *El Mercurio* habla desde y para la defensa de las Administradoras de Fondos de Pensiones, pilar fundamental del modelo neoliberal, facilitando argumentos para sostenerlo. Su posicionamiento público asume de manera expresa el apoyo a esa porción de poder hiperconcentrado, en donde la urgencia de la supresión de ingresos o su baja considerable en gran parte de la población, sencillamente, no es tema.

A su vez, el caso del retiro del 10% subraya el contraste entre las mayorías ciudadanas y los intereses de las élites económicas nucleadas en el diario centenario. La vida de la inmensa mayoría de

---

33 A comienzos de 2021, la edición impresa del diario *La Tercera*, contendor de *El Mercurio* en el duopolio de prensa, dejó de circular durante la semana, quedando limitada su publicación al fin de semana.

la ciudadanía en Chile transcurre en una suerte de universo paralelo a la esfera de *El Mercurio*. El país se encuentra sumido en una profunda crisis social y política que, tras acumular tensiones durante largo tiempo, se torna insoslayable a partir del estallido social de octubre de 2019. La pandemia solo abre un paréntesis en las explosiones públicas, al tiempo que pone una lupa sobre ciertas desigualdades. La brecha digital es claro ejemplo del contraste entre una discursividad gubernamental y oficialista sostenidamente exitista, que insiste en la cantidad de celulares o conexiones per cápita, y la realidad de un 50% de la población que no cuenta con acceso a internet. Las limitaciones para asistir a clases *online*, realizar teletrabajo o acceder a ciertos beneficios públicos urgentes en pandemia dejó frente al espejo a un país que no se quiere ver. Paralelamente, en términos de acceso a la información, se “redescubrió” la vigencia de la televisión abierta, cuya muerte, crónicamente anunciada en los últimos diez años, parece postergada una vez más. Desde esta perspectiva, las desigualdades se reflejan también en las percepciones de sectores convencidos de que las redes sociales constituirían ya la casi exclusiva fuente de información y espacio de conformación de climas de opinión política y social de la ciudadanía.

En términos de agendas, el caso del retiro del 10% refleja, también, en qué medida la agenda ciudadana –con la enorme acumulación de tensión social que conlleva en Chile– presiona a la agenda política, a tal punto que el Congreso aprueba el proyecto de reforma constitucional que habilita el retiro, configurando una especie de bola de nieve en las adhesiones que arrastra, incluso, a parte del oficialismo. En este contexto, *El Mercurio* queda, prácticamente, hablando solo. En un país marcado por la fragmentación social y política, las desconexiones exceden con creces el territorio digital.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Baeza R. y Ocaña C. (2020). Desconexión y brecha digital en Chile durante la pandemia del covid-19. Colegio de Ingenieros. Disponible en: <https://www.ingenieros.cl/paper-desconexion-y-brecha-digital-en-chile-durante-la-epidemia-covid-19/>.

- Barriga Yumha, M. (2020). *Pensiones sin seguridad social. ¿Cómo se calcula el monto de las pensiones en Chile? Estudios de la Fundación Sol, Fundación Sol.*
- Brant, J., Gerber, E. y Mastrini, G. (2017). *El progresismo en su laberinto: grandes medios y políticas de comunicación en el Cono Sur.* En C. Ominami (Ed). *Claroscuro de los Gobiernos Progresistas. América del Sur: ¿fin de un ciclo histórico o proceso abierto? Santiago de Chile: Catalonia, pp. 117-139.*
- COES (2018). *Informe Observatorio de Conflictos, Estudio del Núcleo Milenio en Desarrollo Social (DESOC).* Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).
- CIPER (26 de febrero de 2020). *La geografía de la desigualdad y del poder.*
- Matamala, D. (26 de julio de 2016). *AFP: El Poder Impotente.* CIPER. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2016/07/26/afp-el-poder-impotente/>.
- Mönckeberg, M. O. (2009). *Los magnates de la prensa: concentración de los medios de comunicación en Chile.* Debate.
- País Digital (2020). *Brecha en el uso de internet.* Disponible en: <https://paisdigital.org/brecha-en-el-uso-de-internet-una-expresion-de-la-exclusion-social/>.
- PNUD (2014). *Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia por un Chile inclusivo.* Disponible en: <http://auditoriaalademocracia.org/web/publicaciones-lista/>.
- PNUD (2015). *Desarrollo Humano en Chile. Los tiempos de la politización.* Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/informe\\_2015.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/informe_2015.pdf).
- PNUD (2016). *IV Encuesta Nacional Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo.*
- Reuters Institute (2020). *Digital News Report.* University of Oxford. Disponible en: <https://www.digitalnewsreport.org/>.
- Subtel (2018). *IX Encuesta Acceso y Uso de Internet en Chile.* Disponible en: [https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2018/07/Informe\\_Final\\_IX\\_Encuesta\\_Acceso\\_y\\_Usos\\_Internet\\_2017.pdf](https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2018/07/Informe_Final_IX_Encuesta_Acceso_y_Usos_Internet_2017.pdf)



- Soto, A. (2003). *El Mercurio y la difusión del pensamiento político-económico liberal: 1955-1970*. Centro de Estudios Bicentenario.
- Sunkel, G. (1986). *El Mercurio* como medio de educación político-ideológica (1969-1979). En F. Reyes Matta, C. Ruiz, G. Sunkel y J. J. Brunner (Eds.). *Investigación sobre la prensa en Chile*. CERC-ILET, pp. 99-111.
- Sunkel, G. y Geoffroy, E. (2001). *Concentración económica de los medios de comunicación*. Santiago de Chile: LOM.
- Universidad de Santiago de Chile (2013). Estudio de Valores Sociales. Departamento de Gestión y Políticas Públicas. Disponible en: <http://www.fae.usach.cl/fae/docs/ap/Estudiodevalores.pdf>.
- Universidad de Santiago de Chile/Centro de Investigación Sociedad y Economía (2016). Estudio Triangular. Facultad de Administración y Economía. Disponible en: <http://fae.usach.cl/fae/docs/mayol/InformeTRIANGULARUsachAgosto2016.pdf>.

## **COLOMBIA**

### **LA DINÁMICA CAPITALISTA Y MONOPÓLICA DE LA COMUNICACIÓN EN COLOMBIA, COMO EXPLICACIÓN DE LAS BRECHAS DIGITALES**

Olga Forero Contreras, Juan Diego Muñoz e Iván Jiménez  
Cárdenas

#### **LA EXPANSIÓN DEL CAPITAL, LA BRECHA DIGITAL Y EL PAPEL DEL ESTADO**

Entender la lógica de la que emanan las políticas infocomunicativas en Colombia requiere ubicar tres elementos principales que demarcan su desarrollo: en primer lugar, la finalidad que el modo de producción capitalista impone al avance tecnológico; en segundo, las características de las relaciones de producción inmersas en la formación social de Colombia; y por último, el papel del Estado en la expansión de las relaciones económicas a lo largo y ancho del territorio nacional, analizando de forma transversal las relaciones de clase inmersas y las estrategias de valorización del capital.

Desde el inicio de la configuración del proyecto Estado nación, “heredamos un país incomunicado, compartimentado, sin articulación, que dificulta el desarrollo de un mercado interno que estimule la producción, unas fuerzas productivas aprisionadas por las medidas autocráticas del Virreinato” (Acosta, 2019, p. 6). Tales relaciones obedecen a un determinado momento histórico de la configuración

del capitalismo en el mundo, que otorgaba un papel específico a los espacios geográficos según la forma en que se consolidaba la división internacional del trabajo. Es así como el avance y desarrollo de la conectividad entre regiones obedece a la necesidad de expansión del capital y el desarrollo de sus fuerzas productivas.

Por esta razón, los avances tecnológicos llamados a permitir la comunicación social están subordinados a un capitalismo extractivista, propio de las economías latinoamericanas, que exige una alta concentración de la tierra y la presencia permanente de capital extranjero. Esta dinámica deja en condición de apéndice a otros sectores de la economía, que se desarrollan orientados en función de las necesidades del modelo económico y no de la satisfacción de las necesidades sociales, configurando una élite rentista y retardataria que aún controla el poder político en Colombia. Sin embargo, durante el siglo XX, la necesidad de expansión del capitalismo y la búsqueda de nuevos mercados lleva a las diferentes regiones la idea de modernización y progreso que permite el surgimiento de incipientes proyectos de reforma. Tal es el caso de la revolución en marcha o la ley 200 de 1936, políticas liberales que intentaron ser implementadas para impulsar el sector industrial y fortalecer el comercio internacional con base en las características de la economía colombiana.

La consolidación de estos nuevos grupos económicos imprime otras características a la élite nacional, diferenciándose de la anterior por su ideología liberal y su lógica de la defensa del derecho individual, en concordancia con el fortalecimiento del libre mercado. Cabe anotar que las élites políticas y económicas no presentaron diferencias estructurales; sin embargo, el proyecto de industrialización fue rápidamente reemplazado por las dinámicas del comercio internacional.

De manera general, los grupos de poder acordaron las estrategias para desarrollar el control de las formas de gobierno, incorporando las variaciones propias de la dinámica capitalista. Con el pasar del tiempo, terratenientes, el sector financiero y demás grupos económicos empresariales lograron repartirse a plenitud el poder político, el control de la estructura productiva y las instituciones donde se dictamina la política, en total armonía con el avance de las relaciones capitalistas a nivel mundial.

Esto explica las leyes para la alfabetización de campesinos a través de proyectos públicos como radio Sutatenza, que ayudaron a configurar y formar a la clase trabajadora de las ciudades, en común acuerdo con productores de aparatos radiales como la General Electric y Philips, dos poderosos conglomerados a los que, más que altruismo por la educación y la alfabetización, los une el deseo de generar mercados donde puedan extraer plusvalor.

Por ejemplo, los contratos firmados entre la General Electric, la Philips y Monseñor José Joaquín Salcedo abrieron más aún la posibilidad de expandir esta obra de la Iglesia en las veredas colombianas, puesto que, al aumentar el número de equipos, iba en aumento el número de radio oyentes (Calderón, 2013, p. 23).

En adelante, las políticas de comunicación en Colombia estarán subordinadas al avance del capital, asegurando el poder de los conglomerados mediáticos en el control del mercado, lo que explica no solo la brecha digital sino, también por qué no existe relación entre conectividad e igualdad social.

La brecha digital, definida como “la línea o distancia que separa al grupo que puede acceder a las TIC del grupo que no” (Ramírez y Gutierrez, 2008, p. 5), se debe entender en tres aspectos: su acceso, uso y calidad de uso, aunque los datos por parte de las instituciones oficiales se enfoquen mayoritariamente en el primer aspecto y ello concuerda con la orientación de las políticas públicas que buscan mejorar año tras año únicamente esos indicadores.

Si bien el acceso es importante no se deben olvidar otros aspectos claves para interpretar el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación en el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores. Aun así, las cifras al respecto son alarmantes: “Por ejemplo, en Colombia solo 67% de los estudiantes de 15 años tienen conexión a internet, 62% acceso a computadora y 29% un software educativo” (*La República*, 25 de agosto de 2020).

Al preguntarnos por la calidad del uso, las cifras podrían advertir que los conglomerados infocomunicativos no están interesados en su profundización, ya que impediría o limitaría la necesidad de controlar y concentrar la información, propia de los

mercados monopólicos. Según una de las últimas investigaciones del Centro Nacional de Consultoría (CNC) solo el 6% de quienes acceden al mundo digital se encuentran en un nivel avanzado del uso de internet (CNC, 2020).

En este sentido, podemos ubicar históricamente las políticas de fomento a la infraestructura que hicieron posible el desarrollo de mercados infocomunicativos, anclado a la necesidad de capacitar trabajadores, abriéndole paso al capital y su mundo de la mercancía. Este proceso se desarrolló a escala internacional, protegido bajo el manto del beneficio social y promovido a repetición desde el seno de organismos internacionales.

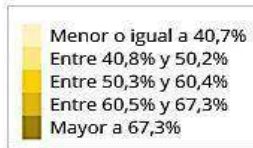
Aunque Radio Sutatenza es un proyecto que data de 1947, al estudiar el enfoque de las políticas comunicativas en los últimos 30 años, podemos dar cuenta de que el papel del estado en el proceso de producción capitalista sigue siendo el mismo. Sin embargo, no podemos desconocer que en el ejercicio de la lucha de clases, los sectores populares trabajan para invertir a la tecnología de beneficios sociales, gestando procesos de comunicación popular y presionando en el diseño de políticas orientadas a garantizar mejores condiciones de vida –con muy poco éxito en Colombia–.

De esta manera, las llamadas tecnologías de la información y la comunicación buscan llegar a nuevos mercados de consumidores en los que la generación de valor sea significativa, relegando temporalmente a otros territorios económicos menos atractivos, lo que explica la formación de la brecha digital en Colombia. Sin embargo, la expansión de las dinámicas del capital demanda la incorporación de las TIC a las relaciones sociales de producción en todo espacio posible. En regiones donde los procesos productivos no requieren de la participación central de las comunicaciones, o aquellas en las que el número de población total no representa un mercado significativo, el nivel de conectividad disminuye tal como podemos observar en la gráfica 1:

**Indicadores básicos de TIC en Hogares**

Proporción de personas de 5 y más años de edad que usaron Internet en cualquier lugar y desde cualquier dispositivo.

Total departamental - 2018



Nota: Los rangos especificados en este gráfico fueron calculados por quintiles.

Fuente: DANE

Gráfica 1. Indicadores Básicos de TIC en Hogares

Fuente: DANE, 2018.

Así la política comunicativa nacional ha asegurado la expansión de la dinámica capitalista, desde la misma Constitución Política de 1991, pasando por la ley 142 de 1994, ley 1341 de 2009, decreto 1078 de 2015 y leyes 1978 y 1955 de 2019. Hasta el plan nacional de desarrollo 2018- 2022, la normativa ha buscado incentivar el sector privado de las telecomunicaciones a través de la reducción de cargas económicas y la transferencia de infraestructura que incremente la tasa de ganancia en espacios poco atractivos para el mercado, alentando a que los conglomerados se expandan y lleguen a territorios donde antes la tasa de ganancia era reducida. A pesar de esto, “en Colombia, el 38% de las personas no usa internet y el 50% de los hogares no lo tiene” (MinTIC, 2019).

Aunque la tendencia en el uso de la internet en la última década venga en aumento, la dinámica es orientada claramente por las necesidades del capital con el beneplácito del Estado, quien desempeña el rol de regulador del mercado y concomitantemente deslinda su responsabilidad, frente al desigual acceso a las tecnologías de la información, la comunicación y la cultura. En la práctica, su competencia reguladora es limitada y poco clara frente al poder de los con-

glomerados mediáticos; no obstante, la relación de la lucha de clases ha logrado pequeñas conquistas que, en la lógica de las políticas de las telecomunicaciones, se traduce en el mínimo acceso o posibilidades otorgadas a los medios comunitarios cuya actividad, en la medida que no representa ningún riesgo para la estabilidad del capital, es permitida bajo el falso rasero de la democracia.

Otro claro ejemplo lo encontramos en el Dot Forcé creado por las siete economías más poderosas del mundo, que plantea como uno de sus objetivos que “todo el mundo, donde sea que se encuentre, debe tener la posibilidad de participar; nadie debe quedar excluido de los beneficios de la sociedad de la información” (G7, 2000). La expansión del capital es una necesidad para solventar su crisis estructural por lo que debe incorporar nuevos espacios a su dinámica de producción. Dicho proceso está acompañado de la incorporación de avances tecnológicos a los nuevos espacios.

Así, a través de discursos como la modernización, el desarrollo y con estos el cierre de la brecha digital, el liberalismo toma terreno para ampliar los espacios del capital, incorporando a las relaciones de producción el cambio tecnológico para poder extraer mayor beneficio del trabajador, aumentando su productividad y por ende obteniendo mayor plusvalía.

La técnica no es neutral: es un instrumento político. Los grandes descubrimientos científicos y tecnológicos han perfeccionado los instrumentos de dominio y con ellos han colaborado con el perfeccionamiento de la explotación capitalista: eso, la pérdida de la totalidad del cuerpo del obrero es lo que Marx llamó subsunción (Méndez, 2018).

La explotación del capital sobre la fuerza de trabajo requiere la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación al proceso productivo; además, las producciones de valores de cambio también requieren de las relaciones comunicativas que dichas infraestructuras posibilitan, “el monopolio de la información puede variar aleatoriamente los costes fijos y variables con el manejo de los precios y la estructura de mercado” (Sierra, 2005, p. 166).

Tal como lo venimos señalando, nos encontramos en la fase imperialista caracterizada por el papel esencial de la tecnología en

la eficiencia y productividad del proceso de producción capitalista (Valdés Gómez, 2004).

De esta manera, se ubica el papel de la tecnología y el avance tecnológico en las relaciones de producción “la tecnología que es en definitiva la expresión del interés de la clase burguesa por incrementar la ganancia” (Valdés Gómez, 2004) esto no quiere decir que adjudiquemos a la tecnología un papel negativo en el desarrollo social, en palabras de Marx “Los antagonismos y las contradicciones inseparables del empleo capitalista de la maquinaria no brotan de la maquinaria misma, sino de su empleo capitalista” (Marx, 1867, p. 270).

En este sentido, el avance de las tecnologías en el territorio nacional no es otra cosa que la expansión del desarrollo de las fuerzas productivas propias del capitalismo. Por esta razón, los liberales aducen el derecho a la conectividad y el cierre de la brecha digital sin cuestionar las relaciones en el proceso de producción o el carácter de la propiedad de dicha infraestructura; la tecnología es así subordinada a las lógicas de acumulación capitalista.

Por esta razón, se explica la existencia de una brecha digital en Colombia, sobre las zonas en las que hasta hace un tiempo las relaciones de producción no demandaban de la conectividad de sus habitantes o no constituían un mercado para los conglomerados mediáticos, sin embargo, “el dinamismo tecnológico del capitalismo se desenvuelve por medio de crisis, y procesos de valorización y desvalorización del capital” (Kats, 1996, p. 8), lo que explicaría que en razón de esta inestabilidad económica mundial otros espacios productivos incorporen los avances tecnológicos a su proceso, generando niveles de rentabilidad para los conglomerados mediáticos que terminen por aumentar el número de conectados a nivel nacional.

Como se mencionó anteriormente, la ampliación de la cobertura de las tecnologías de la información y la comunicación carece del principio de neutralidad y está subordinada al avance de las relaciones del capital en el territorio nacional. No en vano durante el periodo de confinamiento, el tráfico de internet aumentó en más de un 40%. Claro por ejemplo, reportó un crecimiento del 300% en la demanda de contenidos de entretenimiento; WhatsApp,



Facebook, YouTube y Netflix son cuatro de las firmas que también reportaron significativas cifras de crecimiento (Impacto TIC, 2020), exigiendo a los grandes operadores aumentar su capacidad productiva en cuestión de días, lo que lleva a pensar que es la lógica de la mercancía lo que explica la brecha digital, por lo menos en cuanto acceso se refiere.

La “función de progreso técnico” no solo está desactualizada, sino que es conceptualmente errónea, ya que en el capitalismo la intensificación de la innovación depende de la evolución de la tasa de beneficio, y no a la inversa. “El “progreso técnico” es una consecuencia, y no una causa. Al invertir esta relación causal la innovación se fetichiza, y aparece como determinante de la evolución económica” (Kats, 1996, p. 14).

En este orden de ideas, se empiezan a escuchar propuestas de corte liberal que claman por la conectividad y el cierre de la brecha digital, no por la necesidad de acceso a la información por parte de las clases populares, sino por asegurar el buen funcionamiento de las cadenas de producción.

El panorama regional no es alentador. Desde la Confederación de Cámaras de Comercio (Confecámaras), se precisó que en el 65% de los departamentos de Colombia la suscripción a internet es del 10%, lo que genera disrupciones en las cadenas productivas según el gremio (*Revista Dinero*, 2020).

Así, la conectividad forma parte de la estrategia de recuperación que el capital ha diseñado para superar su crisis más reciente, sumado a una política de transferencias monetarias y a la agudización del reconocimiento de derechos como mercancías, todo a expensas del deterioro de las condiciones de vida de la clase trabajadora, a la que el capital le da las mínimas herramientas para sobrevivir, mientras esta entrega su vida y su trabajo en función de la acumulación de capital, un nuevo contrato social que se camufla muy bien en teorías de “derechos” de corte liberal. En este sentido, se debe propender por distanciarse de las soluciones liberales y fomentar la organización de los trabajadores, que disputen la transformación de las relaciones capitalistas que se impregnan en el proceso de producción de la información y la comunicación.

## **CONCENTRACIÓN EXTRANJERA INFOCOMUNICACIONAL EN COLOMBIA Y LA FANTASÍA DEL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL**

América Latina tiene la característica de ser una de las regiones con mayor concentración mediática, donde los sistemas de comunicación se vinculan a grupos pertenecientes a familias elitistas de cada país. Para el caso colombiano, el monopolio mediático se conserva en las mismas familias que, de generación en generación, han desarrollado un proceso de monopolización nacional en otros sectores económicos; es decir, la propiedad mediática en Colombia tiene una vinculación directa con otros escenarios financieros, industriales o agroindustriales, lo que conlleva a la creación de grandes conglomerados para el dominio de una economía nacional.

Dichos conglomerados tienen una ramificación de uno o varios monopolios, que se integran de manera horizontal o vertical, pertenecientes al mismo propietario o familia propietaria. Según Mosco (2006), la concentración horizontal se ubica en el escenario de posesión de varias empresas líderes que no están directamente relacionadas con el negocio original; así mismo la corporación integrada verticalmente “es aquella que enlaza diversas fases del proceso productivo o de trabajo y que casi siempre se extiende a las actividades anteriores o posteriores del producto o servicio fundamental” (Herrán, 1991, p. 56). De tal modo, el monopolio vertical se crea a partir de cada proceso de producción, desde la extracción de materias primas hasta la distribución del producto.

En Colombia, los grandes conglomerados tienen la característica de integrarse de las dos maneras, tanto horizontal como vertical, desarrollando una integración cruzada. Así pues, el poder económico del país ubica en su dominio los grandes medios y producciones comunicativas nacionales (televisión, radio y prensa) en el marco de procesos monopólicos de integración horizontal –al ser dueños de empresas en varios sectores industriales, financieros o agroindustriales– y de integración vertical –como la propiedad de grandes extensiones de tierra para el saqueo de materias primas en el proceso de producción como el azúcar o bebidas gaseosas–. Existe una codependencia entre los medios masivos de comunicación y las empresas industriales

o agrarias en tanto su modo de obrar corresponde a defender los intereses de la empresa madre o sus propietarios, que influyen en los escenarios ideológicos, políticos y de consumo en el país.

Ahora bien, las políticas nacionales son permisivas con la concentración mediática nacional, pero lo es aún más con la concentración extranjera. Mastrini y Becerra (2017) especifican que las empresas multinacionales extranjeras de comunicación focalizan su negocio en el escenario telecomunicativo, mientras que la comunicación tradicional (prensa, radio y televisión abierta), como ya se ha visto, están en manos de empresas familiares que se vinculan a grandes monopolios industriales; sin embargo, enfatizan que el sector telecomunicativo tiene mayor concentración de propiedad privada en el sistema mediático. Con ello, se presupone que Colombia es dependiente al proceso infocomunicacional de empresas extranjeras que desarrollan servicios de televisión de pago a través de la compra de operadoras de cable e internet y que, además, se caracterizan por ofrecer telefonía fija y telefonía móvil; escenario significativo para situar el proceso de conectividad en relación a los intereses del monopolio con las brechas digitales y tecnológicas del país.

En este sentido, la concentración extranjera se manifiesta en grupos altamente concentrados; entre esos, la empresa mexicana Claro es el operador con mayor dominio, con negocios infocomunicacionales en televisión, internet, telefonía móvil y fija; Telefónica, empresa española, compra en el 2012 la empresa estatal colombiana Telecom y actualmente es uno de los operadores privados de mayor envergadura junto con Movistar; Directv, empresa estadounidense, filial de AT&T, es proveedora en el mercado de televisión satelital de pago y concentra en Colombia varios usuarios.

Según el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), el operador con mayor demanda por suscripción en internet es la empresa mexicana Claro, que sobrepasa la mitad de los usuarios que consumen internet móvil (57.95%) y telefonía móvil (51.18%) a nivel nacional en el primer periodo de corte del año 2020; luego se ubica la empresa española Telefónica con Movistar en un promedio de 18.3%; es decir, el 76% de las suscripciones de servicios

de internet y telefonía móvil los concentran los monopolios extranjeros en Colombia. El otro 24% lo obtienen empresas público-privadas nacionales como UNE-Tigo de Medellín, con un 15.3%, o la empresa pública ETB de Bogotá, con un promedio de 1.07%, entre otras.

En este panorama, Colombia le abre paso al fortalecimiento de la centralización mediática, con concentraciones de monopolios nacionales y dependencias extranjeras en el escenario infocomunicacional, que se consagran en normativas de comunicación estipuladas en el país. En tal sentido, actualmente Colombia está bajo el marco legal de las telecomunicaciones en la ley 1978 aprobada por el gobierno el 25 de julio del 2019; según dicha ley, se “favorece el acceso universal de conectividad y la cobertura de internet en el territorio colombiano”. Sin embargo, frente a la normativa se han evidenciado unos contrastes que no le dan cierre a la brecha tecnológica y digital en el país y, por el contrario, estimulan los monopolios de comunicación nacionales y extranjeros, contradiciendo el artículo 75 de la actual Constitución Política de Colombia, que expresa evitar el monopolio de la comunicación: “el Estado intervendrá por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético”.

En este sentido, en el objeto de la ley es explícita la política de estímulos, en mayor medida, a las empresas que prestan servicios de telecomunicación e internet; es decir, a los proveedores con mayor concentración extranjera, como ya se ha señalado anteriormente, y al espectro de televisión abierta concentrada mayoritariamente en los conglomerados privados.

La presente ley tiene por objeto alinear los incentivos de los agentes y autoridades del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), aumentar su certidumbre jurídica, simplificar y modernizar el marco institucional del sector, focalizar las inversiones para el cierre efectivo de la brecha digital y potenciar la vinculación del sector privado en el desarrollo de los proyectos asociados, así como aumentar la eficiencia en el pago de las contraprestaciones y cargas económicas de los agentes del sector (Ley 1978, 2019, art. 1).

Potencializar la vinculación con el sector privado, como lo expone el objeto de la ley, le permite a los grandes conglomerados económicos de comunicación expandir las telecomunicaciones a territorios donde no se encuentran y posicionar eufemismos de brecha digital, es decir, explotar los espacios de infraestructura comunicacional en territorios periféricos, para seguir fortaleciendo el monopolio mediático; de igual manera, llegar con infraestructura a dichos territorios no equivale al cierre de la brecha digital, ya que el acceso supone un costo y la disponibilidad de aparatos tecnológicos y digitales que permitan un empalme con la cobertura de internet que parte de la sociedad no puede afrontar, en función de condiciones desiguales.

Según Garzón (2019), dentro de la ley se amplía la concesión del espectro electromagnético, para que los conglomerados privados tengan más tiempo de recuperar lo invertido: “Las concesiones de espacios de televisión del canal nacional de operación pública, de que trata el artículo 41 de la Ley 1753 de 2015, tendrán un término de duración de veinte (20) años, que serán prorrogables hasta por veinte (20) años” (Ley 1978, 2019, art. 34). Además, especifica que las contraprestaciones de dichos operadores al Estado serán por medio de servicios y no con recursos financieros (Garzón, 2019).

## **EL PODER TELECRÁTICO EN COLOMBIA**

*Concentración de los medios, institucionalización, alienación y poder político y económico*

En Colombia la democracia es muy débil, hay una preponderancia de autoritarismo disfrazado, lo cual se evidencia al ocupar el segundo puesto en desigualdad en nuestra región y el séptimo del mundo (Monterrosa, 2017). El poder político se concentra en unos pocos grupos económicos, quienes de igual manera acumulan y son dueños de los medios de comunicación masivos nacionales.

Ese poder económico y político que representan los medios hegemónicos de comunicación, para el caso televisión, ocupan en su totalidad el espectro electromagnético (duopolio) y la

casi totalidad de la parrilla en radio, sin dar oportunidad para que otras propuestas participen en ese acceso y divulgación.

La mentalidad propietaria de esa totalidad telecrática obedece al pensamiento conservador/liberal, reaccionario e institucionalista que, a pesar de lo anterior, también toma la opción pragmática de acomodarse a las circunstancias, con tal de proteger su acumulación y control de los bienes de uso colectivo, a los que la o el trabajador solo accede cuando se participa en la cadena de explotación al venderles su fuerza de trabajo a cualquier precio para sobrevivir.

Se trata de medios de comunicación cuyos dueños promueven la guerra económica y militar dentro y fuera del medio, impidiendo los cambios en lo socioeconómico que el país necesita para vivir en dignidad y con niveles de equidad en derechos para toda la población, por cuanto la riqueza de esos grupos económicos es el resultado del sistema económico y social inequitativo el cual defienden y sacan ventaja.

## **LA TELECRACIA**

Asegurar que somos un país telecrático es afirmar que la subjetividad se puede afectar enormemente por los medios y redes de información, al ser una vía muy importante por la cual la institucionalidad, influenciada por el consolidado poder de los grupos económicos que determinan la política económica, la política y las pasiones culturales, se sirven para adoctrinar y adiestrar a la audiencia, en gran parte analfabeta política, lo que le da altos niveles de credibilidad y rating a las narrativas que presentan esos canales de televisión o radios en sus noticieros, magazines y novelas, transmitiendo sus principios y virtudes para que el público acepte –lo bueno y lo malo– desde la visión del dueño del medio, sin necesidad de tener otros puntos de comparación. La información institucional que transmiten los medios privados y públicos es monocolor, ya que los propietarios han logrado unificar las editoriales y titulares, cerrando filas en la defensa de su interés corporativo.

Unificar las editoriales para prever el futuro es el logro de la oligarquía nacional al utilizar sus medios de información.



Cuadro 1. Institucionalidad telecrática

Este cuadro evidencia la defensa de la institucionalidad en el marco de un proyecto social hegemónico telecrático por parte del poder económico, que irradia lo político (determinación determinada determinante), el cual pretende influir, y en lo posible manipular, a los gobernantes, para que se sumen o respeten su proyecto de acumulación.

Un ejemplo; vemos como la oligarquía recogida en el grupo “Destino Colombia” para el año 1996, escribe el plan “Todos a Marchar”, logrando imponer por dos décadas su proyecto “Visión Colombia Segundo Centenario: 2019” y coloca personajes transitorios, como lo son los ex presidentes Uribe y Santos y el actual presidente Duque (2018-2022), quien continúa desarrollando en su cuatrienio la temática de la “Seguridad Democrática” y generando la agenda desde la cual se implementa, en el que los medios de comunicación de los grupos económicos que apoyaron y financiaron su campaña presidencial, transmiten directrices de gobierno, logrando mostrar, vender y seducir acerca de las ventajas de ese proyecto y temática a la población, que en medio de su falta de información y su analfabetismo político, se pueden alinear a su favor.

Es tanto el poder telecrático que en un hogar pueden faltar alimentos para la nutrición familiar, pero nunca un televisor, ese es el alimento diario de la sociedad nacional, con el que muchas familias no pelean; buena parte del día solo se sientan a entretenerse y a apropiarse de sus valores recibiendo el caudal de información ideológica que elaboran esos grupos mediáticos. Cabe recordar que es casi imposible entrar a un restaurante a almorzar y que su dueño no tenga sintonizados uno de los dos canales que manejan el espectro electromagnético, como lo es Caracol y RCN.

La *telecracia* colombiana se nutre de la visión clasista de los dueños de los medios de comunicación, ubicando el patrón caridad (como objeto de uso cotidiano) en vez de la solidaridad (como sujeto de derechos relevante), al ver al “receptor” como mercancía (económica, política y cultural), con el fin de vincular la producción y los contenidos del grupo económico dueño del medio y de la economía nacional, con el incremento de sus ventas, asimilación de sus conceptos y protección de sus intereses, todo en uno, aunque sean ajenas a este; para ello, contratan a especialistas en manejo de audiencias y marketing, quienes les ayudan a publicitar y grabar en las mentes del “receptor” sus productos y concepciones.

Por más que en el mundo existan diversidad de gustos, lenguajes y formatos, el enfoque desde el cual se habla es el mismo, en el sentido de que la hegemonía occidental moderna ha logrado permear nuestros pensamientos y expresiones homogenizándolos; logrando explotarlos a su favor.

En sí, el poder telecrático nacional es blanco, racista, xenófobo, patriarcal, católico, moderno; en una sola palabra, es capitalista.

La última instancia de ese proyecto corporativo telecrático institucionalizado es influir en totalidad en la vida de la sociedad a su favor; por ello, y con previo acuerdo de las clases dominantes, los demás campos (educación, ambiente, hábitat, político, económico y cultural), reproducen las mismas enseñanzas y representaciones, las cuales carecen de visión crítica o liberadora.



## **CARACTERÍSTICAS DE LA CONCENTRACIÓN TELECRÁTICA EN COLOMBIA**

Con la Constitución del 1991 se abrió la posibilidad de privatizar el espectro electromagnético, el cual era de “todo el pueblo colombiano”, es por ello que durante el gobierno del expresidente Ernesto Samper, representante del partido tradicional Liberal y de apellido elitista, se le concedió a los dos grupos económicos más fuertes e influyentes de ese entonces (1997-1998), Santo Domingo (Caracol) y Ardila Lule (RCN), las licencias multimillonarias para operar los dos primeros y únicos canales privados que existen,<sup>34</sup> cuyas licencias han sido renovadas en 2019, lo que ha terminado por constituir el oligopolio oligárquico que no ha permitido abrir el espectro a otras posibilidades mediáticas. En sí, el espectro es manejado por dos empresarios (duopolio).

Más datos: en las sesenta y tres facultades de periodismo del país se enseña de hecho a desear ingresar a un canal hegemónico para trabajar y triunfar, desde los fundamentos de la competencia y el mercado. Se trata de carreras en prestigiosas universidades privadas de comunicación y periodismo, cuyas cuotas sobrepasan, muchas con creces, el costo de los dos mil dólares, lo que las hace exclusiva de la clase pudiente o de quien se endeuda con créditos gran parte de su vida.

En las frecuencias AM y FM, el común de emisoras sostiene un pensamiento hegemónico, aunque existen cuatro emisoras de universidades, entre las cuales dos son privadas y dos públicas, que manejan alguno que otro espacio de sus parrillas con acercamiento al análisis crítico.

En el 60% del territorio nacional no existen medios propios; en los lugares apartados solo se coge la señal de las emisoras militares, brindando la versión “uniformada” de la información, según es indicado por el Colectivo de Juristas (2020). Los diez primeros medios impresos, periódicos o revistas más comprados por el público pertenecen a los conglomerados económicos que hacen influencia selectiva. Los diez primeros medios impresos, periódicos o revistas, más comprados por el público, pertenecen a los conglomerados

---

34 El costo de las licencias asciende a los US\$ 95 millones de dólares de ese entonces (1998), una cifra económica imposible de conseguir para un movimiento social colombiano que intentara acceder a las mismas.

dos económicos que hacen una influencia selectiva; en este caso, el periódico amarillista más comprado “Q’hubo” del Grupo Nacional de Medios que pertenece a la familia elitista Lloreda; el periódico “El País” perteneciente a la familia Galvis; los periódicos “Vanguardia Liberal” y “El Colombiano” de las familias Gómez y Hernández; como se observa todas estas familias son dueñas de periódicos regionales ancladas a los grupos económicos y a la política tradicional. Le sigue un periódico de distribución gratuita llamado *ADN*, de la Casa Editorial El Tiempo, del grupo económico Luis Carlos Sarmiento Angulo. En el tercer lugar hay un empate técnico entre el periódico de venta diaria *El Tiempo*, del grupo económico Luis Carlos Sarmiento Angulo, y la revista de venta semanal *Semana*, de la familia tradicional López Caballero y del grupo económico Gilinsky. Continúa la lista con el periódico *Al Día*, casa editorial El Heraldito, de las familias del departamento del Atlántico: Pumarejo, Fernández y Manotas; en posiciones inferiores, ubicamos en ventas o distribución el periódico *Publimetro* (distribución gratuita), *El Espectador*, del grupo empresarial Santo Domingo, *Extra*, del grupo SAS, *El Colombiano*, de las familias tradicionales de Medellín Gómez y Hernández y *El país*, de la familia Lloreda en el Valle del Cauca. Como podemos observar, la gran prensa de la élite económica y política tiene monopolizado ese sector; donde no aparece ningún medio alternativo o popular (Monitoreo de medios, 2015).<sup>35</sup>

A nivel de la televisión la situación no varía, con porcentajes de 72% y 60% respectivamente encontramos, con mayor audiencia, a Caracol TV, del grupo Santo Domingo, le sigue RCN Tv del grupo económico Ardila Lule y luego el canal City TV, de la Casa editorial El Tiempo, del grupo económico Sarmiento Angulo. De aquí en adelante, con porcentajes que no superan el 4%, encontramos Canal UNO, cuyos dueños son periodistas nacionales, y una compañía norteamericana de entretenimiento llamada HemisPhere, enseguida el canal público regional TeleAntioquia y el canal público nacional Señal Colombia. Le sigue el canal de cable privado Cable Noticias del grupo Andinos SA (sus dueños son golpistas y reaccionarios venezolanos) y,

---

35 Información tomada y analizada desde la página de *Monitoreo de Medios* para Colombia. Los datos para el tema de televisión y radio e impresos no han variado sustancialmente desde el 2015 al 2020, por ello su vigencia.

por último, los canales públicos regionales, cuya editorial representa la clase tradicional anquilosada en el poder, en su orden, con muy baja audiencia: Canal Capital, TeleCaribe y TelePacífico. Observamos el mismo patrón de monopolio en el pensamiento, en tanto los canales privados y públicos no tienen una mirada alternativa a la dominante.

En el campo de la radio comercial quien se lleva la mayor audiencia es la frecuencia FM, en donde son los grupos económicos dominantes quienes, con sus diversas emisoras, monopolizan la frecuencia y los contenidos. En primer lugar se ubica con 21% de audiencia la emisora musical Olímpica Stereo, de la Organización Radial Olímpica, de la familia y grupo económico político Char; le sigue Caracol Radio y la emisora La W, del grupo español Prisa; en seguida las emisoras La FM y RCN radio, del grupo económico Ardila Lule; le sigue Blu Radio del grupo Santo Domingo; continúa con La cariñosa, del grupo Ardila Lule; La Reina, del grupo económico Char y la emisora Fantástica, del grupo Ardila Lule.

En la prensa digital, sin negar el avance de periódicos populares y “alternativos”, los que obtienen mayor número de visitas son los mismos medios tradicionales ya mencionados, como lo son: *Semana*, *El País*, *RCN*, *El Colombiano* y *El Espectador*, lo que significa que en ese campo no cambia la tendencia hegemónica; le siguen: *Kenyke*, *La Silla Vacía*, *Pulso*, *Las 2 Orillas* y *Minuto 30*; estos últimos, aunque posan de “alternativos”, son parte de la hegemonía mediática, según lo registra el Monitoreo de medios (2015).

## **CASOS DEL PODER TELECRÁTICO COLOMBIANO**

Revisemos algunos casos sustanciales de la relación política, económica y mediática de los grupos económicos con propiedad e influencia comunicacional, por cuanto en Colombia, es destacable la total expresión de “quien tiene un grupo económico, es dueño de medios de comunicación”.

- El grupo Luis Carlos Sarmiento posee más de 60 grandes empresas, diversificadas en varios sectores, como la construcción inmobiliaria y la infraestructura, destacándose su desempeño financiero con el grupo de bancos AVAL. Políticamente ha financiado las

campañas de los presidentes que han llegado cada cuatro años al gobierno, quienes le han retribuido con cargos gubernamentales a sus directivas o contratos de obras. Entre otras operaciones, han colocado al Fiscal General de la Nación.<sup>36</sup> En lo mediático es dueño del principal periódico de circulación nacional *El Tiempo*, y de los canales de televisión El Tiempo tv y City TV; como de revistas de chismes “para hombres” y financieras.

- El grupo Gilinsky es dueño de un emporio de más de 10 empresas, entre las que encontramos hoteles, pasabocas, sillas y divisiones de oficina, bancos a nivel nacional e internacional, además de poseer una de las constructoras de vivienda y equipamientos más grandes del mundo. En lo político, son defensores del expresidente Uribe y la institucionalidad. A nivel mediático, tiene el 50% del grupo Semana, el cual es dueño de la revista de opinión *Semana*, siendo la más leída en el país; de igual manera han incursionado en la opinión con *Semana Digital*, contratando a varios periodistas y analistas, en su mayoría reaccionarias (os). Y aunque esa revista posa de diversa en las opiniones políticas, acaban de cancelar el contrato al analista político Ariel Ávila, quien ha realizado críticas al partido de gobierno (Centro Democrático/uribista) y le brindó desde su editorial el apoyo a la Minga 2020.

- El grupo empresarial Santo Domingo posee negocios de comercio, industria, financieras y cine; como así también es propietario de la principal bebida cervecera nacional, llamada Águila. Siempre ha sido el perfecto aliado de los gobiernos nacionales. En lo mediático, es dueño de *Caracol TV*, la cual factura millones de dólares al año, la emisora de alta sintonía BluRadio, en la cual trabaja el esposo de la hermana del presidente y también el periódico *El Espectador* y la revista *Shock*. Son patrocinadores del fútbol rentado nacional.

- La organización Carlos Ardila Lulle tiene un caudal de más de 80 empresas, que van desde las bebidas gaseosas y jugos Posto-

---

36 Este grupo económico es responsable de recomendar y hacer efectivo por parte de gobierno nacional el nombramiento del ex Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez, quien encubrió la corrupción del grupo económico en los contratos de Odebrecht y varios actos ilegales relacionados con el asesinato del testigo ingeniero Jorge Enrique Pizano en el año 2018.

bón y agroindustrias hasta el gerenciamiento del equipo de fútbol Atlético Nacional. En lo político, siempre ha recibido los favores del ejecutivo, otorgándole la Orden de Boyacá a su fundador. En lo mediático, tiene en su haber a Radio Cadena Nacional (RCN), la cual se encuentra en Radio, televisión nacional e internacional, diversificada en novelas, cine y propagandas, y a la emisora La Mega, la cual le genera altos ingresos.

- El Grupo Olímpica, con asiento en la costa atlántica, ha logrado construir un emporio que va desde supermercados, droguerías, banco (Serfinanzas), hasta equipos de fútbol e inmobiliarias. Políticamente, su clan lleva décadas ocupando puestos en el congreso, alcaldías y gobernaciones, siempre brindando apoyo al ejecutivo. A nivel mediático, son dueños de la cadena radial Olímpica Stereo y de otras más en Panamá.

- Grupo Empresarial Antioqueño se compone de una coalición de más de 125 empresas entre las que encontramos Alimentos Nutresa, Cementos Argos, banco Bancolombia y seguros Suramericana. En lo político, han influenciado enormemente al ejecutivo nacional y al municipal, son aliados estratégicos del presidente o del alcalde de turno caso Medellín. En lo mediático, manejan la empresa de cable HVtv y tiene alianzas de clase con los otros grupos económicos dueños de canales masivos para publicitar sus marcas y productos.

- Grupo Empresarial y Social de Defensa, con varias empresas a su servicio, entre ellas: Universidad Militar, industria militar y hoteles. Políticamente, aunque se les pide neutralidad, siempre han acompañado las políticas institucionales más reaccionarias. Mediáticamente, comprende más de 90 emisoras y medios de televisión e impresos.

- Red+mas es el canal de Carlos Slim, dueño de la prestadora de servicios en comunicación celular, internet y telefónica Claro. Políticamente, se coloca del lado del conservadurismo; y aunque mediáticamente tiene un canal en Colombia cuya programación es de enlatados tradicionales y producción de show mediático, da la posibilidad de tener tres programas: Zona Franca, Efecto Pirry y la TeleLetal, que han criticado constante y abiertamente al régimen político

nacional. Son permitidos por cuanto al hacer el balance de costo-beneficio no influyen notoriamente en la población para cambiar el régimen, sumándole la posibilidad de atraer otros públicos que no encuentran este tipo de espacios en otras programadoras, logrando incrementar el rating al canal.

Notablemente, se da preferencia a los operadores privados que no incitan el cambio de sistema ni de gobierno y que permiten la complicidad del poder político con el poder económico, utilizando la herramienta mediática para sus fines. Algunos aceptan la posibilidad de “criticar el estado de las cosas” en su programación, pero no influyen en la población para determinar un cambio de régimen o modelo económico.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

- Acosta, A. (2019). El capitalismo tardío y periférico en tres tiempos (hitos de la economía colombiana).
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Calderon, R. (2013). Escuelas radiofónicas, amalgama de educación, cultura y evangelización. Acción cultural popular llega a las parroquias de Pamplona, 1954- 1957. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 18 (2).
- Centro Nacional de Consultoría (2020). Radiografía de la era digital en Colombia. Disponible en: [www.centronacionaldeconsultoria.com/post/radiografia-de-la-era-digital-en-colombia-cnc-2020](http://www.centronacionaldeconsultoria.com/post/radiografia-de-la-era-digital-en-colombia-cnc-2020).
- Colectivo de Juristas (2020). Charla “Comunicación, Periodismo y Derechos Humanos”. II Ciclo de Charlas en Derechos Humanos “Carlos Valencia García”. Disponible en: <https://www.facebook.com/coljuristas/videos/380118836702617>.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- G7 (2000). Okinawa Charter on Global Information Society. Okinawa, julio.
- Garzón, J. (2019). La ley TIC no modernizará las telecomunicaciones ni la información. *Razón Pública.com*. Disponible en: <https://razonpublica.com/la-ley-tic-no-modernizara-lastelecomunicaciones-ni-la-informacion/>.

- Herrán, M. T. (1991). *La Industria de los medios masivos de comunicación en Colombia*. Bogotá: FESCOL.
- Impacto Tic 2020. Disponible en: <https://impactotic.co/conectividad-en-colombia-a-prueba-de-pandemia/>.
- Katz, C. (1996). La concepción marxista del cambio tecnológico. *Revista Buenos Aires. Pensamiento Económico*, 1.
- Katz, C. (1998). Optimismo y pesimismo en la economía de la innovación. *Problemas del desarrollo*, 29 (113).
- Katz C. (2012). Interpretaciones de la crisis. En J. Estrada Álvarez (Coord.). *Tendencias de análisis y configuraciones del poder*. Buenos Aires: CLACSO.
- La República* (25 de agosto 2020). Así es como la brecha digital ha afectado a los estudiantes de América Latina y el Caribe. Disponible en: [www.larepublica.co/globoeconomia/asi-es-como-la-brecha-digital-ha-afectado-a-los-estudiantes-de-america-latina-y-el-caribe-3049822](http://www.larepublica.co/globoeconomia/asi-es-como-la-brecha-digital-ha-afectado-a-los-estudiantes-de-america-latina-y-el-caribe-3049822).
- Ley 1978. Por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia, 25 de julio del 2019.
- Marx, K. (1867). *El capital*. Tomo I, Vol I.
- MinTIC (20 de marzo 2019). En Colombia el 50% de los hogares no tiene internet. Disponible en: [www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/MinTIC-en-los-Medios/92615:En-Colombia-el-50-de-los-hogares-no-tiene-internet](http://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/MinTIC-en-los-Medios/92615:En-Colombia-el-50-de-los-hogares-no-tiene-internet).
- MinTIC (2020). Suscriptores internet dedicado por operadores a nivel nacional.
- Monitoreo de Medios (2015). Grupos Mediáticos. Disponible en: <http://www.monitoreodemedios.co/grupos-mediaticos/>.
- Monterrosa, H. (16 de noviembre de 2017). Según el Banco Mundial, Colombia es el segundo país más Desigual de América Latina. *La República*. Disponible en: [www.larepublica.co/economia/segun-el-banco-mundial-colombia-es-el-segundo-pais-mas-desigual-de-america-latina-2570469](http://www.larepublica.co/economia/segun-el-banco-mundial-colombia-es-el-segundo-pais-mas-desigual-de-america-latina-2570469).
- Mosco, V. (2006). La economía política de la comunicación: Una actualización diez años después. *Cuadernos de*

- información y comunicación*, 11, pp. 57-79. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CIYC/article/view/CIYC0606110057A/7274>.
- Ramírez, I. y Gutiérrez, A. (2008). Brecha digital en Colombia. Cintel. *Revista Dinero* (2020). Conectividad, una necesidad para que crezca la economía de Colombia. Disponible en: [www.dinero.com/pais/articulo/cual-es-el-nivel-de-conectividad-de-colombia-en-2020/292833](http://www.dinero.com/pais/articulo/cual-es-el-nivel-de-conectividad-de-colombia-en-2020/292833).
- Sierra, F. (2006). *Revista REDES.COM*, (3). Disponible en: [www.franciscosierrecaballero.net/wp-content/uploads/2014/11/2017-01-20-Trabajo-inmaterial-y-cr%C3%ADtica-econ%C3%B3mico-pol%C3%ADtica-del-capitalismo-cognitivo.pdf](http://www.franciscosierrecaballero.net/wp-content/uploads/2014/11/2017-01-20-Trabajo-inmaterial-y-cr%C3%ADtica-econ%C3%B3mico-pol%C3%ADtica-del-capitalismo-cognitivo.pdf).
- Valdés Gómez, M. Sc. I. (2004). La Tecnología como proceso social: una visión desde Marx. Comunicación presentada en la III Conferencia Internacional La obra de Carlos Marx y los desafíos del Siglo XXI. La Habana, Cuba. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/cuba/if/marx/documentos/22/La%20tecnolog%EDa%20como%20proceso%20social.pdf>.





# **CUBA**

## **ANTE LOS RETOS DE UNA CONECTIVIDAD SOCIAL INCLUSIVA**

Hilda Saladrigas Medina, Beatriz Pérez Alonso,  
Fidel Alejandro Rodríguez Derivet y Willy  
Pedroso Aguiar

### **EL ACCESO Y USO DE INTERNET EN CUBA. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA**

Los inicios de la introducción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en Cuba datan de 1968. Actores del proceso afirman:

Esta entrada estuvo asociada a la necesidad de trabajar con datos e información. En un primer momento, el registro, procesamiento, almacenamiento y análisis de datos e información censal (1970). Posteriormente, el propósito principal estuvo centrado en el acceso, adquisición, procesamiento, almacenamiento y análisis de datos e información estadística, de planificación, económica y científico-técnica donde el origen de esta última estuviera, bien en los países del bloque socialista, bien en países occidentales, bien en la propia Cuba. Sin dudas, todo ello respondía a políticas de gobierno con el fin de emplear dichas tecnologías en la conducción y control de la ejecución de la planificación del desarrollo económico, social y en los servi-

cios de información científica y técnica con prioridad para los sectores agropecuario, construcción, salud pública, educación superior e investigación científica y técnica a fin de mejorar su eficacia y eficiencia. (Arango, 2021).

En la década de 1970 se trabaja en la transmisión de datos, empleando diseños autóctonos “que mostraban desarrollos propios basados en las tecnologías de conmutación de paquetes” (Martínez, 1993). Ello se vio favorecido en 1973 con la entrada de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) de los países socialistas y su incorporación al Centro y Sistema Internacional de Información Científica y Técnica (CIICT) de dicha agrupación.

Para los primeros años de la década de 1980 ocurren un conjunto importante de hechos internos<sup>37</sup> que propiciarían el “acceso a distancia a las bases de datos de información científica y técnica de dicho centro internacional entre La Habana y Moscú mediante comunicación por satélite” (CIICT/IDICT, 1983). En los años 1984, 1985<sup>38</sup> y 1986 se amplían capacidades de infraestructura tecnológica de procedencia, tanto del campo socialista como de países occidentales, adquiridos con fondos gubernamentales cubanos. En la segunda mitad de esta década se producirían otros dos importantes hitos. En primera instancia, el 8 de septiembre de 1987 se crean los Joven Club de Computación y Electrónica (JCCE) como una estructura de la Unión de Jóvenes Comunistas, con la misión de proporcionar y elevar una cultura informática a la comunidad ciudadana con prioridad hacia niños y jóvenes, desempeñando un papel activo, creativo y de formación de valores en el proceso de informatización de la sociedad

---

37 Entre otros hechos se destacan: la creación del Frente Biológico (1980), el nacimiento del proyecto de la Biblioteca Central de Ciencia y Técnica (1981) y la posterior fusión de este con el Instituto de Documentación e Información Científica y Técnica (IDICT) de la Academia de Ciencias de Cuba en enero de 1983.

38 En este año crea el Frente de la Electrónica y la Comisión Nacional de Computación (luego denominada Comisión Nacional de Informática) con el objetivo de coordinar esfuerzos y unir voluntades en el país para el desarrollo de estas capacidades (Pérez, 2019, p. 16).

cubana (JCCE, 2021). Abiertos en todos los municipios del país de manera paulatina, han sido un pilar en la formación de capacidades de la población cubana como parte del proceso de informatización de la sociedad y son un reflejo de la visión social de acceso a las TIC que ha primado en Cuba:

En 1989 comienza a extenderse el servicio de correo electrónico fuera de los límites del Capitolio Nacional [sede del proveedor CENIAI del IDICT en Cuba] [...] donde ya se desarrollaba un servicio de mensajería electrónica mediante enlace satelital de alcance internacional desde 1988. (Chao y Gómez, 1998, p. 222).

En la década de 1990, en medio de una de las mayores crisis económicas que ha vivido Cuba, denominada “período especial”, se consolida en todo el país el servicio de correo electrónico<sup>39</sup> y se logra la conexión del país a internet,<sup>40</sup> tras casi tres décadas de intenso trabajo investigativo por parte de los científicos e ingenieros cubanos de diferentes especialidades de la ciencia, la tecnología y los servicios de información científico-técnica que respondían a políticas que en este sentido había establecido el país en función de su desarrollo. Ello contó con una colaborativa asistencia técnica internacional, fundamentalmente europea, latinoamericana (Costa Rica, Brasil, Uruguay y Canadá) y de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que facilitó la obtención del dominio país

---

39 Operan como proveedores CENIAInternet (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, CITMA) que “[...] inició sus actividades con el servicio de gateway internacional, al facilitar la conexión a redes de transmisión por conmutación de paquetes y, por esta vía, el acceso a servicios en línea y correo electrónico a otros países” (Arango, 1992, p. 147). También ofrecían servicios de correo electrónico: TinoRed (Joven Club de Computación y Electrónica, de la Unión de Jóvenes Comunistas); RedMes (Ministerio de Educación Superior); RedUniv (Red de la Universidad); INFOCOM (Ministerio de Comunicaciones); CIDET (Instituto de Cibernética, Matemática y Física-ICIMAF del CITMA); INFOMED (Centro Nacional de Información de Ciencias Médicas, Ministerio de Salud Pública, MINSAP); Teledatos (Grupo de la Electrónica del Turismo) y Columbus (Chao y Gómez, 1998, p. 232).

40 22 de agosto de 1996.

.cu<sup>41</sup> y tres Clases B de direcciones IP.<sup>42</sup> Fuertes fueron las resistencias por parte del gobierno y las empresas de telecomunicaciones de los Estados Unidos, que interpusieron todo tipo de obstáculos para el desarrollo de esta tecnología y todas sus bondades para el país caribeño. No obstante, y a partir del intenso trabajo de relaciones internacionales que se venía desarrollando, y el marco que ofreció la Ley Torricelli en 1994<sup>43</sup> con una licencia especial del congreso de los Estados Unidos, se facilitó el apoyo del proveedor internacional Sprint Corp., que permitió en octubre de 1996 dejar inaugurado de manera formal y operacional, el primer servicio de internet en el país, con sede en el ID-ICT, Capitolio Nacional. En 1999, CENIAInternet pasa a formar parte de la Empresa de Tecnologías de la Información y Servicios Telemáticos Avanzados (CITMATEL), del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de Cuba (CITMA). En esta etapa se adopta el nombre Cubanic<sup>44</sup> para identificar al nic.cu (Pérez, 2019, p. 33).

Entonces, el Jefe de la Oficina de Informatización de la Sociedad, del Ministerio de la Informática y las Comunicaciones del país afirmarí­a:

El modelo de desarrollo elegido por Cuba para el acceso a internet era el de priorizar los servicios sociales [...], se proponía seguir estimulando el crecimiento de las redes sociales, no solo para que la población pudiera acceder al conocimiento, sino para que dispusiera, además de servicios que mejoraran su calidad de vida: consultas a distancia, trámites, gestiones de gobierno, correo y comercio electrónico, etc. (Roberto del Puerto citado por Moreno, 2008, p. 13).

---

41 Por parte de TinoRed.

42 Por parte de CENIAI- IDICT.

43 Firmada en 1992.

44 Cubanic es responsable de administrar el dominio de primer nivel “.cu” correspondiente a Cuba, brinda el servicio de registro de nombres de dominio de segundo nivel en Internet bajo .cu y se encarga del registro de nombres de dominio de tercer nivel bajo los subdominios genéricos de segundo nivel bajo .cu: .com, .edu, .org, .net, .gov e .inf. (Pérez, 2019, p. 35)

La primera década del siglo XXI se caracteriza por la ampliación de la incorporación a internet de los medios de comunicación tradicionales, fundamentalmente los impresos,<sup>45</sup> así como de blogs con las más diversas temáticas y la creación de portales web.<sup>46</sup> Ello se ve favorecido por la aprobación de la Política de Difusión de Contenidos en Internet en 2008, en la cual se abordaba lo relacionado con la informatización de la prensa, la creación de las redacciones digitales en cada medio y la necesidad de potenciar la capacitación y superación de este sector en relación con las particularidades de la comunicación en internet y el uso más eficiente de las tecnologías, lo que contribuyó a lograr el necesario salto cualitativo del periodismo digital. También trazó como una prioridad la generación de contenidos en la red y la creación de publicaciones digitales en los Organismos de la Administración Central del Estado (Pérez, 2019, p. 50).

En el decenio 2010-2020 se aprecia un impulso importante en materia de informatización en el país con diversos proyectos que han mediado en la vida del cubano. Entre ellos destaca la enciclopedia cubana EcuRed (2010)<sup>47</sup> alojada en los Joven Club de Computación y Electrónica (JCCE) y con versión portátil.<sup>48</sup> También la firma de convenios para ganar en independencia tecnológica y la conexión mediante cable submarino que une a Venezuela con varios países del Caribe, incluyendo a Cuba, el cual funciona desde 2011.<sup>49</sup> En enero de 2013 se aprueba la política general para el empleo de las redes sociales de internet en el país. Se amplían los espacios de acceso y uso público<sup>50</sup> y privado<sup>51</sup> de los servicios de internet alámbricos e inalámbricos con incremento de las velocidades de transmisión de datos. Se inicia

---

45 Desde finales de los años noventa ya estaban en internet los periódicos nacionales *Granma Internacional* y *Trabajadores*.

46 El 3 de enero de 2000 fue puesto en línea el portal electrónico [www.cuba.cu](http://www.cuba.cu) por la Empresa de Tecnologías de la Información y Servicios Telemáticos Avanzados (CITMATEL) (Pérez, 2019, p. 38).

47 Hasta diciembre de 2019, 57 mil personas habían colaborado en 207 mil artículos (CITMATEL, 2020).

48 Que incluye su empleo en celulares (EcuRed, 2021).

49 El cable aumenta la velocidad de transmisión de datos, imágenes y voz, gracias a sus 640 Gb (gigabytes).

50 Salas de navegación y parques wifi.

51 Nauta Hogar.

el despliegue de la televisión digital y de las plataformas tecnológicas habilitadoras para el gobierno y el comercio electrónico. Se aprueban por el gobierno y comienza la implementación de las políticas públicas para el Perfeccionamiento de la Informatización de la Sociedad en Cuba<sup>52</sup> y para el Fortalecimiento y Desarrollo de la Empresa Estatal de Aplicaciones y Servicios Informáticos.<sup>53</sup>

### **ALGUNOS RETOS EN LA PROMOCIÓN DEL ACCESO Y USO MASIVO DE INTERNET EN CONDICIONES DE EQUIDAD**

Las llamadas brechas digitales reflejan no solo las diferencias entre los que tienen y no tienen acceso a las TIC, sino múltiples contrastes respecto a las competencias y la calidad del uso por parte de los individuos, así como brechas culturales, de género, etc. La noción de acceso trasciende visiones asociadas exclusivamente a la disponibilidad de dispositivos y conectividad y se relaciona también hoy con las libertades, los derechos, la justicia social.

En los últimos 4 años, el crecimiento en el número de usuarios de internet en Cuba ha sido exponencial. El acceso de 4 millones de usuarios nuevos en este periodo (para un 68% de penetración de internet) da cuenta de múltiples transformaciones económicas, educativas, políticas, jurídicas, sociales. Los servicios públicos para el acceso a la red de redes tuvieron un influjo en 2015 con la apertura de las primeras zonas wifi en parques y localidades y posteriormente en 2018 con el inicio del servicio por datos móviles con la tecnología 3G. Al cierre de 2019 y durante el 2020 comenzaron las inversiones en la 4G.<sup>54</sup>

Pero el acceso no ha ido creciendo equitativamente. Según directivos del MINCOM, para marzo de 2021 el 15% de la población no tenía cobertura de telefonía móvil. Estas personas residen principalmente en entornos rurales o municipios periféricos, muchos de ellos en zonas intrincadas. Las insuficiencias de conectividad se combinan entonces con problemas propios de esas áreas, como la larga distancia que dificulta la obtención de información.

---

52 Ministerio de Comunicaciones (MINCOM, julio 2017).

53 Comisión Permanente para la implementación y desarrollo de los Lineamientos económicos y sociales (abril, 2019).

54 Información disponible en: [www.cubadebate.cu/noticias/2021/03/03/informatizacion-en-cuba-perspectivas-para-el-2021-video/](http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/03/03/informatizacion-en-cuba-perspectivas-para-el-2021-video/).

En marzo de 2021 Cuba reporta más de 4,4 millones de usuarios de Internet móvil. De ellos, un millón y medio se conecta a través de la tecnología 4G para un 40% de cobertura poblacional, y el 70% accede a la señal 3G.<sup>55</sup> En este momento, el 100% de los municipios del país tiene instalada la tecnología LTE o 4G.<sup>56</sup> En abril de 2020 el servicio solo alcanzaba al 32% de los municipios del país.

Funcionarios del MINCOM<sup>57</sup> refieren que para marzo de 2021 el 74% de los consejos populares del país tiene al menos una opción de navegación, pero menos del 50% cuentan con la tecnología LTE o 4G, lo que implica que sobre todo zonas rurales o periféricas quedan aún excluidas. La 4G ofrece al usuario una navegación más rápida y una mejor calidad/precio lo que incide directamente en la calidad del acceso y es expresión de brechas entre diferentes grupos sociales. Además, la conexión a internet por 4G es menos costosa, de modo que las personas sin acceso incurrir en mayores gastos.

Otra de las condicionantes económicas asociadas al acceso se relaciona con el precio de los servicios y el nivel de ingresos de los ciudadanos. El proceso de Ordenamiento monetario iniciado en Cuba el primero de enero de 2021 trajo consigo una reforma de salarios, pensiones y prestaciones de la seguridad social. En un contexto donde el salario mínimo aumentó unas 5 veces (2100 pesos cubanos), las tarifas de los servicios de telecomunicaciones se mantuvieron similares, y en algunos casos bajaron como el servicio Nauta Hogar (al que acceden 239 mil hogares en marzo de 2021). Ello apuntaría a que cerca de 5 millones de cubanos se encuentran relativamente en mejores condiciones económicas para acceder, entre otros, a los servicios de telecomunicaciones; sin embargo, el incremento significativo de los precios en muchos otros productos y servicios de la economía ha agravado la situación y complicado el acceso. Aunque en los últimos años las tarifas han ido significativamente en descenso, en el escenar-

---

55 Información disponible en: [www.cubadebate.cu/noticias/2021/03/03/informacion-en-cuba-perspectivas-para-el-2021-video/](http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/03/03/informacion-en-cuba-perspectivas-para-el-2021-video/).

56 Información disponible en: [https://twitter.com/ETECSA\\_Cuba/status/1375130995075252233](https://twitter.com/ETECSA_Cuba/status/1375130995075252233).

57 Información disponible en: [www.cubadebate.cu/noticias/2021/03/03/informacion-en-cuba-perspectivas-para-el-2021-video/](http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/03/03/informacion-en-cuba-perspectivas-para-el-2021-video/).



io actual, el costo de 1GB (alrededor de 4 dólares) representa cerca del 5% (4.76) del salario mínimo, con lo cual sigue siendo elevado para el usuario medio.

A ello se suma la limitada disponibilidad y accesibilidad material a los dispositivos. En los principales puntos de venta de la empresa ETECSA escasean las terminales móviles y los equipos que se encuentran hoy a disposición se comercializan en dólares. Ello forma parte de una estrategia país definida por las autoridades como una “opción necesaria pero no deseable”<sup>58</sup> para promover el ingreso de moneda “dura” en un escenario de crisis económica, sin dejar de reconocer que genera desigualdades y limitaciones para varios grupos de poblaciones. Entre las alternativas encontradas por los usuarios cubanos para el acceso a estos dispositivos se encuentra la posibilidad de que familiares o amigos en el exterior se los compren-regalen y se los envíen a Cuba, lo que se ha complejizado por la disminución de los vuelos desde el inicio de la pandemia.

Por otro lado, existe un mercado paralelo en plataformas como Revolico,<sup>59</sup> donde se venden- revenden, por lo general a sobreprecio, móviles nuevos o de uso, adquiridos en el exterior, que se comercializan tanto en pesos cubanos como en dólares. De manera general, el precio de los productos disponibles por las diferentes vías excede por mucho el salario mínimo de los ciudadanos, dato que pareciera contradictorio con el hecho de que en marzo de 2021 existían 6 millones de suscriptores de líneas móviles<sup>60</sup> y más del 64% del tráfico a través de navegadores web se realizaba utilizando este tipo de dispositivos.<sup>61</sup>

La eliminación de brechas en este marco requiere de una infraestructura y servicios de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) eficientes y asequibles. En el caso cubano, el impacto del bloqueo estadounidense a la isla tiene incidencia directa, tal como

---

58 Información disponible en: [www.cubadebate.cu/especiales/2020/10/19/tiendas-en-mlc-opcion-necesaria-pero-no-deseable/](http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/10/19/tiendas-en-mlc-opcion-necesaria-pero-no-deseable/).

59 Portal de anuncios clasificados de Cuba.

60 Información disponible en: [www.cubadebate.cu/especiales/2020/10/19/tiendas-en-mlc-opcion-necesaria-pero-no-deseable/](http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/10/19/tiendas-en-mlc-opcion-necesaria-pero-no-deseable/).

61 Información disponible en: <https://datareportal.com/reports/digital-2021-cuba>.

se evidencia, por ejemplo, en el hecho de que la empresa ETECSA no pueda realizar interconexiones con los operadores internacionales directamente en Estados Unidos, donde se encuentran localizados los principales nodos. Por esa razón, Cuba está obligada a extender la red internacional con puntos de intersección en Reino Unido, Jamaica y Venezuela, lo cual conlleva a ejecutar gastos adicionales de unos 10 millones 637 mil 200 dólares.<sup>62</sup>

A ello se suma la inevitable importación de recursos para ofrecer el servicio, la necesidad de retorno de capital en una moneda que no es en la que paga el usuario nacional, y la capacidad tecnológica para sostener una mayor demanda del servicio. Expertos cubanos en temas económicos reconocen que una de las vías para que Cuba cumpla las metas planteadas radica en lograr altos niveles de inversión. En este sentido, las inversiones realizadas resultan insuficientes [...]. Por eso resulta preocupante el hecho de que en términos de inversión extranjera el sector no tenga protagonismo, lo que resulta sorprendente cuando a nivel internacional el sector de las telecomunicaciones es uno de los de mayor dinamismo y que más inversiones atrae. (Triana y Galeano, 2020).

El desarrollo de conocimientos y competencias infocomunicacionales en el ecosistema digital es otro factor esencial para hacer del acceso a las TIC una experiencia útil, y que aporte al empoderamiento de los ciudadanos y las comunidades. Para referirse a estos procesos de formación relacionados con las TIC e internet, aparecen términos como “alfabetización digital”, “ciber-alfabetización”, “alfabetización en internet”, “alfabetización en red”, entre otras (Marrero, 2013). En el contexto nacional se cuentan con diferentes experiencias para el desarrollo de este tipo de habilidades y competencias.

Por ejemplo, los ya mencionados Joven Club de Computación y Electrónica (JCCE). Según datos ofrecidos por directivos del MINCOM, en 2019 contaban con 614 instalaciones en todos los municipios

---

62 Información disponible en: <http://misiones.minrex.gob.cu/en/articulo/64274042-dollars-damages-caused-blockade-information-and-communications-technology-sector>.

del país incluidas las zonas rurales, y de esos más de 260 conectados por fibra óptica.<sup>63</sup> En marzo de 2021, a 34 años de fundados, anunciaban la cifra de 5 millones de graduados en sus diferentes cursos.<sup>64</sup> Entre los proyectos realizados por esta institución comunitaria se encuentra la Campaña de Infoalfabetización, cuyo objetivo es alfabetizar tecnológicamente a la población cubana para fomentar la cultura informática en la sociedad (Gorgoy, 2020). Su principal resultado es haber infoalfabetizado a más 48 mil personas de la provincia Santiago de Cuba, incluidos niños, jóvenes, personas de la tercera edad y discapacitados.

Por otra parte, el sistema educativo cubano ha ido incorporando paulatinamente a las TIC, y en particular los servicios de conectividad, a sus instituciones. En la actualidad, todas las universidades cubanas cuentan con acceso a la red de redes. Según datos ofrecidos por el responsable del MINCOM en 2019, las universidades tienen anchos de banda que van desde los 200MB hasta 1GB, cuando hace unos años no rebasaban los 10MB.<sup>65</sup> Esta proporción es menos significativa en el caso de las instalaciones de la educación primaria y media donde solo el 38,3% cuenta con acceso a internet en el curso 2019-2020, según el II Informe Nacional sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Nacional.

Aun así, la Resolución 90 (2018) del Ministerio de Educación prevé entre sus principales acciones: que las escuelas cuenten con acceso a los servicios telemáticos; que la conectividad esté en función del proceso de enseñanza y aprendizaje, incluyendo a estudiantes, docentes y trabajadores; que se realicen capacitaciones sobre el acceso a las redes sociales. Todo ello da cuenta de una voluntad del país de proveer progresivamente de infraestructura y capacidades a las estructuras institucionales de formación, aunque en gran medida las asignaturas y contenidos asociados se basan aun en temas más in-

---

63 Información disponible en: [www.cubadebate.cu/noticias/2019/08/14/el-principal-interesado-en-ampliar-la-internet-en-cuba-es-nuestro-gobierno-video/](http://www.cubadebate.cu/noticias/2019/08/14/el-principal-interesado-en-ampliar-la-internet-en-cuba-es-nuestro-gobierno-video/).

64 Información disponible en: <https://www.jovenclub.cu/joven-club-arriba-a-los-5-millones-de-egresados/>

65 Información disponible en: [www.cubadebate.cu/noticias/2019/08/14/el-principal-interesado-en-ampliar-la-internet-en-cuba-es-nuestro-gobierno-video](http://www.cubadebate.cu/noticias/2019/08/14/el-principal-interesado-en-ampliar-la-internet-en-cuba-es-nuestro-gobierno-video).

strumentales, de conocimiento de las herramientas y menos en la promoción de competencias infocomunicacionales.

Otro elemento favorecedor es que en Cuba, según el ministro del MINCOM “están habilitadas cuatro carreras universitarias afines a las TIC, de las que han egresado más de 43.000 profesionales. La Ingeniería Informática es la de mayor cobertura territorial ya que se estudia en 16 universidades”.<sup>66</sup> Ello tiene una incidencia directa en el desarrollo tecnológico del país, sus capacidades de innovación y de socialización de conocimientos.

El 2020, marcado por la COVID-19, mostró otros matices respecto a las competencias digitales de los usuarios cubanos. Varias actividades migraron hacia el escenario virtual, así como aumentaron, tal cual en otras regiones del mundo, los intercambios personales y profesionales a través de la web. El comercio electrónico nacional, que hasta la fecha era mínimo, dio un salto ante la necesidad del aislamiento físico y la permanencia más extensa en los hogares. En este contexto surgen o se amplían plataformas nacionales como TuEnvío y Superfácil, cuyos mecanismos de pago se realizan a través de aplicaciones móviles como Transfermóvil o Enzona. Algunos de estos sitios se ubicaron durante algunos meses del 2020 entre los más visitados de Cuba, por encima de la habitual Revolico, según referencia la plataforma Alexa.

Usuarios poco familiarizados con estas prácticas se vieron forzados en corto tiempo a aprender a manejarlas para la solución de necesidades individuales-familiares, aunque se refleja en determinados círculos que los más jóvenes han sido los más adelantados para usarlas con mayor efectividad. Estos mecanismos de comercialización están asociados igualmente a instituciones estatales, y no están disponibles hoy para otras formas de producción. Los propios directivos del MINCOM reconocen que durante el 2020 hubo un incremento de las operaciones realizadas por la vía digital y el comercio electrónico.<sup>67</sup>

---

66 Información disponible en: [www.cubadebate.cu/noticias/2021/03/03/informacion-en-cuba-perspectivas-para-el-2021-video/](http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/03/03/informacion-en-cuba-perspectivas-para-el-2021-video/).

67 Información disponible en: [www.cubadebate.cu/noticias/2021/03/03/informacion-en-cuba-perspectivas-para-el-2021-video/](http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/03/03/informacion-en-cuba-perspectivas-para-el-2021-video/)

Además de las necesidades de información y comunicación propias de la emergencia sanitaria, el incremento de la presencia de cubanos en las redes digitales estuvo impulsado por el movimiento masivo al teletrabajo, que involucró a cerca del 22% de la población trabajadora, y el crecimiento de servicios de comercio en línea: sólo Transfermóvil había llegado a un millón de usuarios en septiembre de 2020.

### **ORIENTAR LA CONECTIVIDAD HACIA UN PROYECTO DE PAÍS**

No ha sido Cuba el único país de la región donde una mayor conectividad no ha significado más ni mejor activismo ciudadano en proporción directa. Más bien, se han puesto de relieve deformaciones en la cultura de participación que vienen tomando forma desde antes de la penetración exponencial de internet en la isla. Las mismas tienen que ver –entre otras– con un modelo clientelar de relación entre gobierno y población, con la ritualización de la arquitectura formal para la toma de decisiones y también con una insuficiente consideración de la escala local.

Tales problemas configuran retos en al menos tres planos: una mayor capacidad de articulación y movilización reticular, sobre todo en servidores públicos de nivel intermedio; mejores competencias para la participación crítica, ética y saludable en el ciberespacio; así como una mayor observancia de la representación de todos los grupos e intereses en la esfera pública, lo que supone la potenciación de estos actores y agendas invisibilizadas. En el primer caso, aunque no es posible recopilar evidencia científica de que el espacio virtual, sobre todo los Sitios de Redes Sociales (SRS), está generando más deliberación y escucha a los problemas ciudadanos que los dispositivos formales,<sup>68</sup> la población percibe que este fenómeno ocurre y es cada

---

68 Si bien existen declaraciones públicas de distintas entidades estatales sobre un ejercicio permanente de revisión de la opinión de la población, es difícil comprobar qué rol pueden tener las opiniones en redes digitales en estas decisiones, por distintos motivos: (1) Resulta difícil comprobar el volumen de comentarios en torno a un tema para identificar su incidencia, sin un servicio consecuente de minería de datos al cual no suelen tener acceso las instituciones a nivel sectorial y local. (2) La cercanía de las instituciones a estos debates y su capacidad de recuperación de esas opiniones, contenidas en su mayoría en comentarios, resulta compleja de establecer.

vez más común que se formulen quejas en estas plataformas. En una encuesta aplicada a 386 personas de todo el país en 2020,<sup>69</sup> el 66,1% consideró que durante el confinamiento por la COVID-19 en Cuba se debatió en SRS con más frecuencia sobre temas de actualidad y el 60,4% percibió una mayor proliferación de los espacios de debate.

Sin embargo, se percibe como muy bajo el liderazgo de las autoridades en este fenómeno (Gráfico 1) y se siente que aún no es posible aprovechar las redes para proponer soluciones a los actores de gobierno ni para dar seguimiento a su implementación. Unido a esto, se viene configurando una brecha entre las entidades formales e informales, en detrimento de las primeras, en relación con la capacidad para liderar espacios de articulación y acción colectiva. Por ejemplo, la encuesta realizada identificó 49 agrupaciones de apoyo solidario, 22 transaccionales, 28 servicios de información generados por ciudadanos y 33 iniciativas de servicios, todas surgidas durante el confinamiento por la COVID-19; de ellas, menos del 30% fue fundada o liderada por figuras oficiales.<sup>70</sup>

Las causas de estos comportamientos apuntan a que no se han asumido completamente las dinámicas reticulares en el trabajo

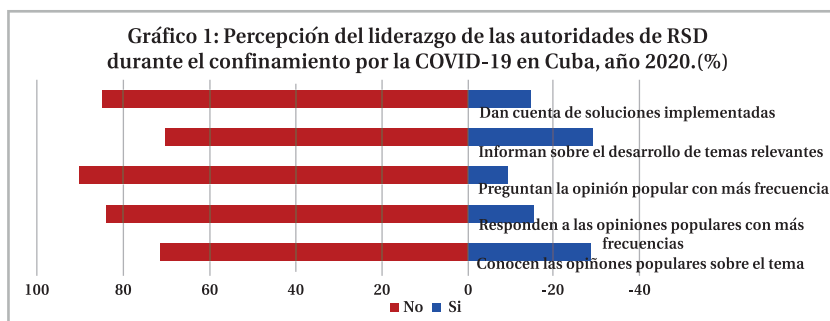
---

(3) Los comentarios y opiniones pueden estar ocurriendo en comunidades no conectadas entre sí, lo que dificulta su agregación; además, pueden estar llegando por otras vías, como el teléfono.

69 Se realizó una encuesta virtual a una muestra no probabilística de 386 personas acerca de su participación a través de RSD entre los meses de abril y agosto de 2020 (tiempo en que todas las provincias vivieron en confinamiento). Del total de la muestra, 214 pertenecen al sexo femenino y 172 al masculino; la mayoría estuvo en el rango de edad de 21 a 30 años (228), entre 11 y 20 años, 58 entrevistados, 59 entre 31 y 40, 20 entre 41 y 50, y 21 con más de 51 años. Estuvieron representadas todas las provincias: 11 de Pinar del Río; 27 de Artemisa; 202 de La Habana; 5 de Mayabeque; 35 de Matanzas; 5 de Cienfuegos; 25 de Villa Clara; 8 de Sancti Spiritus; 2 de Ciego de Ávila; 13 de Camagüey; 14 de Las Tunas; 6 de Holguín; 2 de Granma; 15 de Santiago de Cuba; 3 de Guantánamo; y 14 de la Isla de la Juventud. Como es una encuesta virtual, funcionó por bola de nieve y el principal problema fue trascender las redes homofílicas. Reiteramos que los resultados no son generalizables a toda la población cubana, aunque permiten llegar a conclusiones que explican varios fenómenos en el país.

70 Aunque venían surgiendo desde antes, el confinamiento por la COVID-19 fue escenario de la explosión de iniciativas de articulación, principalmente en servicios de mensajería, con motivos de apoyo solidario, resolver necesidades propias y/o comunitarias o establecer procesos transaccionales. En todos los casos no es posible identificar quién lidera o fundó la iniciativa.

de las entidades gubernamentales, lo que determina que se reproduzcan las mismas lógicas de comunicación vertical; no existen suficientes mecanismos estimuladores de la innovación y la creatividad al interior de estas organizaciones, ni de un pensamiento estratégico, de modo que la gestión con la ciudadanía termina siendo adaptativa –y no proactiva– a los cambios en el contexto. De esta forma, muchas de las iniciativas estatales en estos entornos son una respuesta o reinterpretación de procesos que ya venían desarrollándose de manera informal; y otras plataformas de trámites y servicios a la población, aunque tienen una tendencia creciente, ofrecen situaciones limitadas para la interacción.



Fuente: Elaboración propia a partir de una muestra de 386 personas.

En el caso de los SRS, resalta además la tendencia a seguir e interpelar a representantes gubernamentales de nivel nacional antes que las figuras locales. Según la mencionada encuesta, las personas acudieron más a ministerios y otras representaciones de la administración central del Estado, a medios de comunicación digitales estatales y a la cuenta del Presidente de la República. Del entorno local son más visibles los representantes provinciales que los municipales.

Aunque se ha descrito un escenario desafiante, varias son las potencialidades del sistema cubano para un mayor liderazgo de las entidades gubernamentales en los procesos de articulación y participación ciudadana: existe una sólida red de organizaciones políticas y de masas con capacidad de movilización –sobre todo *offline*– sobre

buena parte de la ciudadanía y con recursos para implementar estrategias novedosas; las relaciones entre las empresas de desarrollo de software están basadas en la colaboración y la responsabilidad social –a tono con los principios de la empresa estatal socialista–, lo que puede tributar a soluciones más rápidas, integrales y creativas; además de que se asiste a un entorno emergente de impulso de la colaboración entre el sector estatal y el no estatal.

En el plano de las competencias, tendencias actuales indican que el reto no está únicamente en conocer formas de interactuar en el espacio digital, también se trata de aprender a participar, mucho más con los cambios en el fenómeno impulsados por la crisis de la década de 1990 (Domínguez, 2003; Valdés, 2009; Chaguaceda y González, 2015). Por ejemplo, el 46,1% de los participantes en la mencionada encuesta alega que las discusiones en SRS durante el confinamiento por la COVID-19 en 2020 mostraron una mayor parcialidad y agresividad; mientras que el 32,1% ha sentido que quiere irse de las redes. Aunque no son cifras mayoritarias, son testimonio de manifestaciones de intolerancia y poca capacidad de diálogo, a las que habrá que prestar atención.

En materia de brechas, existen diferencias sociodemográficas en las formas de ejercer el derecho a la participación. No solo son personas principalmente menores de 35 años quienes se involucran más en plataformas para el acceso a la toma de decisiones. Otros marcadores como el color de la piel, el nivel educacional y el territorio de residencia, están determinando esta posibilidad. Por ejemplo, de la observación de algunos espacios surgidos en 2020 para el acompañamiento e impulso a iniciativas de promoción del emprendimiento responsable en las redes –espacios como el Bazar Amarillo Coworking, la Feria de Iniciativas Responsables durante la Cuarentena y los grupos de WhatsApp del proyecto Cubaemprende– se concluye que más de 80% de los emprendedores involucrados son jóvenes de piel blanca.

Para la mencionada encuesta, las prácticas de seguimiento a temas, debate público y denuncia fueron más frecuentes en personas entre 41 y 50 años; incluso, las personas mayores de 51 años



mostraron prestar más atención a la evolución de temas de la agenda política que grupos de edades precedentes. Estas personas de más de 40 años tienen una experiencia diferente con el sistema político y, por tanto, competencias distintas a las que poseen las generaciones más jóvenes. Una investigación desarrollada por la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana en 2020 (Gorgoy, 2020), demostró que los adolescentes por lo general tienen mejores competencias para conducirse en el entorno digital, pero no las orientan hacia su ejercicio de participación.

Por último, el plano de la representatividad de todos los grupos e intereses debe ser también prioritario. Si bien el espacio digital significa una gran oportunidad para la autoexpresión y la voz propia, se están reproduciendo –y multiplicando– muchas prácticas discriminatorias hacia ciertos grupos. Por ejemplo, en abril de 2020 la embajadora cubana en Senegal lanzó el llamado “challenge africano”, un reto en SRS de camino al 25 de mayo, Día de África. Aunque fue tendencia, el reto fue muy polémico porque algunas participaciones se burlaban o faltaban el respeto a los atributos culturales del continente y, por tanto, a la herencia negra en Cuba.

A esto se une la emergencia de discursos antiderechos, sobre todo a partir del debate sobre la Reforma Constitucional de 2019, en temas como el aborto, la igualdad de género, la violencia, la familia y la preferencia sexual. Aunque también emergen colectivos feministas, defensores de la herencia negra, de los derechos de los animales, etc.; grupos como las personas de la tercera edad, el movimiento campesino y de agricultura urbana, personas en situación de discapacidad, entre otros, están menos representados por las condicionantes de acceso ya analizadas, y por tanto sus agendas son menos debatidas.

Pensar en la potenciación de estas minorías deberá incluir una reflexión legal, porque no existen mecanismos que garanticen la protección de la identidad, contra el acoso, el bullying y otras formas de violencia, ni que orienten a las iniciativas hacia un discurso inclusivo. Todo esto sin vulnerar el derecho a la libre expresión.

Para estos dos últimos planos también hay potencialidades aprovechables en el país, sobre todo un campo académico sólido para

el estudio de estas prácticas de participación y las brechas emergentes, que solidifica redes de colaboración con actores gubernamentales y empresariales. Debe resaltarse además la existencia de articulaciones de entidades de investigación, gubernamentales y de la sociedad civil, cuyos activismos comprometidos y creativos han visibilizado muchos de los retos que menciona este escrito.

### **TENSIONES SOBRE LA DESIGUALDAD, LA GOBERNANZA Y LA GESTIÓN DE LOS DATOS EN UN PAÍS RE-CONECTADO**

Un país que tiene más de la mitad de su población conectada a internet tiene también que hacerse preguntas sobre cómo se gobiernan y se gestionan sus datos. Dichas preguntas se extienden a las relaciones de producción asociadas a ellos en el marco de las llamadas economías creativas y colaborativas, como recursos de centralidad creciente en la construcción de sociedades más equitativas.

La actividad de extracción y capitalización de los datos de los usuarios por las plataformas comerciales es un escenario donde el país se encuentra en una situación más compleja que el resto del mundo. Una investigación reciente refiere que un porcentaje mínimo de los usuarios de Facebook en dos provincias se preocupaba o conocía las políticas de uso de datos de la plataforma (Pérez, 2020). Tanto esta red social como Whatsapp son los dos principales espacios donde acontecen los procesos de la vida social y política en Cuba. Un incremento intensivo de los usuarios desde el 2016 remite a la relevancia de estos sitios como mercado de datos,<sup>71</sup> en una economía nacional de gran dependencia de la importación bienes, por lo tanto de empresas interesadas en su mercado interno y los flujos de intercambio monetarios con su migración.

Un enfoque soberano de la gestión de los datos, que permita crear recursos de protección y adaptación del escenario nacional y

---

71 El momentáneo proceso de normalización de las relaciones políticas de Estados Unidos con Cuba en el período de la administración Obama tuvo asociado una agenda específica sobre los temas de internet y las telecomunicaciones con un objetivo tanto político como comercial explícito, que incluyó la visita de los presidentes de las compañías Google, Airbnb y otras.

transformar la relación de inequidad con estas plataformas que tienen la mayoría de los países del mundo (o incluso una regulación al estilo las propuestas europeas o australianas) estaría condicionado por la inexistencia de relaciones comerciales con Estados Unidos. El limitado y polarizado escenario de intercambio político legado por la administración Trump dejaría un marco de negociación pequeño.

La apuesta en el cronograma legislativo nacional por leyes en torno a la protección de datos personales y el acceso a estos en un marco de transparencia aparece como la resolución de distintas necesidades en torno a los derechos de privacidad y posesión sobre estos bienes que habían comenzado a tener eventos asociados de tipo criminal-comercial o vinculados a los enfrentamientos políticos nacionales (Ojedad Bello y Amoroso Fernández, 2016). Estas circunstancias de complejidad creciente, están poniendo a prueba diariamente los límites de lo legislado. Las carencias de los procesos de participación social estructurados que permitirían perfeccionar y consensuar a través de la deliberación y la ejecución colaborativa el alcance de estos proyectos legislativos podrían limitar su alcance. Aun así, las competencias para entender, apropiarse y actuar sobre este escenario apenas empieza a adquirir un sentido de alerta en la ciudadanía y en respuestas mediáticas o de programas de alfabetización.

Del mismo modo, el país está dando sus primeros pasos en un programa de gobierno electrónico. En esta línea se avanza progresivamente en la digitalización de registros, acciones de interacción ciudadana y transformación de las prácticas de gestión. Atendiendo los indicadores de acceso antes comentados, estos procesos presentan un desfase en su capacidad de crear interfaces y aprovechamiento inteligente de la data sobre las prácticas ya existentes, que puedan aplicarse a la solución de problemáticas sociales de sectores específicos de modo predictivo y colaborativo, a los cuales no pueden llegar las políticas de enfoque generalista.

Estas dificultades generan que los sectores que parecen ser más activos en la producción de información, los más conectados social y digitalmente y con competencias más estructuradas para articularse en redes de influencia puedan, con probabilidad, ser más incidentes en la conformación de consensos sobre una línea de acción política o prioridad, dada la creciente centralidad de las plataformas de redes digitales en la vida pública nacional.

Dichas paradojas tienen en Cuba el componente añadido del bloqueo impuesto por Estados Unidos a las relaciones comerciales con ese país, lo que impide formar parte plenamente de flujos globales de intercambio de conocimiento, datos, servicios, transacciones comerciales o incluso negociación de derechos.

Servicios como Zoom, donde se han alojado en el año 2020 buena parte de los eventos globales de intercambio técnico de conocimiento; Google Code, herramienta para el desarrollo de software del gigante tecnológico; Asana o Trello, plataformas de trabajo colaborativo; o incluso Tinder tienen limitado su acceso desde Cuba por no infringir las regulaciones comerciales norteamericanas.

En contraste,<sup>72</sup> asociados a plataformas como estas, en los

---

72 Esta contradicción entre conexión y desconexión, crea un velo usualmente contradictorio para entender algunas prácticas culturales del país. En ellas pueden encontrarse brechas de acceso a los dispositivos y redes, la inexistencia de habilidades y competencias para interactuar con las redes digitales en una temporalidad cotidiana, el subdesarrollo de estructuras de gestión del conocimiento para aprovechar los intercambios globales de información en red; tanto como la existencia de una organicidad social con articulaciones o experiencias institucionales, evolucionadas y transmutadas en distintas formas cooperativas o comerciales. Esta ingeniería social, garantiza que los capítulos de una serie en Netflix puedan ser distribuidos en todo el país en la misma semana o la misma noche del estreno desde hace una decena de años. La aspiración de acceder a los flujos culturales globales de manera permanente y actualizada, el reto de modernidad, de estar “a la par mundial”, es una búsqueda constante del proyecto de nación del país que tiene razones históricas, políticas y geográficas. El Paquete y las redes inalámbricas autónomas como SNet son los referentes más reconocibles mediáticamente de un ecosistema de prácticas de interacción y circulación en redes digitales paralelas a Internet, que se convirtieron en la última década en espacios fundamentales para el acceso y la redistribución de dichos flujos globales de contenidos de las industrias mediáticas de manera ilegal, pero no restringida. Acceder a la última superproducción norteamericana o una temporada de la telenovela brasileña de turno sigue siendo en el 2021 más rentable a través de las redes de copia USB a las que el Paquete tributa que bajo descarga directa desde el servicio de datos móviles de Internet en otros sitios pirata. Esos contenidos pueden adquirirse en puntos comerciales en cada esquina de barrio o en servicios a domicilio, aun cuando las redes personales de intercambio gratuito siempre hayan sido la principal fuente de acceso. A pesar de contar desde el 2014 con un servicio de Netflix para el país, bajo las leyes del bloqueo norteamericano los ciudadanos cubanos no podrían operar desde su cuenta de banco un pago por sus servicios a la empresa. Lo mismo sucede con las plataformas de videojuegos en línea a las que las redes como SNet, en unas de sus funciones, sustituyeron o complementaron. Como formato mediático, red de distribución, medio de comunicación con agenda y discurso propio a través de la selección; el Paquete es la capitalización económica e infraestructural en un grupo de redes de distribución provistas por un par de nodos matrices privados, de la experiencia de organicidad social histórica en la circulación no institucional de productos comunicativos que trascienden el marco mediático institucional nacional, en particular con los contenidos de entretenimiento (desde las revistas *Hola* en la década de 1980, pasando por los bancos de videocasetas o las redes de cables pirata, hasta los éxitos del reggaetón con letras consideradas obscenas). Esto sucede en un país cuyas políticas de derechos de autor permiten poner en la TV nacional pública o en los cines las últimas producciones de Hollywood a un precio ínfimo en fechas cercanas a su estreno; sin embargo, no se autorizaban hasta muy recientemente la contratación privada de televisión por cable a los sectores que puedan acceder a ello. Para entender dicho fenómeno de modo crítico en el país, es necesario no solo conectarlo a una reacción a la agenda mediática uniforme o los costos del acceso a internet para un grupo poblacional amplio –variables que aparecen de una forma u otra en distintas geografías donde se dan fenómenos similares–, sino al carácter evolutivo de las prácticas de uso de los medios de una sociedad diversa culturalmente y en cuya identidad está la necesidad de mantener la conexión a los flujos globales de información en un mundo globalizado y excluyente. Otros abordajes desarrollados por los autores sobre el Paquete y SNet, como práctica sociotecnológica de participación social más compleja, pueden encontrarse en los trabajos de Rodríguez Fernández (2019a, 2019b).

últimos diez años se ha incrementado en el país el trabajo a distancia asociado a subcontrataciones freelance a profesionales de los sectores de la programación, comunicación y otros. Estos empleos, con una ganancia superior a los de las empresas estatales o los emprendimientos privados locales, están sujetos a un triple proceso de desprotección, en mayor medida que otros escenarios regionales, debido a la fragilidad del vínculo contractual, la imposibilidad de ejecutar sus derechos en el extranjero o la inexistencia de regulaciones específicas para su protección.

Un grupo de reformas y programas en el 2021 proponen un nuevo posible escenario de despegue de las soluciones de una economía digital nacional. A inicios del 2021, se eliminaron las restricciones al trabajo privado en las labores de programación y se aprobó una oferta específica de conectividad para actores económicos de este ámbito. Además se lanzaron programas estatales de financiamiento en áreas priorizadas del desarrollo nacional para proyectos desde actores ciudadanos, institucionales o empresariales, que pueden representar un factor de dinamismo al sector; si bien su énfasis tecnológico y su desarticulación funcional con proyecciones y acciones propuestas desde otras áreas del conocimiento o enfoques del desarrollo afectan el impacto de la política y pueden proveer un marco para la desagregación hacia la atomización privada de las iniciativas de desarrollo.

Los procesos de precarización de las relaciones laborales en las actividades propias de la economía digital alcanzan a otros sectores, con la extensión durante los períodos de cuarentena de los servicios de mensajería de alimentos y bienes de manera privada, sujetos a condiciones de precariedad laboral a pesar de poseer una figura legal específica para ello. También aparece acá el incremento intensivo de youtubers e influencers locales con alcance hacia la comunidad transnacional, partes del sistema global de extracción y reproducción de datos capitalizados en las plataformas comerciales. Estos no pueden cobrar de manera directa sus recursos debido al bloqueo norteamericano, en los casos en que estas comparten parte de sus ingresos asociados al trabajo de estas figuras como en Youtube o por los límites de las figuras tributarias existentes para el trabajo comunicativo.

Cuando el bitcoin comenzó a consolidarse en las tendencias de búsqueda y encuestas de interés en el país durante el 2020, diagnosticaba una reacción social para intentar formar parte de flujos globales financieros en un contexto de incertidumbre y escasez de bienes. Conectarse y participar en los flujos de intercambio de datos y su gestión ha dejado de ser una actividad incidental para pasar a ser un componente fundamental de los modos de producción y transformación de la vida social cubana. Las contradicciones que devienen de esta circunstancia resultan cada vez más definitorias para el modelo de país posible.

## **CONCLUSIONES**

En Cuba desde la década de 1970 ha existido una expresa voluntad gubernamental de introducir las Tecnologías de la Información y la Comunicación como elementos imprescindibles para el desarrollo científico, técnico, económico, educativo y cultural.

Ello ha encontrado barreras importantes. La más significativa, su condición de país subdesarrollado, que lo ha hecho dependiente de apoyos técnicos, financieros y humanos especializados para estos fines, provenientes del exterior y que el bloqueo impuesto por los Estados Unidos ha obstaculizado de manera sistemática y lacerante.

Sin embargo, una rápida mirada a la inserción y despliegue de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en los diferentes sectores de la ciencia, la educación y la economía y –con ella–, al acceso a la información, el conocimiento, el intercambio, el aprendizaje, la socialización y el desarrollo técnico profesional, así como la participación ciudadana, hablan a favor de una preocupación y ocupación gubernamental constante, si bien no ha sido suficientemente organizada y aprovechada todo el tiempo.

La eficacia en las políticas de promoción de la informatización y la conectividad social dependerá de la capacidad de transversalizar una mirada interseccional a la equidad y a los procesos socio-simbólicos que subyacen a la expansión de la internet en la isla. Esto requerirá un desplazamiento del énfasis en el soporte

tecnológico al énfasis en la capacidad de generar comunidades de aprendizaje y movilización hacia proyectos colectivos de desarrollo (en consonancia con los principios que defiende el país). Otro desplazamiento resulta el del universalismo a una atención diferenciada a los grupos con limitaciones en el acceso; incluso la dimensión territorial viene abordándose desde una mirada global a las llamadas “zonas de silencio”, sin tener en cuenta necesidades específicas de desarrollo de competencias, facilidades para el uso de las TICs, etc. Además, cabe destacar cuestiones como la seguridad informática y la gestión global de riesgos, que incluye las vulnerabilidades de grupos específicos.

En medio de importantes transformaciones económicas de cara a la crisis económica post-COVID-19, la apuesta cubana por el desarrollo de una sociedad donde la información y los datos se conviertan en capitales de los que se beneficie y co gestione la sociedad toda tiene disímiles retos.

La apertura a la participación de actores económicos privados de pequeña y mediana escala y la viabilización de condiciones para la inversión extranjera en el sector, aún desde principios legales y procedimentales que ponderan un enfoque soberano y de seguridad nacional, tienen el desafío de apuntalar el despegue de soluciones innovadoras y rentables para mercados regionales ampliamente competitivos y un escenario local marcado por avances parciales en la ejecución y continuidad de políticas de informatización, que aseguren poner dichas acciones sobre las necesidades colectivas, de los grupos más vulnerables y los sectores económicos claves para dicho enfoque de equidad.

Estos objetivos suelen entrar en disputa con los esquemas de rentabilidad de las inversiones a realizar en un país, con urgencias financieras y estrecho margen de gestión debido al bloqueo norteamericano. También afectan la parcialidad de los enfoques desarrollistas y sus modos de definición, que suelen atender a indicadores tecnológicos y espacios de formulación de equipos cerrados y menos a un alcance multidimensional y a procesos de proyección colectiva entre los ciudadanos.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Arango Sales, H. (1992). Las redes telemáticas. El uso y el acceso a la información y el documento en el contexto cubano. *Ciencias de la Información*, 23 (3), pp. 146-150.
- Arango Sales, H. (2021). Entrevista personal. Enero 2021, La Habana.
- Chaguaceda, A. y González L. J. (2015). Participación comunitaria y gobiernos locales en Cuba. La experiencia de los Consejos Populares y el impacto de las reformas de Raúl Castro. *Espiral*, XXII (63), pp. 125-152.
- Chao de la Cruz, M. L. y Gómez Wong, S. (1998). *La alfombra mágica. Secretos del correo electrónico*. La Habana: Instituto de Información Científica y Tecnológica.
- CIICT/IDICT (1983). Dossier informativo. Moscú.
- CITMATEL (2020). Decenio 2010-2019: Diez acontecimientos trascendentales de la informatización. Disponible en: [www.citmatel.cu/noticias/decenio-2010-2019-diez-acontecimientos-trascendentales-de-la-informatizacion](http://www.citmatel.cu/noticias/decenio-2010-2019-diez-acontecimientos-trascendentales-de-la-informatizacion).
- Comisión Permanente para la implementación y desarrollo de los lineamientos económicos y sociales (2021). Disponible en: <http://www.cubacrece.gob.cu/>.
- Cubadebate (2021). Sitio oficial. Disponible en [www.cubadebate.cu/noticias/](http://www.cubadebate.cu/noticias/).
- DATA REPORTAL (2021). Disponible en: <https://datareportal.com/reports/digital-2021-cuba>.
- Domínguez, M. I. (2003). Juventud cubana y participación social. Desafíos de una nueva época. *La Sociedad Cubana, retos y transformaciones*. La Habana: CIPS.
- EcuRed. Enciclopedia colaborativa cubana. (2021). Sitio oficial. Disponible en: [www.ecured.cu/EcuRed:Enciclopedia\\_cubana](http://www.ecured.cu/EcuRed:Enciclopedia_cubana).
- ETECSA. Empresa de Telecomunicaciones de Cuba (2021). Disponible en: [https://twitter.com/ETECSA\\_Cuba/status/1375130995075252233](https://twitter.com/ETECSA_Cuba/status/1375130995075252233).
- Gorgoy, M. (2020). *Competencias infocomunicacionales para la participación ciudadana en adolescentes*. Tesis de Diploma en Comunicación Social. Facultad de Comunicación. Universidad de La Habana, La Habana.
- Joven Club (2021). Sitio Oficial de los Joven Club de Computación y Electrónica. Disponible en: [www.jovenclub.cu](http://www.jovenclub.cu).



- Marrero, L. (2013). *Cuando los mapas se convierten en redes. Acercamiento a referentes teórico-metodológicos que tributan a la concepción del usuario en ambientes reticulares digitales*. Tesis en opción al título de Maestría en Ciencias de la Comunicación. Facultad de Comunicación. Universidad de La Habana, La Habana.
- Martínez Alfonso, J. (1993). Una breve mirada a la Historia de la Internet Cubana en <https://interred.wordpress.com/1993/02/12/una-breve-mirada-a-la-historia-de-la-internet-cubana/>.
- MINCOM. Ministerio de Comunicaciones. (2021). Sitio oficial. Disponible en: <https://www.mincom.gob.cu/>.
- MINREX. Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. (2021). Disponible en: <http://misiones.minrex.gob.cu/en/articulo/64274042-dollars-damages-caused-blockade-information-and-communications-technology-sector>.
- Moreno Ginarte, R. (2008). Un acercamiento a la introducción y desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación en Cuba en el período 1983-1999. *Revista Ciencias de la Información*, 39, (1), pp. 3-18.
- Ojeda Bello, Z. y Amoroso Fernández, Y. (2016). La protección de los datos personales en Cuba desde la legislación vigente. *Justicia Juris*, 12 (2), pp. 87- 94.
- Ojeda Bello, Z. y Amoroso Fernández, Y. (2016). La protección de los datos personales en Cuba desde la legislación vigente. *Justicia Juris*, 12 (2), pp. 87- 94.
- Pérez Salomón, O. (2019). *100 preguntas sobre Internet en Cuba*. La Habana: Casa Editora Abril.
- Pérez, Y. (2020). *Competencias mediáticas de un grupo de usuarios de La Habana y Pinar del Río para la interacción con noticias falsas en Facebook*. Tesis de Diploma en Periodismo. Facultad de Comunicación. Universidad de La Habana, La Habana.
- Pérez, Y. (2020). *Competencias mediáticas de un grupo de usuarios de La Habana y Pinar del Río para la interacción con noticias falsas en Facebook*. Tesis de Diploma en Periodismo. Facultad de Comunicación. Universidad de La Habana, La Habana.

- Rodríguez Fernández, F. A. (2019a). Conexiones comunes: Sobre los usos de redes autónomas de videojuegos en Cuba. *Revista Científica de Información y Comunicación*, (16). Disponible en: <http://icjournal-ojs.org/index.php/IC-Journal/article/view/463/393>.
- Rodríguez Fernández, F. A. (2019b). Círculos infinitos: Repensar las prácticas de circulación no institucional de contenidos audiovisuales en redes digitales en Cuba. En M. Oller Alonso, D. Olivera Pérez y A. Samohano Fernández. *Cuba, periodismo: transposición, redundancia y dinamismo profesional*. Cuadernos Artesanos. 151. La Laguna, Tenerife: Sociedad Latina de Comunicación Social. Disponible en: [www.cuadernosartesanos.org/2019/abscac151.html](http://www.cuadernosartesanos.org/2019/abscac151.html).
- Triana Cordoví, J. y Galeano Zaldívar, L (2020). Infraestructura en Cuba: retos para el desarrollo futuro. *Economía y Desarrollo*, 164 (2). Disponible en: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0252-85842020000200001](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842020000200001).
- Valdéz, J. (2009). Notas sobre la participación política en Cuba. *Estudios Latinoamericanos*. Nueva época, (24).



# **ECUADOR DIALÉCTICA DE LA CONCENTRACIÓN MEDIÁTICA**

Álvaro Terán y Angy Mora

## **INTRODUCCIÓN**

Las grandes esferas de poder, insertas en la infraestructura comunicacional, han coaccionado las posibilidades de participación social y apropiación simbólica de públicos y periodistas. Bourdieu (2000) reflexiona sobre las disputas internas que tienen lugar en el campo mediático y, a partir de ello, señala que la peor censura es la censura por precariedad. Esta reflexión no abarca únicamente las coacciones editoriales o laborales, propias de la marginalidad, sino también las coerciones emanadas desde las estructuras de propiedad de los medios masivos, las cuales ejercen un férreo control y dominio sobre las libertades civiles, los derechos comunicacionales, los derechos salariales y la participación democrática de los pueblos. Ahora bien, la censura en América Latina tiene múltiples aristas de interpretación. Puede ser provocada por presiones políticas, económicas, laborales, criminales, etc. Sin embargo, en este capítulo, se analizará la censura a niveles macroestructurales, es decir, aquella que ha sido provocada por los altos índices de concentración de la propiedad mediática. Y

es que, a decir de Herbert Schiller (1998), la industria oligopólica de la comunicación se ha convertido en una parte esencial de un orden corporativo mayor que es tanto explotador como antidemocrático, ambas características propias de la precariedad y la censura.

Las desigualdades infocomunicacionales resquebrajan dramáticamente el derecho a la comunicación y a la libertad de expresión. Villaverde (2004) considera que ambos derechos encuentran hoy como su rival a quien ha sido el mayor abanderado en su defensa: los medios de comunicación, los cuales son los primeros en emplear efectos silenciadores para censurar al ciudadano y a sus trabajadores. Las desigualdades infocomunicacionales en América Latina y, específicamente, en Ecuador se deben a los altos índices de concentración del sistema mediático y a la estrecha relación entre medios, poder político y económico, lo cual representa una de las principales dificultades para el ejercicio plural de la comunicación, entendida como un derecho de doble dimensión (Ferrajoli, 1998).

En Ecuador, la concentración de la propiedad mediática se caracteriza por la convergencia de procesos cíclicos de acumulación y dependencia. Esto supone que, a pesar de que la comunicación se desenvuelva en un entorno difuso, donde se fusiona lo privado y lo público, a través de la concesión de frecuencias radioeléctricas, las empresas mediáticas han logrado reestructurarse y adaptarse a nuevos contextos para evadir todo tipo de restricciones legales y administrativas, a fin de crear nuevas modalidades de dominio hegemónico en su proyecto atemporal de acrecentar recursos y construir monopolios invulnerables y plenipotenciarios, cuyos intereses sobrepasan las fronteras nacionales, articulándose a una especie de correlación transnacional de la propiedad mediática.

En este entorno de enormes desigualdades sociales, el presente trabajo analizará, a partir de un estudio documental e interpretativo, los niveles y formas de concentración de la propiedad mediática en Ecuador, con el objetivo de identificar las vulneraciones y afectaciones al derecho a la comunicación. Específicamente, se estudiarán los mecanismos y estrategias empleadas por los medios de comunicación para conservar y acaparar frecuencias, a pesar de que,

por primera vez, se contempló un marco regulatorio en materia de comunicación desde un enfoque democratizador (La Ley Orgánica de Comunicación, aprobada en el 2013), que pretendió desconcentrar el espectro radioeléctrico, mediante disposiciones cuyo fin era garantizar un acceso igualitario a los espacios comunicacionales.

## **ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA**

En las últimas dos décadas los estudios sobre Economía Política de la Comunicación en Ecuador han presentado un saludable y sostenido crecimiento. Desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), desde el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL), desde varios portales y medios de investigación periodística y cultural, así como también desde revistas especializadas como *Chasqui*, se han realizado importantes apuestas para descifrar el mapa mediático en el país y con ello dar cuenta, desde una perspectiva crítica, de las complejidades relacionadas con la concentración de la propiedad mediática, la transnacionalización de las empresas informativas, la privatización de los espacios comunicacionales, públicos y comunitarios, además de los constantes relacionamientos y distanciamientos entre las industrias informativas y el Estado.

Buena parte del incremento de las investigaciones sobre Economía Política de la Comunicación se debe a las modificaciones institucionales y legales que se han efectuado sobre el ámbito mediático, con la finalidad de transparentar los procesos comerciales y societarios. Esto supuso que las industrias comunicacionales, mediante regulaciones jurídicas, deben revelar ciertos documentos, que no siempre fueron públicos, sino más bien reservados. La presión ciudadana y las demandas colectivas de organizaciones sociales y no gubernamentales lograron abrir espacios antes negados para la obtención de documentos y datos para dar cuenta de la estructura societaria y empresarial de los medios de comunicación, sobre todo, los privados. No obstante, las polarizaciones políticas y los imperantes conflictos económicos que aún permean al país limitan significativamente las oportunidades políticas y reivindicativas de las investigaciones, las cuales no siempre trascienden el ámbito académico.

Este capítulo fue trabajado a partir de un estudio documental e interpretativo que recopiló, relacionó y analizó los documentos y datos sobre la estructura de propiedad de los medios masivos y sus implicaciones en el ejercicio plural y democrático de los derechos ciudadanos. Los insumos investigativos fueron obtenidos a través de hemerotecas, informes públicos sobre auditorías de frecuencias, reportajes elaborados por organizaciones no gubernamentales y periodísticas, registros públicos de medios (Consejo de Regulación Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación), documentos societarios publicados por la entidad competente, análisis de las disposiciones normativas y entrevistas realizadas a trabajadores de prensa e investigadores de la Economía Política de la Comunicación en Ecuador.

### **CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD MEDIÁTICA EN AMÉRICA LATINA**

América Latina está marcada por la concentración oligopólica de la propiedad, cuyo efecto más visible es la exclusión de clases sociales no alineadas con el poder económico y político dominante. En el campo mediático este fenómeno tiene impactos dirimentes en cuanto al ejercicio de derechos se trata, pues la expansión incontrolada de los emporios informativos ha desencadenado una sistemática privatización de los servicios públicos vinculados a la comunicación, una agresiva desregulación de políticas públicas, la transnacionalización de las industrias culturales, la globalización de modelos y prácticas neoliberales y la anulación de identidades locales.

La concentración de la propiedad mediática no solo que se ha convertido en un estadio natural de desarrollo industrial en la región, sino que forma parte de un imaginario de desarrollo empresarial que contempla al Estado como una fuente de incentivos para su conservación y fortalecimiento. Mastrini y Becerra (2017) señalan que estudiar la estructura de propiedad de los medios en América Latina constituye un desafío en varios sentidos. En primer lugar, porque el continente presenta uno de los índices de concentración más altos en el mundo. Segundo, porque no existen datos confiables por parte de los medios y los gobiernos en torno a quiénes

y de qué manera poseen frecuencias radioeléctricas en la región. Tercero, “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” (2017, p. 105). Y, quizás, habría que añadir un cuarto lugar a la propuesta de los autores. Y es que las legislaciones que rigen el campo de la comunicación en la región han sido constantemente modificadas según los intereses político-partidistas de los gobiernos de turno; debido a ello no llegaron a cumplir su objetivo fundamental y, en la mayoría de los casos, fueron alteradas significativamente al poco tiempo de ser expedidas.

En este contexto, se vuelve imprescindible señalar que, a pesar de la existencia de nuevas regulaciones jurídicas sobre el campo de la comunicación, específicamente en torno al ámbito societario y productivo, la concentración continúa su curso de fortalecimiento en función de estrategias jurídicas, extrajurídicas y de lobby adoptadas por propietarios de los medios, quienes de esta forma han garantizado la protección de su patrimonio en desmedro de las políticas nacionales de comunicación, que poco o nada han resquebrajado los monopolios mediáticos.

A finales del milenio pasado, Herman y McChesney (1999) mostraron que en América Latina alrededor de 90 grupos oligopólicos, vinculados con las grandes transnacionales multimediáticas, acaparaban la producción y distribución de tecnologías, contenidos e infraestructura de las industrias comunicacionales. Esta selecta clase de empresarios, a decir de Susana Sel (2009), presentan algo en común: cuentan con una administración familiar basada en la sucesión generacional, el cacicazgo político y el dominio absoluto de la banca. La estructura institucional y económica de estos actores puede ser pensada como una suerte de andamiaje feudal, pues aglutinan en su cauce todos los poderes existentes para conservar y acrecentar su fortaleza.

Veinte años después de la publicación del trabajo de Herman y McChesney (1999), el Monitor de la Propiedad de los Medios (MOM), un proyecto investigativo de Reporteros Sin Fronteras, vinculado a los estudios sobre Economía Política de la Comunicación, en su informe



del 2019 indica que los medios de comunicación en la región siguen en manos de las élites económicas y políticas y que, a pesar de las diversas reformas mediáticas impulsadas en las últimas dos décadas,<sup>73</sup> la concentración de la propiedad mediática no se ha resquebrajado. Al contrario, ha encontrado nuevas fórmulas para conquistar y acumular nuevos recursos, sin contravenir las débiles políticas públicas de comunicación existentes.

En Argentina, por ejemplo, los cuatro conglomerados más grandes concentran casi la mitad de la audiencia nacional en todos los soportes, y el 25% de toda esa audiencia está en manos del Grupo Clarín. En Colombia, sólo tres grupos de medios controlan el 57 por ciento del contenido al que la sociedad puede acceder en radio, televisión, medios impresos y en línea. En Perú, es aún peor: más de dos tercios (68%) de la audiencia de noticias en línea en el país está en manos de un solo grupo. El poder de los medios en México no se puede separar de la política, la mitad del presupuesto estatal para publicidad oficial se asignó a solo 10 de los grupos de medios analizados en este estudio. A pesar de toda la diversidad regional en Brasil y las dimensiones continentales de su territorio, la audiencia nacional en cada uno de los segmentos analizados en este estudio (TV, radio, medios impresos y en línea), es acaparado por solo cuatro grupos mediáticos. Tan solo en televisión abierta, indiscutiblemente el medio más popular en el país, estos cuatro conglomerados controlan el 70% de las audiencias. (Monitor de la Propiedad de los Medios-MOM, 2019).

---

73 Entre la legislación de referencia, se puede considerar: Ley General de Telecomunicaciones, No. 8.642 (Costa Rica, 2008); Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Argentina, 2009); Ley Orgánica de Telecomunicaciones, No. 39.610 (Venezuela, 2011); Ley General de Telecomunicaciones, No. 142 (El Salvador, 2011); Ley de Telecomunicaciones, modificada con la Ley No. 4.179 (Paraguay, 2011); Ley Orgánica de Comunicación (Ecuador, 2013); Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (México, 2014); Ley General de Telecomunicaciones (Bolivia, 2014); Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Uruguay, 2015).

## **CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD MEDIÁTICA EN ECUADOR**

La situación del campo mediático ecuatoriano no dista mucho de lo que ha sucedido y sucede en la región. Daniel C. Hallin (2019) considera que las relaciones de sumisión, dependencia y nepotismo no han permitido a las instituciones infocomunicacionales del país desprenderse de ataduras económicas, rezagos feudales y clientelismos políticos, porque, en última y final instancia, los sistemas mediáticos son el reflejo de la realidad en la que están insertos. Retomando a Isabel Ramos (2013) es factible señalar que el Estado ecuatoriano no es una entelequia, sino un Estado de clases, que privilegia a las élites económicas. Y, sin duda, los medios de comunicación forman parte de esa élite. Debido a ello, las empresas mediáticas han sido fuertemente respaldadas e inclusive subsidiadas por los sucesivos gobiernos democráticos y totalitarios sin distinción de tendencia política.

En última instancia, la estructura concentrada y hegemónica del sistema mediático nacional ha supuesto, tal como lo sostiene Tilly “la inscripción de desigualdades sociales en la vida pública” (2007, p. 14), lo cual puede entenderse de dos formas distintas. Primero, como una apropiación ilegítima de la capacidad enunciativa de los ciudadanos, quienes, al no contar con canales de expresión accesibles y plurales, son relegados a la invisibilización propia de las multitudes. Segundo, como una acumulación y concentración, también ilegítima, de la propiedad mediática, cuya titularidad no es privada sino pública. En definitiva, las desigualdades sociales de las que habla Tilly tienen asidero en la negación del derecho a la comunicación, originado en la irrestricta y violenta forma de concentrar la propiedad de los medios de comunicación.

La concentración ha sido una constante en la historia ecuatoriana y ninguna ley ha frenado su expansión. La Ley de Radiodifusión y Televisión de 1975, emitida durante la dictadura militar y reformada dos veces en la década de 1990, a pesar de sancionar el acaparamiento de medios, no estipulaba parámetros claros para la adjudicación de frecuencias. La única entidad capaz de otorgar concesiones era el Consejo Nacional de Radiodifusión (CONARTEL), conformado por representantes del Ejecutivo, Fuerzas Armadas, cámaras de produc-

ción, dos miembros de la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión y Televisión (AER) y la Asociación de Canales de Televisión del Ecuador (ACTV). El CONARTEL durante varios años, debido a esta indiscriminada libertad administrativa, fue acusado de disponer las frecuencias radioeléctricas de forma discrecional y discriminatoria, afectando a los modelos de comunicación alternativa e incrementando los niveles de concentración de la propiedad mediática.

En una de las investigaciones más relevantes sobre la propiedad de los medios en Ecuador, Antonio Checa Godoy (2012), indica que, entre 1999 y 2011, alrededor de 19 familias pertenecientes a las élites, controlaban 298 de las 384 frecuencias de televisión abierta, mientras que 45 familias controlaban un 60% de las más de mil concesiones de radio AM y FM del país. De estos grupos, 10 formaban parte de grandes conglomerados multimediáticos con poder político y acciones en otros sectores de la producción y la banca. Entre ellos figuran: Grupo Eljuri, Grupo Isaías, Grupo Vivanco, Grupo Egas, Grupo Alvarado, Grupo Mantilla, Grupo Pérez, Grupo Martínez, Grupo Aspiazu Seminario y Grupo Canessa.

En el 2008, con el advenimiento de una nueva Constitución que apostaba por la desconcentración de la propiedad de los medios, la creación de nuevos medios de comunicación y el establecimiento de criterios de responsabilidad ulterior de las empresas informativas y los periodistas, se dio inicio a una nueva etapa de la comunicación en el país. Se buscaba regular el campo mediático con el objetivo de que la sociedad civil, sin distinción de clase, pueda participar en igualdad de condiciones de los procesos comunicacionales e informativos y que los grandes grupos financieros con vinculación mediática involucrados en el feriado bancario de 1999 se desprendieran de las acciones de los medios de comunicación, que fueron usados como un instrumento para configurar una opinión pública favorable a sus intereses particulares.

La nueva carta magna, en cumplimiento de los principios de democratización de la comunicación, a través de la disposición transitoria vigesimocuarta, ordenó la creación de la Comisión para la Auditoría de Frecuencias, la cual analizó las concesiones de radio y

televisión otorgadas desde 1995 hasta el 2008, con la finalidad de indagar en la legalidad de los procesos administrativos efectuados en ese período temporal. El informe final de la Comisión constató que la concentración de la propiedad mediática y la indiscriminada e injustificada adjudicación de frecuencias se realizó a través de procesos ilegales como: la compra, venta y alquiler de frecuencias sin la autorización de los organismos rectores del campo de las telecomunicaciones; las concesiones de frecuencias sin informes técnicos, que avalen la idoneidad de la propuesta y de los propietarios; y la autoasignación de frecuencias por parte de individuos, quienes ejercían cargos públicos en el sector de las telecomunicaciones.

Todas estas irregularidades fueron observadas por la ciudadanía, la academia, los movimientos sociales y los organismos rectores del sector de las telecomunicaciones, a fin de canalizar las demandas públicas hacia el plano político y legislativo y promover la creación de una normativa que sancione ese tipo de prácticas y promueva una comunicación responsable, ética y comprometida con los derechos colectivos.

En el 2011, el gobierno de Rafael Correa propuso una serie de modificaciones al ordenamiento jurídico que fue resuelto mediante un referéndum constitucional y consulta popular. De las 10 preguntas realizadas, dos abordaban el campo de la comunicación. La pregunta 3 buscaba no solo limitar, sino prohibir la participación accionaria en el ámbito financiero o comunicacional de empresas e instituciones privadas vinculadas al sector financiero.

¿Está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 3?

La pregunta 9 consultaba al pueblo ecuatoriano si estaba o no de acuerdo con la creación de una normativa jurídica que regu-

lase el ámbito de la comunicación, no solo en su estructura societaria, sino también en los ámbitos pragmáticos y deontológicos. ¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expida una Ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que regule la difusión de contenidos de la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o medios emisores?

La pregunta 3 de la consulta se impuso con un 47.19% a favor del sí y la pregunta 9 hizo lo propio con un 44.96%, apenas un 2.92% por encima del no, que alcanzó el 42.04%. Con este antecedente electoral fue posible iniciar la construcción de un cuerpo legal que regulase las actividades del sector mediático. Esta meta se cumplió en el 2013, año en que la Asamblea Nacional del Ecuador, de mayoría oficialista, aprobó la Ley de Comunicación, la misma que fue pensada como una normativa que democratizaría la comunicación en el país y elevaría exponencialmente la calidad del periodismo sobre la base de regulaciones societarias, financieras, empresariales, deontológicas y de contenido.

El artículo 106 de la LOC, probablemente, definía el espíritu de la normativa, la cual planteaba en sus inicios pluralizar la comunicación y reconocer de forma vinculante a los sectores tradicionalmente excluidos por los medios comerciales.

Las frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas al funcionamiento de estaciones de radio y televisión de señal abierta se distribuirán equitativamente en tres partes, reservando el 33% de estas frecuencias para la operación de medios públicos, el 33% para la operación de medios privados, y 34% para la operación de medios comunitarios. (LOC, 2013).

La distribución equitativa de frecuencias fue un triunfo histórico para el Ecuador, porque, por primera vez, se resquebrajaron los intereses particulares de los grandes oligopolios que dominaron el sistema mediático nacional desde el inicio de los tiempos. La participación en el campo mediático en igualdad de oportunidades significaba una reestructuración de la lógica comercial, que, a decir de Ana Fiol (2001), excluye a quienes no pueden pagar para producir, distribuir o consumir bienes culturales.

Para Mary Walton y Charles Layton, investigadores de la Fundación Knight para estudios de periodismo en el Ecuador, la libertad de expresión no solo está en riesgo cuando existen coacciones violentas de por medio, sino también cuando la propiedad de las industrias comunicacionales se encuentran en manos de las élites, pues la restricción de la palabra pública, el impedimento de la participación social y la negación de procesos pluralistas se convierten en violaciones flagrantes a la libertad de expresión tanto de los periodistas como de las audiencias.

El obstáculo más serio para la práctica del periodismo en Ecuador es que todos los medios están en manos de personas vinculadas con la élite comercial y política del país. Ecuador no obedece al concepto de democracia de los norteamericanos o los europeos. El país está controlado por grupos, entidades monopolísticas que pueden incluir interrelaciones entre banqueros, abogados, empresarios, partidos políticos y dueños de medios. La mayoría de los grupos han estado basados en intereses agrícolas, pero recientemente han sido desplazados por sectores bancarios y financieros. Los dueños de los medios ecuatorianos no actúan como garantes del orden democrático. Usan los medios para proteger sus intereses y los de sus amigos, y en ocasiones, atacar a sus rivales. Muchos reporteros ecuatorianos se arriesgan a perder su trabajo si escriben algo que moleste a una persona o institución. Los periodistas no tienen sindicato que los proteja o negocie salarios más altos. (Walton y Layton, citados por Checa Godoy, 2012).

En el 2013, se sistematizaron buena parte de los presupues-

tos teóricos, jurídicos y pragmáticos esbozados en el Informe McBride y en cientos de cumbres, sesiones y eventos que buscaban la construcción de Políticas Públicas de la Comunicación en el Ecuador y en América Latina. La desconcentración de la propiedad mediática era un hecho. Su cometido estaba en curso. Sin embargo, nunca ocurrió.

### **EL PAPEL AGUANTA TODO: NORMATIVAS DE CORTO PLAZO E INTERPRETACIONES SUBJETIVAS DE LA LEY**

A pesar de las intenciones pluralistas de la LOC, sus objetivos no se cumplieron debido a las permanentes pugnas entre Estado, propietarios de medios de comunicación, periodistas y organismos internacionales, quienes, ocupados en conflictos particulares, descuidaron la aplicación contextualizada de los principios legales estipulados por la LOC, los mismos que se diluyeron en el tiempo y en administraciones futuras.

Este conflicto entre Gobierno y medios de comunicación hizo que el debate respecto a la norma se reduzca estrictamente al carácter punitivo de la misma, condicionando el debate a la calificación de la política pública como un modo de censura institucionalizada, ya que la creación de la Superintendencia de Información y Comunicación (SUPERCOM), entidad que no fue contemplada en la socialización de la norma y que fue incluida en su último debate para su sanción en junio de 2013, terminó convirtiendo los presupuestos normativos y democratizadores en sanciones administrativas, amonestaciones, disculpas públicas, rectificaciones e inclusive sanciones pecuniarias. Este entorno de constantes pugnas políticas fue el principal caldo de cultivo para promover reformas normativas, las cuales posteriormente terminaron beneficiando a los actores mediáticos hegemónicos.

En el 2018, la Asamblea Nacional, de mayoría oficialista (esta vez contraria al proyecto político de Rafael Correa), reformó la Ley de Comunicación y flexibilizó el control y la fiscalización de las actividades mediáticas. Esto supuso que, apenas cinco años después de haberse promulgado la ley, se reestructuraron sus componentes, sobre todo aquellos vinculados con la distribución del espectro radi-

oeléctrico, el cual privilegió al sector privado, cuya meta porcentual de asignación de canales radiales y televisivos pasó del 33% al 56%.

En el 2018, tras las reformas a la normativa comunicacional, se dispuso:

Se reservará hasta el 34% del espectro radioeléctrico al sector comunitario en función de la demanda y de la disponibilidad, porcentaje máximo que deberá alcanzarse progresivamente. El 66% del espectro restante será asignado para el sector público y privado en función de la demanda, no debiendo exceder la asignación de frecuencias al sector público un porcentaje del 10% del espectro. (LOC, reforma 2018).

El incumplimiento de varios principios de la LOC, sobre todo aquellos relacionados con la desconcentración de la propiedad de los medios, significó un retroceso en la promulgación y ejecución de políticas públicas comunicacionales con carácter social en el Ecuador. El uso político de la normativa y la incapacidad de los grandes medios de adaptarse a un campo regulado generaron un efecto rebote, ya que la concentración mediática se incrementó ostensiblemente e inclusive se abrieron nuevos espacios para la inversión directa de transnacionales que se apoderaron de buena parte del espectro radioeléctrico nacional.

Así lo señalan dos informes de la Superintendencia de Control de Mercado y un informe de Contraloría sobre el Concurso Público de Frecuencias 2016-2017, organizado por la Agencia de Regulación de las Telecomunicaciones (ARCOTEL), entidad que reemplazó al CONARTEL en el gobierno de Rafael Correa. Los tres documentos, emitidos en el 2017, señalan que el proceso estipulado por la LOC para la adjudicación y renovación de 1472 frecuencias de radio y televisión estaba viciado de irregularidades, debido a la existencia de serios indicios de concentración mediática, entramados societarios y acciones vinculadas al testaferrismo. Todos los informes indican que, durante el concurso de frecuencias, tres grupos empresariales participaron de manera directa e indirecta en el proceso para la ad-



judicación de más de una frecuencia matriz para el mismo servicio y área de cobertura dentro del territorio nacional.

El primero correspondería al actual alcalde de Quito y dueño de la cadena radial Canela, Jorge Yunda. En este caso, el ente de control identificó que el grupo está conformado por 12 empresas que postularon para 46 frecuencias. De este número, 37 fueron calificadas. El segundo grupo está liderado por el empresario mexicano Ángel González. La Contraloría detectó 18 empresas. El grupo postuló para 19 frecuencias y alcanzó ese mismo número. El tercero, radicado en Manabí y supuestamente presidido por el empresario Lenín Andrade, está conformado por 5 empresas. Postuló para 13 frecuencias, de las cuales 5 fueron calificadas.

Los informes de las tres entidades de control también hallaron un grupo de 13 concesionarios que representaban el 15% del total del mercado con más de cuatro frecuencias entre matriz y repetidoras. En los primeros cinco lugares se ubicaron las empresas Sonorama (con 17 frecuencias, 1 matriz y 16 repetidoras), JC Bruja Backlike (14, 1 matriz y 13 repetidoras), Radio Colón (11, 1 matriz y 10 repetidoras) y Gamboa Comunicación Total (10, 5 repetidoras y 10 matrices), que es del grupo Canela. Según la Ley de Comunicación, un concesionario sólo puede tener una frecuencia matriz en FM, AM o de TV. En estos informes, sin embargo, se detalló que existen 37 concesionarios con más de una frecuencia matriz en FM.

La Contraloría General del Estado, a través de su informe, recomendó a la ARCOTEL coordinar las acciones legales necesarias para proceder con la anulación del concurso público para la adjudicación de frecuencias, convocado el 12 de abril de 2016. En un primer momento, la ARCOTEL se negó a realizar un nuevo concurso, aduciendo la necesidad de revisar los parámetros evaluados, con la finalidad de presentar descargos. Sin embargo, las autoridades de esta institución no contemplaron que las recomendaciones realizadas por la Contraloría deben ser aplicadas por las instituciones del Estado y sus servidores, con el carácter de obligatorio. Finalmente, el concurso de frecuencias fue suspendido y la ARCOTEL convocó a un nuevo concurso, cuyos resultados aún son desconocidos y frag-

mentados, debido a prórrogas y alteraciones significativas en el calendario de calificación y evaluación.

Los resultados del último y fallido proceso de adjudicación de frecuencias dan cuenta de que el campo mediático sigue igual de concentrado que hace dos décadas. Entre 1999-2011 diez grupos económicos y familiares, pertenecientes a la élite económica y política nacional, controlaban más del 70% de las frecuencias del espectro radioeléctrico ecuatoriano. En el 2020 este número se ha mantenido casi intacto. En el 2008, en cumplimiento de una sentencia judicial, el Estado ecuatoriano confiscó las propiedades de los involucrados en el feriado bancario. Entre ellos el Grupo Isafas y el Grupo Aspiazu, los cuales dejaron de poseer medios de comunicación. Esto quiere decir que, en aquel año, ocho grupos concentraban la gran mayoría de las frecuencias en Ecuador. Sin embargo, desde el 2008 hasta el 2019, tres industrias mediáticas (dos nacionales y una extranjera) pasaron a integrar la lista de los mayores concesionarios de frecuencias en el Ecuador.

El primero es el Grupo Canela-Yunda, que, según el borrador del informe de Contraloría, está relacionado con 16 medios de comunicación, los cuales poseen 16 matrices y 28 repetidoras en todo el territorio nacional. En el último concurso público para la adjudicación de frecuencias, tanto la Superintendencia de Control de Mercado como la Contraloría vinculan a Yunda con 12 empresas, en las cuales figuran sus familiares y amigos como principales accionistas. El exlegislador y actual alcalde de Quito, Jorge Yunda, señaló no estar relacionado con dichas compañías y exhortó a la Contraloría a no confundir entre su productora, llamada Radio Canela S.A., y los diversos medios con nombres similares.

La Contraloría posiblemente confunde porque la empresa se llama Radio Canela, pero no tiene radio. O Telecanela, pero no tiene canal. Nos dedicamos a otras actividades. Yo sí fui concesionario de Ibarra y Ambato y accionista de una empresa de telecomunicaciones en Guayaquil. Hace muchos años me desvinculé. Es legal vender, lo hice a hijos

míos que se interesaron en el paquete accionario. (Janet Hinostroza, entrevista a Jorge Yunda, Teleamazonas, 20 de diciembre del 2017).

El segundo es el Grupo Rivas, conformado por Radio Sonorama y Canal Uno, ambos medios son presididos por Marcel Rivas, quien posee un total de 17 frecuencias a nivel nacional. En el Informe de Auditoría de Frecuencias, Sonorama S.A. está señalada como un caso de concentración horizontal, debido al gran número de frecuencias que posee.

El tercero es el Grupo González, presidido por el empresario mexicano Ángel González, también conocido como “el fantasma”, quien directa o indirectamente es concesionario de 87 frecuencias de radio y televisión, 66 repetidoras y 19 matrices, más dos de televisión digital. El emporio mediático conformado por González ya lleva algún tiempo actuando en el país. En el 2009, el Informe de Auditoría de Frecuencias señaló que Tropicálida Stereo, Galaxia Stereo, Alfa Stereo, Joya Stereo y Metro Stereo eran propiedad del empresario mexicano, quien obtuvo las frecuencias de estas emisoras de forma ilegal. La Comisión recomendó la terminación unilateral de los contratos de concesión. No obstante, esos procesos fueron archivados por la AR-COTEL que indicó que estos medios de comunicación sí cumplieron con la normativa vigente y que no fue ilegal utilizar el mecanismo de cambio de matriz a repetidora para agrupar más frecuencias bajo una misma empresa. En el último concurso público para la adjudicación de frecuencias, “el fantasma” nuevamente tuvo protagonismo, ya que 18 empresas, donde él o sus compañías aparecen como accionistas, solicitaron 19 frecuencias matrices y 85 repetidoras.

El mapa mediático ecuatoriano es un terreno pantanoso, ya que unos medios están pugnando por no salir del aire, debido a problemas institucionales y económicos y otros tantos mantienen conflictos legales, a causa de irregularidades en la obtención de frecuencias. En este contexto de incertidumbre, el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, a través del Registro Público de Medios, indica que en Ecuador has-

ta el 05 de agosto de 2019<sup>74</sup> existen 1187 medios de comunicación, de los cuales 1031 (86.86%) son privados, 82 (6.91%) públicos y 74 (6.23%) comunitarios. Las empresas de comunicación, según su clasificación, están distribuidas de la siguiente forma: el 54.51% de medios registrados corresponde a radios, que están divididas en Frecuencia Modulada en un 43.98% y en Amplitud Modulada en un 10.28%. El 26.62% pertenece a medios impresos. El 7.92% son medios de audio y video por suscripción (AVS). El 7.25% corresponde a medios televisivos. Y el 3.71% pertenece a medios digitales. Los 1187 medios de comunicación están distribuidos en las 24 provincias del Ecuador. Sin embargo, Guayas (18.79), Pichincha (15.33%), Manabí (6.82%) y Azuay (5.47%) concentran el 46.41% del total de medios en el territorio nacional.

### **DERECHO A LA COMUNICACIÓN: ¿DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL O DERECHO PATRIMONIAL? INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS DESIGUALDADES, A PARTIR DE LA REFORMA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COMUNICACIÓN**

La comunicación en el contexto ecuatoriano es un derecho fundamental consagrado. En el marco constitucional se concibe como un deber del Estado garantizar la pluralidad de la comunicación y la igualdad de condiciones en la asignación de frecuencias del espectro radioeléctrico, siendo este último un bien público administrado por el Estado.

Esta normativa representó una forma de ordenar y establecer reglas de juego ante un sistema que acepta y obedece, como única ley, a la del mercado. Lo que esta ley pretendió, en primera instancia, fue establecer políticas públicas claras para equilibrar un sistema de comunicación caracterizado por la lógica comercial que carece de prestaciones públicas y donde los medios estatales son propagadores de la imagen gubernamental y la regulación es escasa, pero las relaciones con los gobiernos son bastante marcadas. Además, la concentración de la propiedad y la centralización de contenidos constituyen uno de los principales problemas para el ejercicio ciudadano del derecho a la comunicación y a la libertad de expresión.

---

74 Fecha del último censo nacional de medios de comunicación.

Es menester destacar que la Declaración de Principios sobre la Libertad de expresión en su principio 12 destaca:

Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos. (Declaración de principios sobre la Libertad de Expresión 2000, p. 19).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos entiende que la existencia de monopolios y oligopolios representan un impedimento para el ejercicio ciudadano a la libertad de expresión, toda vez que coarta el acceso en igualdad de oportunidades para recibir e impartir información a través de los medios de comunicación, ya que, como señala este instrumento, “uno de los requisitos fundamentales del derecho a la libertad de expresión es la necesidad de que exista una amplia pluralidad en la información” (p. 19).

En este sentido, el Estado, a partir de la Constitución y posteriormente con la implementación de la Ley Orgánica de Comunicación, promulgada en el 2013, contempló esta problemática y estableció la redistribución equitativa de frecuencias en la que se destinaba el 33% del espectro radioeléctrico a los medios públicos, el 33% a los medios privados y el 34% a los medios comunitarios. Esta segmentación garantizaba, al menos en el papel, una igualdad de oportunidades para todos los actores sociales que quisieran acceder a una frecuencia y, de esta manera, ser partícipes de los procesos comunicacionales, promoviendo la pluralidad de información dentro del espacio público.

Los preceptos democratizadores sobre los cuales fue promulgada la norma constitucional y la Ley Orgánica de Comunicación no fuer-

on alcanzados a plenitud, ya que por más que el cuerpo jurídico reconoció derechos y estableció los lineamientos redistributivos del espectro radioeléctrico para la efectiva participación de todos los sectores, no se lograron contrarrestar los desequilibrios de un sistema mediático concentrado por los grupos familiares, empresariales y financieros quienes tradicionalmente han utilizado la política pública como una herramienta para afianzar y expandir su poderío (Ramos, 2013).

No obstante, con la reforma del 2019, las reglas del juego cambiaron y, en este contexto, cabe preguntarse: ¿Esa reforma representó un avance en materia de derechos o fue una regresión de estos? ¿Se pierden espacios de participación ciudadana? ¿Se está fomentando la pluralidad en el ejercicio de la comunicación?

Todas estas interrogantes bien podrían responderse al analizar cómo se ha concebido a la comunicación y a la libertad de expresión en el proceso. La reforma de la ley se convirtió en un discurso abanderado por el Ejecutivo, porque se consideró que la normativa del 2013 era una ley absolutamente restrictiva del ejercicio a la libertad de expresión. Sin embargo, parece que se ha llegado a entender a este derecho como aquel que solo puede ser ejercido por los medios de comunicación de masas; así puede interpretarse de las repetidas declaraciones del presidente de Ecuador, Lenin Moreno, manifestando su compromiso con la libertad de prensa, homologada a la libertad de expresión. Esa compleja definición de derechos emplea un discurso donde se evidencian grandes contradicciones pues, si se evalúa en particular el artículo 106 de la Ley Orgánica de Comunicación, el cual establece la reconfiguración del sistema mediático, es factible determinar que el derecho a la comunicación sí se resquebraja al menoscabar y monopolizar los canales de expresión. En definitiva, y retomando a Mosco (2006), la concentración institucionaliza las desigualdades infocomunicacionales.

En el contexto ecuatoriano, la comunicación como derecho constitucional consagrado se ampara en la capacidad que pueden tener los ciudadanos de expresar libremente sus opiniones (libertad de expresión), pero también comprende el derecho a poder acceder libremente a información veraz y contrastada y, para ello, es necesario

que exista pluralidad de medios de comunicación y, además, que toda persona pueda acceder en igualdad de condiciones a una frecuencia. Al establecer que la empresa privada podrá acceder a más de la mitad del espacio radioeléctrico, las condiciones de equidad entre todos los actores que pueden ser partícipes del sistema mediático son vulneradas.

Si se revisan atentamente las modificaciones de este artículo se infiere que, al reducir de un 33% al 10 % la participación de los medios públicos, se limita la participación ciudadana, ya que estos canales, entendidos como los medios de los ciudadanos y no de una parcialidad o gobierno de turno, son los espacios con los que la población cuenta como escenarios de expresión. Todo ello, ante la imposibilidad de acceder a un medio de comunicación privado. En otro orden, cuando se establece en esa misma normativa que “se reservará hasta el 34% del espectro radioeléctrico al sector comunitario en función de la demanda y de la disponibilidad, porcentaje máximo que deberá alcanzarse progresivamente” (Ley Orgánica de Comunicación, art. 106), se establecen condicionantes como la demanda y la disponibilidad para que los actores comunitarios puedan gozar de estos espacios. A diferencia de ello, los medios privados podrán acceder al 56% del espectro sin condicionantes. Esto, aunado a la capacidad económica que disponen estos actores, reafirma las “asimetrías en el acceso al espacio mediático y a la producción de contenidos para la circulación masiva, que reflejan las profundas desigualdades de la sociedad ecuatoriana” (Cerbino, Ramos y Maluf, 2014, p. 7).

La lógica del sistema mediático en Ecuador se fundamenta en el consumo, el individualismo y la competencia, seleccionando así los contenidos sobre la base de criterios como la rentabilidad de particulares y las demandas propias del mercado (Moraes 2013). En consecuencia, su actuación no ampara ni ve reflejada las necesidades ciudadanas. En tal sentido, el rol del Estado es trascendental para garantizar el libre y efectivo derecho de los ciudadanos tratando de generar equilibrios y mermar las desigualdades infocomunicacionales. En esta instancia, los cambios normativos de la LOC, en el 2019, han configurado un desatinado activismo estatal que, en términos de Ramos (2013), puede considerarse como desdemocrati-

zador, ya que institucionaliza desigualdades sumamente marcadas entre los actores de este campo.

La concentrada estructura de propiedad del sistema mediático ecuatoriano constituye un problema para el libre ejercicio del derecho a la comunicación y la libertad de expresión, entendidos ambos como una forma de autodeterminación colectiva, en el cual prevalecen los valores de autonomía y debate público, ya que cuando el Estado se desvincula de su rol interventor o actúa para favorecer los intereses del mercado, determina su ejercicio a aquel que tenga las condiciones económicas y materiales. Al respecto, y retomando a Fiss (2010), es factible señalar que “hoy en día las esquinas no constituyen un espacio significativo de la actividad comunicativa. El debate público está en buena medida determinado por los medios de comunicación masivos: diarios, revistas y, sobre todo, la televisión” (p. 38). Debido a la innegable influencia que tienen las industrias comunicacionales en el debate público, los propietarios de los medios serán quienes ejercerán el control directo o indirecto de la información que recibe el resto de las personas, ya que los contenidos que se difunden, las fuentes consultadas y el acceso a estos espacios forman parte de una superestructura que se impone, por fuerza y por omisión, en la esfera de deliberación ciudadana.

Lo establecido en la normativa reformada institucionaliza lo que se viene dando en la práctica y es justamente la fragmentación y privatización de esa esfera pública, la cual, en lugar de ser un espacio de deliberación crítica, se ha convertido en un espacio de relaciones públicas. Los medios de comunicación tienen un papel fundamental para moldear líneas de opinión y, en consecuencia, emplazar al ciudadano a ocupar un espacio donde figura como público aclamador y no como sujeto activo, capaz de reivindicar sus derechos.

La concentración de los medios motiva a la uniformidad de contenidos y, en consecuencia, al empobrecimiento del debate público, ya que:

Sin importar quién sea su titular, una concentración de este tipo siempre será alarmante porque un poder político (además de económico) condiciona y limita fuertemente la libertad de



información, de crítica y de disenso y, con ella, el derecho a recibir informaciones exentas de manipulaciones. (Ferrajoli, 2004, p. 134).

Entendiendo que los medios de comunicación privados son empresas sujetas a créditos de bancos y grandes nóminas, el ejercicio de la libertad de expresión y la difusión de información están fuertemente condicionadas por la generación de rentabilidad, lo que convierte a la información en mercancía. Concebir al derecho a la comunicación como una propiedad particular de dominio y disposición privada no solo infringe toda normativa nacional e internacional, sino que contraviene los principios básicos y fundamentales de la democracia, que encuentra sentido en la libre participación de los ciudadanos quienes, al no contar con garantías y herramientas de expresión, son forzados a tomar decisiones hipermediadas por las grandes industrias informativas.

En consecuencia, en Ecuador se pasó de una normativa considerada restrictiva y de ciertas atribuciones administrativas de corte subjetivo a una reforma absolutamente blanda en la que se conceden de manera desmedida espacios a los conglomerados en detrimento de los derechos ciudadanos, aceptando que su ejercicio sea concebido, en principio, como un derecho patrimonial en vez de un derecho fundamental.

Cabe señalar que el ejercicio del derecho a la comunicación y la información está condicionado indefectiblemente por los intereses de los medios privados, razón por la cual resulta evidente que las estructuras de propiedad incidan en los procesos de comunicación y la instauración de opinión pública. Por lo tanto, la distribución de frecuencias constituye un elemento clave para trastocar las desigualdades o para establecer posiciones en torno a una democratización de la comunicación. Retomar un activismo ciudadano, que entienda la necesidad de discutir sobre la importancia de las condiciones favorables para el ejercicio del derecho a la comunicación, es fundamental para el sistema democrático, ya que la alineación de los poderes políticos, comunicacionales y fácticos

ha significado la validación de un discurso único y hegemónico. La censura no solo viene de aquel capaz de ejercer el poder político, sino de todo aquel que ostente un poder, ya que es capaz de controlar y, por ende, censurar.

## **CONCLUSIÓN**

Detenerse a pensar sobre las cosas dadas, sobre las instituciones constituidas, sobre las prácticas ultimadas es lo que da sentido a esta investigación, que trata de comprender cómo funcionan las estructuras de propiedad mediáticas en un contexto de absoluta hegemonía, basada en la concentración irrestricta de frecuencias. Analizar las implicaciones de las normativas que pretendieron saldar este problema se volvió una idea recurrente en este capítulo, cuyo hallazgo más relevante tiene que ver con las nuevas estrategias políticas y empresariales de los grandes emporios comunicacionales para continuar acumulando medios en su afán de incidir en la construcción de la esfera pública.

La concentración de medios en el Ecuador continúa su curso de fortalecimiento y expansión. Este fenómeno, además de resquebrajar la participación democrática de la ciudadanía, muestra que los medios de comunicación aún tienen la capacidad de incidir sobre la realidad y modificarla para asegurar los intereses de sus propietarios, quienes, curiosamente, han convertido a un recurso de implicaciones colectivas (el espectro radioeléctrico) en un bien privado de uso limitado y discrecional. La prueba más significativa de este control hegemónico tiene que ver con la derogatoria y modificación de los cuerpos legales que normaban su campo de acción.

Esta investigación también encontró que el Estado Ecuatoriano se administra bajo una lógica clientelar, que privilegia a las élites políticas y económicas (Ramos, 2013). La reforma de la disposición que contemplaba la distribución equitativa de frecuencias del espectro radioeléctrico es muestra de ello, ya que legitima las desigualdades infocomunicacionales y ampara la concentración del 86.86% de medios en manos privadas.

Para el funcionamiento de la democracia es fundamental la confrontación de ideas, el debate y la discusión. Precisamente, cuando los medios son controlados por reducidos grupos de poder, este saludable intercambio subjetivo se ve limitado y coaccionado. Esto supone que, en la práctica, los medios no tienen el interés de vigilar las acciones del Estado, sino que están más interesados en su beneficio y rentabilidad económica (Curran, 2002). Por ello, entienden a la comunicación no como un derecho humano, sino como una mercancía sujeta a las leyes del mercado.

En este contexto de hiperconcentración de la propiedad mediática, resulta imprescindible reivindicar el activismo estatal y las políticas públicas de comunicación, a fin crear espacios participativos, cuyas condiciones se enmarquen dentro de un entorno de igualdad de oportunidades. En definitiva, la libertad de expresión, entendida como un derecho de doble vía (Fiss, 2010; Ferrajoli, 2014), no es exclusiva de los periodistas y los medios de comunicación, sino fundamentalmente de los ciudadanos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Bourdieu, P. (2000). *Cosas Dichas*. Madrid: Gedisa.
- Bourdieu, P. (2000). *Sobre el campo político*. Lyon: Universidad de Lyon.
- Checa Godoy, A. (2012). La Banca y la propiedad de los medios: el caso de Ecuador. *Revista Latina de Comunicación Social*, 67, pp. 25-147.
- Cerbino, M., Ramos, I. y Maluf, M. (2014). La disputa por la opinión pública: de la mediatización de la política a la politización de los medios en Ecuador. En C. Martens, E. Vivares y R. McChesney (Ed.). *The international Politic Economy of Communication*. Versión traducida en castellano del artículo original. Basinstoke, Hampshire: Palgrave, pp. 65-83.
- CIDH (1985). Opinión Consultiva OC-5/85. La colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos).
- CIDH (2000). Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Capítulo II: Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.
- CIDH (2004). Informe Anual la Relatoría para la Libertad de Expresión. Capítulo V: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: el

- impacto de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Publicada en el Registro Oficial, num. 449 del 20 de octubre del 2008.
- Curran, J. (2002). *Medios de comunicación y poder en una sociedad democrática*. Barcelona: d'Editorial Hacer.
- Curran, J. (1998). Repensar la comunicación de masas en Estudios culturales y comunicación. En J. Curran, D. Morley y V. Walkerdine (Comps). *Análisis, producción y consumo cultural de las políticas de identidad y postmodernismo*. Barcelona: Paidós.
- Ferrajoli, L. (2004). Libertad de información y propiedad privada. Una propuesta no utópica. En M. Carbonell (Comp.). *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión*. México: Porrúa, pp. 129-158.
- Fiol, A. (2001). Propiedad y acceso a los medios de comunicación en el mundo. *Chasqui*, (74).
- Fiss, O. (2010). *Democracia y Disenso. Una teoría de la libertad de expresión*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Hallin, D. y Mancini, P. (2004). *Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Hacer.
- Herman, E. S. y McChesney, R. W. (1999). *Los medios globales*. Madrid: Catedra.
- Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador. Publicada en el registro oficial el 25 junio de 2013.
- Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador: Reforma 2019. Publicada en el registro oficial el 20 de febrero de 2019.
- Becerra M. y Mastrini, G. (2017). *Concentración y convergencia de medios en América Latina*. Comunicar 20.
- Monitor de la Propiedad de los Medios-MOM. (2019) ¿Quién controla los medios en América Latina? Reporteros sin Fronteras e Intervozes.
- De Moraes, D. (2013). Sistema mediático y poder. En D. de Moraes, I. Ramonet y P. Serrano (Coords.). *Medio, poder y contrapoder*. Buenos Aires: Biblos.
- Mosco, Vincent. (2006). La Economía Política de la Comunicación. Una actualización 10 años después. *Cuadernos de Información y Comunicación*, 11.
- Ramos, I. (2013). Trayectorias de democratización y desdemocratización de la comunicación en Ecuador. *Iconos*, 45.

Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2000). Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

Schiller, H. (1995). *Information inequality. The deeping social crisis in America*. Nueva York: Routledge.

Sel, S. (2009). Comunicación alternativa y políticas públicas en el combate latinoamericano. En *La comunicación mediatizada: hegemónías-alternatividades-soberanías*. Buenos Aires: CLACSO.

# EL SALVADOR

## PERSPECTIVA DE LAS RADIOS COMUNITARIAS INDÍGENAS EN CENTROAMÉRICA: ENTRE DESIGUALDADES Y RE-XISTENCIAS

José Roberto Pérez

### LA DESIGUALDAD EN LA REGIÓN

La región centroamericana mantiene los índices más altos de desigualdad en Latinoamérica. Incluso en el contexto pospandemia el escenario más probable es que la desigualdad económica incremente en la misma relación del resto de Latinoamérica debido a la falta de políticas de Estado de bienestar, débiles sistemas de salud, pocos esfuerzos en las políticas redistributivas y un alto grado de empleo informal (Cardenas, Robles y Martínez, 2020).

El Salvador es el país centroamericano que en la última década mejoró su índice de desigualdad Gini (2018) de un 54.5 a 38.6. Sin embargo, es el país que adquirió mayor deuda durante la emergencia sanitaria: solo en el primer trimestre incrementó 2.6 puntos porcentuales de deuda en relación al PIB, en comparación con 0.8 puntos de Latinoamérica. (CEPAL, 2020, p. 85). Hasta octubre de 2020, la deuda contraída en el istmo ascendía a 9.000 mdd.<sup>75</sup>

---

75 “Actualmente es Panamá quien más se ha endeudado en el contexto de la pandemia, con 3.565 mdd. En segundo lugar, está Guatemala, con 1.890 mdd, y en tercero, El Salvador, con 1.650 mdd. Honduras, en cuarto lugar, ha contratado 1.030 mdd y

El escenario de la desigualdad en la región se estima que agudice los niveles de pobreza, que en el caso de Latinoamérica, según estimaciones de la CEPAL, aumentaría a 7.1 puntos porcentuales y la tasa de desocupación 5.1 puntos. En Centroamérica la pobreza en 2018 alcanzaba un 64.3 %. Por cada país, en Honduras y Guatemala se estima en 59.3 %; el país con más reducción constante es Nicaragua con 29.6 %; y Panamá y Costa Rica las tasas más bajas con 20.7 % y 20.0 % respectivamente (CEPAL, 2018, p. 115).

En el contexto de la crisis SARS, diversos autores dan su interpretación a la pandemia como un golpe a la versión neoliberal del capitalismo (Borón, 2020). Mientras tanto, Boaventura Dos Santos (2020) la considera como nuestra nueva contemporaneidad, la cual nos recuerda que el pasado no ha pasado y el futuro que vendrá o no es la incertidumbre de nuestro tiempo.

La pandemia del coronavirus no llega en cualquier espacio-tiempo. Lo hace en un momento histórico de agotamiento de los recursos naturales y de emergencia climática y medioambiental en el que el capitalismo muestra su cara más depredadora. También de retrocesos democráticos y de derechos y de desconfianza y rechazo hacia los sistemas políticos. (Bringel y Pleyers, 2020, p. 10).

La nueva década del siglo XXI marca una línea más de los desafíos en la superación de la desigualdad. Por eso, ese antes es el cúmulo de derechos aún no tutelados, los epistemicidios de formas de entender la realidad censuradas. Para Latinoamérica, como para Centroamérica, puede representar una oportunidad de echar una mirada hacia lo abandonado por la modernidad, como bien diría Thompson (2002). Lo moderno es nacimiento y muerte, debe morir lo anterior para que nazca lo nuevo: lo moderno. Por tanto ante esa nueva contemporaneidad planteada por Boaventura Dos Santos, sería bueno preguntarnos si lo nuevo no se encuentra en el pasado, en un diálogo transcultural entre afrodescendientes, feministas, campesinos, lo popular y lo indígena.

---

recientemente el congreso aprobó una emisión de bonos por 500 mdd más. Costa Rica ha contratado 800 mdd, pero está en pleno proceso de negociación para obtener una cifra similar a través de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI)” (Adario, 2020).

En 2021, Centroamérica cumple 200 años de independencia de la colonia española. Desde aquel entonces, las disputas entre los liberales y conservadores por conformar la Federación centroamericana también se centraba en los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas, a quienes en la época se los trataba con desprecio. La prensa liberal y conservadora de la época registra testimonios racistas y de exclusión social justificando las provincias emergentes por su poca capacidad de autosuficiencia e ignorancia; sin embargo, a la larga, en el caso de los indígenas, “estaban muy bien ubicados en la estructura social como un factor de explotación, un medio barato y disponible que contribuía a la riqueza de los terratenientes” (Barraza, 2011, p. 245).

Los niveles de exclusión, desigualdad, racismo a los pueblos indígenas no parecen superarse. Diversos estudios de población son insuficientes debido a que incluso en los censos no se ha incluido la pregunta sobre su identidad cultural, raza, etnia (CEPAL, 2008). Se estiman en 650 los pueblos indígenas en Latinoamérica (CEPAL, 2006). Entre 8% a 15% de la población total, según Bello y Rangel (2002).

En el portal de la OIT, para la región centroamericana la población indígena representa alrededor de 18% de la población total en la subregión.<sup>76</sup> Si bien el dato estadístico es solo un indicador podemos observar que en varios países los pueblos indígenas distan de ser minorías, como son los casos de Bolivia, Perú y Guatemala, en donde los registros superan el 50% de la población. Retomando a la OIT, en Centroamérica los datos son variables “de acuerdo a los censos oficiales, 48% de la población en Guatemala es indígena; 13.7% en Belice, 1.7% en Costa Rica, 12.8% en Honduras, 7.6% en Nicaragua; 1.7% en El Salvador y en Panamá 7.8%”. Los datos, como ya se ha expresado, no son suficientes ante la falta de información a través de los censos de población.

## **LA IN-COMUNICACIÓN COMO DESIGUALDAD**

Pérez (2018) reconoce que el sistema de medios en Centroamérica es el reflejo de las políticas de ajustes estructurales impuestas por gobiernos de corte neoliberal a través de normativas aprobadas a finales

---

76 Ver información disponible en: [www.ilo.org/sanjose/temas/pueblos-ind%C3%ADgenas/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/sanjose/temas/pueblos-ind%C3%ADgenas/lang-es/index.htm).



del siglo XX. Las coincidencias en la región han puesto en debate un nuevo modelo infocomunicacional de élites mediáticas regionales integradas en un mercado global. Las normativas privilegian al sector privado, minimizan el sector público e invisibilizan al sector ciudadano.

El modelo de comunicación en la región demuestra una concentración de medios en manos privadas con élites mediáticas nacionales en el caso de El Salvador (Pérez, 2013); en alianzas transnacionales y nacionales en el caso de Nicaragua (Rothschum, 2013); en grupos mediáticos transnacionales que llevaron a reconocer como inconstitucional la sola propiedad nacional en el caso de Guatemala y Costa Rica (Robles y Voorend, 2012); con restricciones en la ejecución de la ley que apertura a los medios comunitarios en el caso de Honduras (Galvez, 2020) o frecuencias tipo B, sin fines de lucro, en el caso de Panamá (Calzadilla, 2020). En esta misma vía se encuentra El Salvador, con una reforma a la ley que reconoce los medios sin fines de lucro desde 2016; sin embargo, el Estado no ha emitido el reglamento para su aplicación (Pérez, 2018).

En este cuadro puede observarse la tendencia de los países de la región centroamericana para la aplicación de políticas de democratización al acceso a medios de los sectores ciudadanos:

País	Normativa	Aplicación	Año
El Salvador	Reforma Ley de Telecomunicaciones	Art. 123. Reconoce los medios sin fines de lucro	2016
Guatemala	Ley de Telecomunicaciones y Superintendencia de Comunicaciones (SIT)	S/R	1996
Honduras	Ley CONATEL	Otorga frecuencias a organizaciones comunitarias reconocidas	2013
Nicaragua	Ley marco Ley general de Telecomunicaciones y Servicios postales (Ley 200)	S/R	1995
Costa Rica	Ley General de Telecomunicaciones	En el caso de la implementación de la televisión digital terrestre aprobaron una reserva de 24 MHz (4 físicos o 12 virtuales)	2019
Panamá	Ley 24	Frecuencias tipo B servicios con  asignación de frecuencias de transmisión abierta sin fines de lucro	1999

Cuadro1. Mapa de radios en América Latina y el Caribe (2020)  
Elaboración propia.

Esto no significa que el tercer sector de la comunicación, medios ciudadanos o comunitarios no existan. Cada país tiene su incidencia y ha logrado construir un mapa de medios que confronta con la hegemonía de los medios corporativizados privados. Los datos en la región, a partir de las fuentes de información oficial, señalan la existencia y el desarrollo de radios que, aun siendo concesionarias privadas, implementan un modelo próximo al ciudadano y al territorio. En el estudio *Mapa de Radios de América Latina y el Caribe (2020)* los datos del registro de medios comunitarios indican que en El Salvador (2013) la cantidad de estas radios asciende a 23; en Honduras (2017), a 192; en Nicaragua, según las socias de AMARC, son 20; en Panamá (2020), se cuentan 44 radios.

Estos rasgos de desigualdad en el acceso a medios de comunicación deben ser entendidos como consecuencia de la historia moderna. La in-comunicación, como dice Torrico (2018), es el sello que complementa la colonialidad que “dio como producto el silenciamiento y la invisibilización de los pueblos sometidos, esto es, su interiorización y su subordinación”. Su análisis, desde una visión de sistema mundo, coincide con el planteamiento de la filosofía de la liberación de Dussel (1996), que plantea que la modernidad comenzó con la expansión de Occidente a través del Atlántico, cuyo punto medular histórico es el arribo de Colón en 1492. Una visión del “Yo conquisto” frente al otro, para lo que “la comunicación no era relevante y la desigualdad entre humanos quedó establecida” (Torrijo, 2018, p.17). En otras palabras:

Estas ideas, que colonizaron el planeta de la mano de europeos avasalladores y sus posteriores procesos migratorios, nunca tuvieron la oportunidad de ser rebatidas con las mismas armas de propaganda usadas para imponerlas. (Chaparro, 2019, p. 277).

Desde una mirada en el tiempo, pensar en la cultura actual sin considerar el proceso histórico desde donde se impuso la cultura es pensar en el hombre sin historia. De esta manera se trata de un repensar –“pensar sobre lo pensado”–, pero en esta ocasión, desde los saberes de un pensamiento oprimido por el proceso civilizatorio

al que fue sometida Latinoamérica después de considerar su cultura originaria como barbarie. A eso se refiere Aníbal Quijano cuando dice:

[...] todas las experiencias, historias, recursos y productos culturales, terminaron también articulados en un solo orden cultural global en torno de la hegemonía europea u occidental. En otros términos, como parte del nuevo patrón de poder mundial. (Quijano, 2000, p. 209).

Hasta la actualidad, los medios de difusión están muy lejos de la comunicación; es decir, están muy lejos del diálogo entre saberes y haceres, lejos de los territorios desde donde se puede encontrar y compartir en comunidad. Se nos presentan con un alto índice de credibilidad y aceptación de un mundo unidimensional en donde prevalece el impacto mediático sobre tres factores: a) acumulación de ideas; b) omnipresencia de temas; c) homogeneidad o consonancia, como lo establece Noelle Neumann a finales de la década de 1970.

Reducir la percepción o la atención de los temas a un mismo encuadre ha sido la lógica con que los medios tradicionales han potenciado un discurso de “penetración ideológica”. Como dice Ferrés (1994), llama la atención que “ningún pueblo aceptaría injerencias militares de otro pueblo. En cambio se aceptan injerencias culturales” (p. 87). Como consecuencia inhibe y excluye la posibilidad de una democracia participativa de la autodeterminación de los pueblos, no como la construcción de una identidad imaginaria abstracta, sino como la legitimización de la expresión de muchas voces (De Sousa, 2003).

Esta lluvia de ideas se traduce en neocolonialismos que ejercen los medios actualmente desde una producción simbólica cultural del proyecto modernizante. Desde esta perspectiva, la in-comunicación se nos presenta como una necesidad totalitaria del sistema que reproduce modelos locales occidentales que se globalizan para su reproductividad sistémica.

## **DECOLONIZAR LA COMUNICACIÓN**

El debate de la libertad de expresión de los pueblos indígenas transita, desde la academia, sobre las líneas de una comunicación emancipadora de la

epistemología de la comunicación. Este ha sido el planteamiento crítico de las teorías de la escuela latinoamericana de la comunicación (ELACOM) cuyas investigaciones han centrado la atención en el choque civilizatorio y proyectos culturales, las imposiciones del mercado internacional y sus efectos en las desigualdades sociales.

Herrera, Sierra y Del Valle (2017) plantean la emergencia de una nueva “conciencia posible”, que intenta superar el legado de la teoría crítica latinoamericana. El punto de partida se encuentra en la decolonialidad de saber/poder; la deconstrucción de los modos de saber que reconfiguran el poder:

Los modelos de comunicación se han construido desde la centralidad, en aquellos espacios temporales desde donde históricamente emerge el imperialismo, cuya fuente es racial, religiosa, étnica, eurocéntrica. Ramón Grosfoguel (2011) retoma a Aníbal Quijano y Fanon para referirse a la zona del Ser como “sistema-mundo capitalista/patriarcal occidentalocéntrico/cristianocéntrico moderno/colonial”, mientras en la zona del no Ser la raza constituye la línea divisoria transversal que atraviesa las relaciones de opresión de clase, sexualidad y género a escala global. Dice Grosfoguel:

En la zona del ser; los sujetos, por razones de ser racializados como seres superiores, no viven opresión racial sino privilegio racial. En la zona del no-ser; debido a que los sujetos son racializados como inferiores, ellos viven opresión racial en lugar de privilegio racial. (Grosfoguel, 2011).

Pero es en la zona del ser es en donde se dan los conflictos entre el Yo y el otro. Para entender esa dialéctica hegeliana, “Yo” en un sistema imperialista /capitalista/patriarcal son las élites metropolitanas masculinas heterosexuales occidentales y las élites periféricas masculinas heterosexuales occidentalizadas, mientras que el “Otro” son las poblaciones occidentales de los centros metropolitanos u occidentalizas dentro de la periferia, cuya humanidad es reconocida, pero que al mismo tiempo son sometidas a opresiones no-raciales de clase, sexualidad o género, dominadas por el “Yo” imperial en sus respectivas regiones y países.

La comunicación se convierte en la herramienta de las ciencias sociales para impulsar cambios esperados en sujetos destinatarios. Incluso Park (1950) tenía la idea de que “es en la imaginación de la gente marginada donde se producen los cambios y las fusiones culturales, donde mejor podemos estudiar el proceso de la civilización y su progreso” (1950, p. 356). Para entender este planteamiento, Grosfoguel considera que “la zona del ser y no-ser no es un lugar geográfico específico sino una posicionalidad en relaciones raciales de poder que ocurre a escala global entre centros y periferias, pero que también ocurre a escala nacional y local contra diversos grupos racialmente inferiorizados”. De esta forma se comprende el conflicto entre el Yo y el Otro a escala de colonialismo global y colonialismo interno.

Pensar desde la periferia es pensar desde la zona del no ser, es decir, por debajo del proyecto civilizatorio moderno, es un “pensamiento bárbaro”, como dirá Dussel. Para Martín-Barbero es un pensamiento nómada, es decir excluido, periférico, pero en fin desde donde se construye lo alternativo. Y nuevamente Dussel dice: “de la periferia, de los oprimidos, la sombra que la luz del ser no ha podido iluminar. Desde el no-ser, la nada, el otro, la exterioridad, el misterio de lo sin-sentido”. En ese otro está el nosotros:

Imaginémonos una asociación de hombres libres -dice Marx-. Una comunidad de hombres, cara-a-cara, sin opresiones; sociedad utópica de los “prójimos”, que no son un “nosotros” porque producen bienes para un mismo mercado, sino que son un “nosotros” por la práctica actualidad de la proximidad originaria. (Dussel, 1996, p. 31).

Pensar en un nuevo sistema de signos para la comunicación debe hacerse desde la decolonización de los conocimientos y la justicia cognitiva global. Parte de la idea central de que en Latinoamérica se debe romper con el autoritarismo impuesto por los saberes hegemónicos para revalorizar el nosotros latinoamericano.

Ramón Grosfoguel (2011), citando a De Sousa, considera que existen ausencias que las ciencias sociales han reproducido de la

racionalidad occidental a través de cinco monoculturas: Monocultura del saber y del rigor, “la idea de que el único saber riguroso es el saber científico; Monocultura del tiempo lineal, “la idea de que la historia tiene un sentido, una dirección y de que los países desarrollados van adelante”; Monocultura de la naturalización de las diferencias, “que ocultan las jerarquías, de las cuales la clasificación racial, étnica, sexual, y de castas en India son hoy las más persistentes”; Monocultura de la escala dominante, que “ha tenido históricamente dos nombres: universalismo y, ahora, globalización”; Monocultura del productivismo capitalista, “la idea de que el crecimiento económico y la productividad medida en un ciclo de producción determinan la productividad del trabajo humano o de la naturaleza, y todo lo demás no cuenta” (p. 104).

### **LA COMUNICACIÓN DESDE EL SABER / PODER**

Para comprender la praxis de este planteamiento se debe partir de la des-colonización; es decir “del diálogo de saberes surgidos de formas diversas de ser en el mundo” (Leff, 2014) e integrar una nueva racionalidad que no intervenga en la realidad de forma instrumental. Superar el ciclo de tiempo impuesto por la modernidad que ve la vida y la muerte como un fin que debe ser rellenado con la acumulación ilimitada de bienes. Por el contrario, como lo plantean las comunidades indígenas se debe integrar como un todo, un movimiento Kan,<sup>77</sup> en lengua maya, que ve “la regresión o la progresión, la repetición o la superación del pasado (que) están en juego en cada coyuntura y dependen de nuestros actos” (Rivera Cusicanqui, 2010, p. 55).

Esta forma de reconocimiento de la “dignidad” humana, desde los pueblos originarios, en el origen mismo, pone en relación ese vínculo de la naturaleza, Madre Tierra, Pachamama como sujeto de derechos humanos. Arturo Roig “alude a la imperiosa necesidad de la humanidad de recuperar una relación inclusiva con la naturaleza” y así superar la legitimación mundial de explotar al ser humano y la naturaleza. Se trata, pues, de no solo “sobrevivir... sino convivir”. En ese debate de institucionalizar este modo de saber, en la constitución de Bolivia se

---

77 Kan es el horizonte color amarillo, es el respeto, la sabiduría, el ciclo del tiempo, la autoridad, la justicia, la verdad, en Maya Tecum.

reconoce el “buen vivir”: “significa vivir... en armonía y equilibrio con la Madre Tierra y las sociedades, en equidad y solidaridad y eliminando las desigualdades y los mecanismos de dominación. Es Vivir bien entre nosotros...con lo que nos rodea...y consigo mismo”.

### **LUCES Y SOMBRAS: LA INTEGRACIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA**

Desde la fragmentación del Estado federal, los países centroamericanos reconstruyeron su historia como Estados independientes de corte liberal.<sup>78</sup> Como herencia de la colonia, los países se segmentaron en la estructura del sistema occidental de la administración del poder. Eso no limitó la capacidad de agencia de los pueblos originarios. Entendemos la agencia en términos de Vera (2018) retomando a Bourdieu como “la capacidad de los actores sociales para producir efectos y estructurar el campo”. En ese sentido de re-existencias, los pueblos indígenas han sostenido en 200 años de independencia del itismo<sup>79</sup> tensiones en los diversos campos estructurados socialmente. Desde la configuración de poder, hasta la cultura y la identidad.

Como iniciamos este artículo, las desigualdades en la región no se han superado. Por ello, pensar desde la región es pensar con el espíritu de integración regional. En 1991 se crea el Sistema de integración centroamericana (SICA). El mismo año crean el Parlamento Centroamericano (PARLACEN). No obstante son organismos no vinculantes, pero son un espacio de diálogo regional, desde donde surgen políticas y proyectos de integración. Al menos los más eficaces han sido lo concerniente a lo económico: integración aduanera, red de integración eléctrica y de datos. En 1995 la SICA crea la secretaría de integración social con la misión de integrar las políticas sociales intersectoriales.

¿Desde qué mirada ven los pueblos indígenas los Estados? Este apartado pone en perspectiva la capacidad de agencia que han

---

78 Después de la independencia Centroamericana en 1821, el Estado Federal se fragmenta en 1842 y surgen los Estados de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica.

79 El 15 de septiembre de 2021 se celebra el Bicentenario de la independencia centroamericana.

tenido los pueblos indígenas de la región. Es decir su autorrepresentación, la creación cultural, la organización, el rol de los intelectuales indígenas, las cosmovisiones y la legislación frente a los Estados.

Los debates de la representación indígena en el poder son amplias y sostenidas, se evidencia una lucha política activa. Por ejemplo, el 9 de agosto de 2010, día internacional de los pueblos indígenas, un hecho suscitó una mirada internacional, conocido como la Arrastrada. Un grupo de líderes indígenas en Costa Rica hicieron un acto de presencia pacífica para solicitar la aprobación de la Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas. El resultado fue su desalojo y posteriormente la no aprobación de la ley hasta estos días.<sup>80</sup>

Por el contrario, en otros países como El Salvador, hay un avance en la inclusión social con la aprobación de las políticas públicas para el respeto y cumplimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas (2017), la política de salud de pueblos indígenas (2018) y su reconocimiento en la Constitución (2014). Un tema pendiente es su aplicación.

Las principales tensiones se encuentran en Guatemala, uno de los tres países latinoamericanos en donde su población indígena supera el 50 %. Diversos estudios (Casaús Arzú, 2006; García Giraldez, 2007) reconocen el racismo y la desigualdad imperante. La constitución de 1985 abre la transición hacia un estado multinacional; en la práctica, prevalece la ausencia de una política inclusiva de los pueblos indígenas, obligados a ser subsumidos en un estado monocultural, latino-céntrico. La capacidad de gestión de los pueblos indígenas los ha llevado a una lucha por el acceso a medios de comunicación. En 2020, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, presentó el caso de cuatro emisoras de radio comunitarias operadas por pueblos indígenas en Guatemala –Kaqchikel Maya, Achí Maya de San Miguel Chicaj, Mam Maya de Cajolá y Maya de Todos Santos de Cuchumatán–, por la violación sis-

---

80 Ver pronunciamiento “La persistente violación de los derechos de los pueblos indígenas costarricenses 2010-2020: Una década de violencia e impunidad”, disponible en <https://www.clacso.org/pronunciamiento-ante-la-persistente-violacion-de-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-costarricenses-2010-2020-una-decada-de-violencia-e-impunidad/>.



temática de la libertad de expresión y cultural del estado guatemalteco, debido a trabas legales para acceder a las frecuencias de radio. Diversas denuncias de los pueblos mayas revelan prácticas discriminatorias, persecución y criminalización de los indigentes al ejercer sus derechos.<sup>81</sup>

El panorama en la región, desde el SICA y el PARLACEN se observa la DECLARACIÓN AP/1-CCIII-2019, sobre la “Construcción de la agenda regional de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes para fortalecer el sistema de la integración centroamericana, SICA.”, impulsado por el planteamiento de las Autoridades Ancestrales Indígenas y Garífunas de Guatemala. Los temas de agenda contemplan en su punto “e) el derecho a la participación política y el consentimiento libre, previo e informado conforme la cosmovisión, prácticas tradicionales y la decisión propia de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes”.<sup>82</sup> Es responsabilidad de los Estados miembros del SICA aprobar políticas que promuevan esta agenda. Un camino aún árido.

## **EXPERIENCIA DE RADIOS INDÍGENAS CENTROAMERICANAS**

En Centroamérica, desde su capacidad de agencia, se configuró un sector de medios indígenas. Por ejemplo, La Red Centroamericana de Radios Comunitarias Indígenas aglutina esfuerzos de proyectos radiofónicos de Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Desde este nuevo campo de interacción, la comunicación puede institucionalizarse y unificar voluntades e intereses en la región mesoamericana global a través de una agenda pluricultural u otra cultura alterna a la dominante. La misión de la red establece:

---

81 El informe de la CIDH en el fondo demanda reconocer legalmente a los medios comunitarios en la normativa interna y adoptar medidas para promover la diversidad y el pluralismo de los medios de comunicación. Ver comunicado, disponible en: [www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/232.asp?fbclid=IwAR22ftS2cbyfhLmf6Wgghd-o1fLkeN\\_ifySqBVwJrwnmhZlv-ZHaEc2Faw](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/232.asp?fbclid=IwAR22ftS2cbyfhLmf6Wgghd-o1fLkeN_ifySqBVwJrwnmhZlv-ZHaEc2Faw).

82 Ver declaración en: [www.sica.int/documentos/declaracion-ap-1-ccciii-2019-construccion-de-la-agenda-regional-de-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes-para-fortalecer-el-sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica\\_1\\_117484.html](http://www.sica.int/documentos/declaracion-ap-1-ccciii-2019-construccion-de-la-agenda-regional-de-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes-para-fortalecer-el-sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica_1_117484.html).

Somos un movimiento de radios comunitarias indígenas que desarrolla procesos de incidencia política, fortalece la identidad de los pueblos y saberes ancestrales a través de la capacitación, la democratización de la comunicación, la pluralidad de pensamiento, la equidad de género y la libre expresión.

La experiencia de esta red es reciente, pero pone en contraste la articulación de movimientos sociales, unificando los esfuerzos con la democratización de la comunicación. Su accionar se describe en las posibilidades de visibilizar un sector que en su praxis puede reivindicar los contenidos simbólicos de su cosmovisión, en campos de interacción globales, formas simbólicas en resistencia mesoamericana. Uno de sus desafíos considera “replantearnos observar cómo la cosmovisión de nuestros pueblos resignifica el lenguaje y los formatos radiofónicos modernos”, tal como en su momento lo planteó Ramiro Beltrán (2008), quien en sus últimos trabajos enfatizó en la “historia de la comunicación pre y poscolonial” para desmitificar la visión eurocéntrica de la comunicación. Significa la posibilidad de una producción centrada en la cantidad de contenido simbólico que posibilita una comunicación tecnológica más variada que reconfigura poderes en una estructura social que emerge desde la conciencia indoamericana.

En los estudios de autorepresentación en Centroamérica se descubren los propios imaginarios coloniales. La percepción étnica en Centroamérica elaborada en 2016 por el latinobarómetro indica que en Costa Rica se autorreconoce indígena el 4% de la población; en El Salvador, 5%; en Guatemala, 45%; en Honduras, 13%; Nicaragua, 8% y en Panamá, 7%. Acá hay que agregar otras étnicas como negros y asiáticos.

El caso particular de Belice, cuya población habla inglés, sus comunidades Mopan, Maya, Mam, K'iche, aún conservan sus lenguas nativas. Ni se diga las etnias en Guatemala Kaqchikel, Ixil, Itza, Achi, Garifuna, Xinca, Uspanteko Tz'utujil, Tektiteko, Poqoman, Poqomchi', Q'eqchi', Sakapulteko. El Salvador se encuentran las comunidades Lenca, Pipil, Cacaopera; en Honduras, Garifuna, Isleño, Tolupan, Ca-

bécar, Naso-Teribe, Terraba, Miskito, Sumo, Garifuna, Rama. En Costa Rica, Ngöbe-Bugle, Bribri, Boruca; en Panamá: Emberá-Wounaan, Kuna de Madungandi, Kuna de Wargandi, Kuna Yala. Son ejemplo de comunidades en resistencia.

Se evidencian los esfuerzos estructurados de diferentes movimientos sociales como la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, AMARC Centroamerica; Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica, ALER; la coordinadora indígena de Honduras y la Asociación de Medios Comunitarios de Honduras, AMCH; Radio Ak'Kutan, en Belice; la Federación Guatemalteca de Educación Radiofónica, FGER y múltiples esfuerzos de articulación de radios indígenas en Guatemala; en El Salvador, la Fundación Comunicándonos y la Asociación de Radios y Programas Participativos ARPAS, la cual funda una nueva radio en una de las zonas de la masacre indígena en el 1932, la radio Tacuba; en Panamá la experiencia de radio Kusapín, las luchas por las frecuencias de las radios de mujeres Emberá y radio Canquintú y el esfuerzo de comunicación del congreso Guna en la radio Estatal contra las barreras legales para adjudicar frecuencias llevó a la comunidades a fundar en 2020 la primera radio indígena en línea.<sup>83</sup> Por otra parte, existen tres radios culturales en Costa Rica en tres pueblos indígenas como lo es radio Boruca; radios como URRACAN Bluefields, mantienen una relación del Caribe Sur con las comunidades indígenas en Nicaragua.

## ÚLTIMAS PALABRAS

Si las luchas por el derecho humano a la comunicación están latentes en Centroamérica, tal como lo mencionamos al inicio, para las radios indígenas aun lo es más. De ahí que el pensamiento crítico latinoamericano debe dar cabida a una nueva epistemología que considere al otro como una referencia posible para entender la realidad y acceder a la verdad. Es ahí en donde radica el problema. Para los medios comunitarios indígenas hay saberes que son comprobados con sus propias praxis, se tratan de cosmovisiones en donde la naturaleza

---

83 La radio Voces Originarias se encuentra disponible en <https://coonapippanama.org/radio/>.

solo es una parte de la expresión de un estado superior, que lo humano y lo no humano es vida, como la íntima relación entre el hombre, el río, la montaña, por lo cual no se conserva, se convive con ella. Es una concepción diferente a la lucha por la conservación del medio ambiente. Sin embargo, su confrontación con la economía social de mercado pasa por la oposición a la degradación de la naturaleza con fines extractivistas. Resulta por más, la legítima defensa del medioambiente; defensa que ha implicado la persecución, la criminalización y la judicialización de las prácticas de las comunidades, registradas principalmente en Guatemala y Honduras.

También implica una concepción diferente de realización humana para los que solo quieren vivir y aquellos que dotan de sentido a su existencia. Desde una Epistemología del Sur se abre las posibilidades de comprender y observar, con una “sociología de retaguardia” y, por qué no decirlo, desde una comunicación de retaguardia, estas radios en campos de sobrevivencia de formas de interacción social que riñen con la modernidad anclada en la resistencia que les permite las raíces tradicionales. Quizá se trata de una descolonización de lo que hoy llamamos comunicación que conduce a encontrarse con una identidad y pensamiento latinoamericano, indomericano o, mejor dicho, Abya Yala, nombre reconocido por el pueblo Kuna Yala, en Panamá para referirse a este continente.

La nueva praxis de los medios comunitarios indígenas es una posibilidad para comprender las narrativas, los saberes, los símbolos, la organización; nuevos y variados “contextos sociales desde donde se insertan las formas simbólicas”. Es una oportunidad y una posibilidad para la cosmovisión mesoamericana en Centroamérica global en contraste con la internacionalización de las economías, que marcan otra mirada hacia la superación de las desigualdades históricas en re-xistencias.

Hoy las luchas de los pueblos indígenas en la región están centradas en su capacidad de incidencia a través del uso de plataformas de comunicación. Se suman a las exigencias de las demandas ciudadanas para la democratización de la comunicación; sin embargo, su perspectiva trasciende más allá de la ciudadanía. Implica una

lucha por la aceptación de sus raíces, creencias y visión de mundo en oposición al pensamiento dominante. Supera las visiones jurídicas de los derechos humanos frente a una totalidad integradora de la naturaleza humana. La comunicación es el espacio para abrirse a un mundo para superar las asimetrías que reflejan las exclusiones sociales.

Las comunidades indígenas están incomunicadas y desconectadas, con pocas políticas de inclusión desde sus perspectivas. De ahí que la emergencia de su modelo de comunicación nazca desde sus saberes y como una denuncia al mundo sobre la depredación. Son pocos los radios indígenas si se considera la cantidad de lenguas vivas que subsisten, aumenta si se consideran sus iniciativas. Hablamos de una proximidad de las mediaciones, pero también de una proximidad de los saberes que reconocen la diversidad cultural, la diversidad de saberes y la diversidad de racionalidades.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Adario, C. (2020). La pandemia y el aumento de la deuda de Centroamérica. *Forbes*. Disponible en: <https://forbescentroamerica.com/2020/10/20/la-pandemia-y-el-aumento-de-la-deuda-de-centroamerica/>.
- Ballesteros López, T. y López, S. (2020). *Mapa de radios de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne.
- Barraza, J. (2011). *Historia del pensamiento político en El Salvador. Desde 1800 hasta la fecha*. Volumen 1: 1800-1840. El Salvador: UFG.
- Bello, A. y Rangel, M. (2002). La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, (76).
- Borón, A. (2020). La pandemia y el fin de la era neoliberal. En *Pensar la Pandemia. Observatorio social del coronavirus*. CLACSO. Disponible en: [https://www.clacso.org/la-pandemia-y-el-fin-de-la-era-neoliberal/#\\_ftn1](https://www.clacso.org/la-pandemia-y-el-fin-de-la-era-neoliberal/#_ftn1).
- Bringel, B. y Pleyers, G. (2020). Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia. En B. Bringel

- y G. Pleyers (Eds.). *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires-Lima: CLACSO-ALAS.
- Cardenas, J., Robles, F. y Martínez, D. (2020). Élités empresariales y desigualdad en tiempos de pandemia en América. *Revista Española de Sociología (RES)*, 29 (3).
- Casaús Arzú, M. (2006). *Diagnóstico del racismo en Guatemala. Investigación interdisciplinaria y participativa para una política integral por la convivencia y la eliminación del racismo*. Guatemala: Serviprensa.
- CEPAL (2008). Latin America and the caribbean. *Demographic Observatory*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2018). Informe Desarrollo, Integración e igualdad. Disponible en: [www.cepal.org/es/publicaciones/44191-desarrollo-integracion-igualdad-la-respuesta-centroamerica-la-crisis-la](http://www.cepal.org/es/publicaciones/44191-desarrollo-integracion-igualdad-la-respuesta-centroamerica-la-crisis-la).
- CEPAL (2020). Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB.2020/12-P). Santiago de Chile.
- Chaparro, M. (2019). Cuánta tierra necesita el hombre. La denuncia de las quimeras del desarrollo: un principio en el pensamiento decolonial. *Revista Epílogo Abierto*. Disponible en: <https://comandalucia.files.wordpress.com/2019/03/epic-c81logo-desbordes-comunicativos.261-287.pdf>.
- De Sousa Santos, B. (2003). *Crítica a la razón indolente, contra el desperdicio de la experiencia*. Desclee.
- Dussel, E. (1996). *Filosofía de la liberación*. Bogotá: Nueva América.
- Dussel, E. (2014). *16 tesis de economía política. Interpretación filosófica*. México: Siglo XXI.
- Ferrés, J. (1994): *Televisión y educación*. Barcelona: Paidós.
- Freire, P. (1984). *¿Extensión o comunicación?* Montevideo Siglo Siglo XXI.
- Gabilondo, V. (2014). Construcción del territorio y ciudadanía por las radios públicas locales en Andalucía. En M. Chaparro (Ed.). *Medios de proximidad: participación social y políticas públicas*. Málaga: Luces de Gálibo.
- García Giráldez, T. (2007). *La investigación-acción participante*. El

- Diagnóstico sobre el racismo en Guatemala. *Cuadernos de Trabajo Social*, 20, pp. 209-247.
- Grosfoguel, R. (2011). La descolonización del conocimiento: diálogo crítico entre la visión descolonial de Frantz Fanon y la sociología descolonial de Boaventura de Sousa Santos. Disponible en: [www.boaventuradesousasantos.pt/media/RAMON%20GROSFOGUEL%20SOBRE%20BOAVENTURA%20Y%20FANON.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/RAMON%20GROSFOGUEL%20SOBRE%20BOAVENTURA%20Y%20FANON.pdf)
- Herrera, E., Sierra, F. y Del Valle, C. (2016). Hacia una Epistemología del Sur. Decolonialidad del saberpoder informativo y nueva Comunicología Latinoamericana. Una lectura crítica de la mediación desde las culturas indígenas. *Chasqui*, (131), pp. 77-105.
- Lander, E. (2000) (Org.). *A colonialidade del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Leff, E. (2014) *La apuesta por la vida. Imaginación sociológica e imaginarios sociales en los territorios ambientales del sur*. México: Siglo XXI.
- Lerner, D. (1958). *The passing of traditional society: Modernising the Middle East*. Macmillan.
- Marcuse, H. (1993). *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Barcelona: Planeta-De Agostini.
- Mcchesney, R. (2000). The political economy of communication and the future of the field. En *Media, cultura y sociedad*. Londres: SAGE.
- Nandy, A. (1996). Estado. En W. Sachs (Ed.). *Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Lima: PRATEC, pp. 79-92.
- Noelle Neumann, E. (1978). El doble clima de opinión. La influencia de la televisión en una campaña electoral. *REIS*, (4).
- Park, R. (1950). *Race and culture*. Glencoe: The Free Press.
- Pérez, R. (2013). Estructura de la radiodifusión salvadoreña. *Revista La Universidad*, 21, pp. 171-213.
- Pérez, R. (2018). El espacio audiovisual salvadoreño y su impacto

- en la estructura social. Una perspectiva desde Centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 44, pp. 101-126.
- Quijano, A. (2009). Colonialidade do poder e classificação social. En B. de S. Santos y M. P. Meneses (Eds.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina.
- Ramiro Beltrán, L. (2007). Memoria y retos de futuro. *Telos*, (72), pp. 20-30.
- Ramiro Beltrán, L. (2008). *La Comunicación antes de Colón*. La Paz: CIBED.
- Rivera Cusicanqui, S. (2010). *Ch'ixinakax utxiwa : una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. 1era ed. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Robles, F. y Voorend, K. (2012). Los dueños de la palabra en Costa Rica en un contexto de reforma neoliberal. *Rupturas* 1, (2), pp. 144-161.
- Roger, E. M. (1983). *Diffusion of innovations*. The Free Press.
- Rothschum, G. (2013). ¿Atrapada y sin salida? En *Zapping TV, el paisaje de la tele latina*. Bogota: FES comunicación.
- Santos, S. J. (2015). Os media como agentes de (des)securitização das sociedades: crónica de uma história inacabada e o desafio da outra metade. En R. Freire y A. Barrinha (Org.). *Segurança, Liberdade e Política. Pensar a Escola de Copenhaga em Português*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais (ICS).
- Santos, S., Araújo, S. y Cravo, T. (2016). Media Intervention In Post-War Settings: Insights From The Epistemologies Of The South. *Revista de Comunicação y Ciudadanía Digital*, 5 (2), pp. 37-63.
- Thompson, J. (2002). *Ideología y cultura moderna*. Xochimilco: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Torrice, E. (2018). La rehumanización, sentido último de la decolonización comunicacional. En *Comunicación y decolonialidad, horizonte en construcción*. La Paz: Torrice Villanueva, Erick Rolando.
- Zavaleta, M. (1983). *Bolivia, hoy*. México: Siglo XXI.





# MÉXICO

## REPENSAR LA CONECTIVIDAD PARA TEJER OTRA COMUNICACIÓN: PUEBLOS INDÍGENAS Y TECNOLOGÍAS EN MÉXICO

Carlos F. Baca Feldman, Daniela Parra Hinojosa  
y Erick Huerta Velázquez

### INTRODUCCIÓN

La penetración de los servicios de telecomunicaciones ha aumentado cuantitativamente en las tres últimas décadas. Con ello, las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) incursionan en la vida cotidiana de gran parte de las personas que habitamos el mundo. Sin embargo, aunque las estadísticas nos muestran un porcentaje cada vez más amplio de territorios con cobertura de estos servicios, lo cierto es que existen todavía miles de millones de personas que no pueden acceder integralmente a las posibilidades que brinda internet y las telecomunicaciones para comunicarnos en tiempo real y con geografías distantes a las nuestras. Las personas con menos ingresos económicos y/o que habitan comunidades rurales son quienes mayormente representan a la población desconectada. Los pueblos y comunidades indígenas forman parte de la población mayormente excluida del acceso a los servicios de telecomunicaciones, convirtiéndose en una más de las distintas desigualdades estructurales a las que se enfrentan.

En México, las comunidades indígenas también presentan los menores índices de acceso a internet y servicios de telecomunicaciones. Esto, lejos de ser un problema, ha representado una oportunidad para la creación de redes digitales autónomas con contenidos propios. Desde hace décadas, los pueblos indígenas han comprendido que la tecnología no es neutra. Esta contiene una carga de visiones del mundo y relaciones de poder que la impulsan para fomentar el intercambio y mercantilización capitalista. Sin embargo, más allá de conformarse con la incursión de tecnologías que no les son propias y que pueden atraer más problemas que beneficios, las comunidades han desarrollado, con base en sus propios modos de vida, diversas experiencias de apropiación y uso de las TIC y otras herramientas de la comunicación.

A lo largo de varios años de acompañamiento a procesos de comunicación y telecomunicaciones comunitarias e indígenas, así como del desarrollo de proyectos de investigación aplicada, desde Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad A.C. (REDES A.C.) y el Centro de Investigación en Tecnologías y Saberes Comunitarios (CITSAC), hemos detectado que las soluciones que las propias comunidades dan a sus problemas tecnológicos son las únicas que han demostrado ser efectivas y sostenibles. Consideramos que toda innovación en tecnologías de la comunicación debe estar anclada en este principio.

A partir de su “desconexión”, distintas comunidades indígenas y rurales de México están discutiendo y reflexionando la manera en la que quieren conectarse o no a la gran red bajo sus propios lineamientos. Analizan de qué forma la conectividad permitiría construir estrategias para potencializar los procesos de comunicación en sus territorios, el acceso a información pertinente, así como la producción y difusión de contenidos propios. A esto se le suman procesos de incidencia política que han ido transformando el panorama de la conectividad al impulsar políticas públicas incluyentes, así como un sistema legal y normativo que se acerque cada vez más a generar un entorno habilitante para el ejercicio pleno de los derechos a la comunicación, información y libertad de expresión.

Este texto reúne una serie de planteamientos que pueden ser clave para repensar la conectividad en México y América Latina. En primer lugar, analizamos el contexto nacional de acceso a servicios de telecomunicaciones en zonas no atendidas. En segundo lugar, revisamos los avances y retos que se han tenido en materia normativa y de diseño de políticas públicas que aseguren el derecho a la comunicación de los pueblos indígenas. Nombraremos las condiciones que miramos necesarias para avanzar hacia una política pública de conectividad que pueda dar cobertura al territorio nacional respetando la autonomía de las comunidades. Posteriormente, revisaremos brevemente el legado histórico de uso y apropiación de las TIC como parte de las luchas por la autodeterminación de los pueblos desde un modo propio de mirar la comunicación y cómo estos han buscado generar las capacidades técnicas, sociales y económicas para la creación, modificación, adaptación, mantenimiento y operación de proyectos de radiodifusión y telecomunicaciones.

Experiencias como la telefonía celular comunitaria, las redes inalámbricas, Intranets comunitarias y desarrollo de Software Libre en distintas comunidades de Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Puebla, Guerrero y Nayarit, entre otros, revelan que las tecnologías pueden ser herramientas aliadas para la preservación de la vida comunitaria. Mediante la exploración de pedagogías y metodologías propias, las comunidades y organizaciones han diseñado programas de formación, estrategias de comunicación y proyectos de uso de las TIC que se insertan en los valores y principios comunitarios a partir de un proceso participativo y constantemente reflexivo (Parra y Baca, 2020).

Dichos procesos dejan en claro que la conectividad no es un fin en sí mismo y que las tecnologías no pueden entenderse como neutrales, a través de cuyo acceso y uso se podrán generar automáticamente mecanismos de bienestar para las comunidades “no conectadas”. Así, es necesario poner en el centro de la discusión la capacidad de las comunidades para decidir el para qué de la tecnología y qué contenidos son relevantes y pertinentes a crear y compartir. De este modo, se puede responder a necesidades reales, fortalecer la diversidad cultural y lingüística y sumar a los procesos de defensa del territorio y la vida desde el caminar hacia la autonomía tecnológica.

## PANORAMA DE LA CONECTIVIDAD EN MÉXICO

En América Latina, una parte importante de la población aún no cuenta con acceso a internet y servicios de telecomunicaciones, especialmente en zonas rurales. En el Informe de Asequibilidad 2017 de la Alliance for Affordable Internet (A4AI), se señala que solo el 49% de las personas que habitan América Latina están conectadas a internet y existe únicamente un 35% de penetración de banda ancha móvil. El estudio también analiza los ingresos promedio por país y el costo de los servicios de telecomunicaciones. Los resultados muestran que únicamente seis de los 14 países analizados tienen un internet asequible, pues el consumo de 1 GB de datos equivale a un 3,7% para una persona con ingresos medios, porcentaje que se incrementa considerablemente entre la población más pobre, para quien acceder a esta cantidad de datos puede representar el 10 o hasta el 20% de sus ingresos mensuales.

México también tiene grandes retos en materia de conectividad. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2019 del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), de los 126.63 millones de habitantes, solo 80.6 millones son personas usuarias de internet, es decir, 70,1% de la población (INEGI, 2019).<sup>84</sup> Esto quiere decir que alrededor del 30% aún no tiene acceso a esta red de redes ni a banda ancha. Las disparidades se hacen más notorias si vemos que, en las ciudades, el 76,6% de la población es usuaria de internet, mientras que, en las zonas rurales, es de 47,7%. En estados como Oaxaca, Guerrero o Chiapas, en donde se concentra la mayor cantidad de población indígena del país, el acceso a internet es apenas 25%.

Si se toman en cuenta los hogares con acceso a internet, vemos que existen 20,1 millones de hogares con conexión a este servicio, es decir 56,4% del total nacional (INEGI, 2019).<sup>85</sup> Sin embargo, a nivel rural, este porcentaje se reduce dramáticamente: solamente 3% de los

---

84 El universo poblacional tomado en cuenta considera personas de 6 años o más.

85 Según datos de la UIT en el documento “Measuring the Information Society Report 2017 - Volume 1”, el porcentaje de hogares es de 47 por ciento. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2017.aspx>.

hogares cuenta con los servicios fijos triple play, es decir, telefonía alámbrica, acceso a internet y televisión restringida (IFT, 2019). El 11% cuenta con dos servicios y 35% solo con un servicio; el 51% de hogares restantes no tiene servicios fijos de telecomunicaciones.

El Anuario Estadístico publicado por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT, 2019), menciona que, para diciembre de 2018, el 83% de las personas que residían en zonas urbanas contaba con servicios móviles. En contraste, sólo 61% de la población que vive en zonas rurales contaba con este tipo de servicios.<sup>86</sup> Respecto a la cobertura agregada del servicio móvil (con tecnologías 2G, 3G y 4G), las zonas rurales con menos de 10 mil habitantes son las más afectadas. De las 192.247 localidades que hay en el país, el 24,83% no cuenta con ningún tipo de cobertura, lo cual suma un total de 47.740 localidades. De estas, solo una es mayor a 10 mil habitantes (Promtel, 2019), lo que evidencia la disparidad entre zonas urbanas y rurales.

La falta de conectividad en zonas rurales y apartadas tiende a identificarse como una falla de mercado, dado que atender a estas poblaciones resulta poco rentable y muy costoso para la mayoría de los operadores o agentes de la industria global. La infraestructura que despliegan las grandes empresas está comúnmente diseñada para aprovechar las economías de escala de mercados masivos, los cuales existen en las urbes densamente pobladas. El modelo no está diseñado para poblaciones pequeñas, remotas y con bajo nivel de ingreso per cápita. Dado el elevado costo del espectro y despliegue de infraestructuras de red y el bajo ingreso promedio por usuario, estos territorios representan mercados muy poco atractivos para las grandes empresas de telecomunicaciones.

Como respuesta, gobiernos y organismos internacionales han delineado entre sus objetivos la reducción de la llamada “brecha digital”. Las estrategias se han enfocado en ampliar la cobertura hacia los territorios donde viven las personas que todavía no cuentan con el acceso a los “beneficios” de la Sociedad de la Información a través de las grandes empresas de telecomunicaciones o mediante el desar-

---

<sup>86</sup> Los datos son referentes a personas de seis años o más.

rollo de proyectos estatales. Sin embargo, esta estrategia, implementada a nivel mundial, no ha sido exitosa. Como muestra encontramos que la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) en su informe *Measuring digital development* (2019) señala que el 93% de la población mundial habita en zonas con cobertura de servicios de telecomunicaciones, pero únicamente un 53% accede a estos servicios.

Por tanto, para incrementar cuantitativa y cualitativamente el acceso a servicios de telecomunicaciones, las políticas públicas de conectividad deben considerar las barreras que van más allá de la cobertura (Baca, Belli, Huerta y Velasco, 2018). Por un lado, debido a la falta de asequibilidad de los servicios, como veíamos, la población con menos ingresos económicos en América Latina puede llegar a tener que destinar hasta el 20% de sus ingresos mensuales para la obtención de 1 GB de datos (A4AI, 2017). También es necesario prestar atención a las capacidades de uso y de los dispositivos de acceso, ya que, según la UIT, en el 2019 más de la mitad de las personas, en 40 de los 84 países analizados en su informe, no tiene los conocimientos básicos para realizar tareas simples en una computadora. Otro elemento fundamental tiene que ver con las barreras derivadas de las desigualdades de género, pues en este mismo informe, la UIT señala que existe la población masculina tiene una ventaja de 10% en el acceso en comparación con las mujeres. Por último, pero no menos importante, existe también una disparidad que corresponde a la carencia de pertinencia en los contenidos y aplicaciones: en gran medida lo que encontramos en la web responde a información globalizada y no a los intereses locales de la población.

En este orden de ideas, pensar el acceso a servicios de telecomunicaciones bajo la lógica de mercado lleva a los gobiernos a diseñar políticas públicas que fomentan la concentración de los servicios en muy pocas grandes empresas, quienes acaparan la infraestructura, servicios y aplicaciones, incrementando las desigualdades sociales, políticas, económicas y culturales (ISOC, 2019).

Al respecto, el Estado mexicano no ha logrado generar un entorno habilitante que permita que las mismas comunidades, ubicadas en zonas rurales y apartadas, en pleno ejercicio de su autonomía,

puedan desplegar sus proyectos de comunicación y conectividad rural e indígena. Continúa siendo necesario fomentar el surgimiento de nuevas iniciativas y proyectos comunitarios de innovación tecnológica, además de regular a los agentes que se desenvuelven en la economía global y fomentar el florecimiento de operadores locales que puedan atender a usuarios en las localidades y regiones del país. Asimismo, se requieren crear mecanismos para el aprovechamiento eficiente del espectro radioeléctrico en las zonas no atendidas, tanto en la planeación como en la asignación de este, en tanto bien de uso común.

### **LA LUCHA LEGAL POR EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN EN MÉXICO**

En el año 2013, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se inició un proceso de reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) en el que comunicadoras y comunicadores indígenas exigieron que se incluyera, por primera vez, un régimen especial para sus concesiones. El Artículo 54 de la LFTR, en su Fracción VII, plasma este reconocimiento, obligando a la autoridad a asegurar la disponibilidad del espectro para la operación de los medios indígenas. Dicha inclusión abrió la puerta a un régimen jurídico que permitía avanzar en el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena en materia de comunicación, los cuales fueron incorporados en el Artículo 2° de la Constitución en el año 2000. Estos establecen la obligación de todos los órdenes de gobierno de generar condiciones para que los pueblos indígenas puedan adquirir, administrar y operar sus propios medios de comunicación (Huerta, 2015).

Otro paso histórico se dio en 2015, cuando el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), órgano regulador constituido durante la reforma, determinó en el Programa Anual de Uso y Aprovechamiento de Bandas de Frecuencia un segmento de 5+5 Mhz en la banda de 850 para uso social. Con ello se otorgó la primera concesión de espectro en banda GSM para uso social indígena a Telecomunicaciones Indígenas Comunitarias AC (TIC A.C.),<sup>87</sup> una cooperativa conformada por

---

87 Véase más en: <https://www.tic-ac.org/>.



16 comunidades operadoras de redes de telefonía celular en la región de Oaxaca. Por primera vez en México y el mundo, y como resultado de una lucha histórica de los pueblos por el ejercicio de sus derechos, el espectro para telefonía celular fue asignado de manera directa a concesionarios comunitarios e indígenas (Parra, 2016).

Sin embargo, aunque la nueva ley amplió su objeto y lo relacionó a los derechos fundamentales en materia de libertad de expresión y comunicación, la estructura institucional y jurídica heredada ha mantenido una tendencia construida durante años que continúa privilegiando a las grandes empresas. Esto ha implicado numerosos retos para la ampliación del acceso a los servicios de telecomunicaciones, pero, sobre todo, para la apropiación y sostenibilidad de los proyectos de comunicación y medios indígenas.

Uno de los primeros retos fue materializar los cambios establecidos en la nueva ley en los lineamientos para el otorgamiento de concesiones. Debía resolverse cómo entregar una concesión a una comunidad a la que no se le podría exigir la conformación de una asociación civil u otra figura jurídica. Gracias al esfuerzo de las y los comunicadores que participaron en la consulta y trabajos previos de los congresos nacionales de comunicación indígena, los lineamientos reconocieron la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y su derecho a ser titulares de una concesión con base en sus propias formas de organización y sistemas normativos,<sup>88</sup> lo cual sentó un precedente en materia de derechos indígenas.

Otro de los retos ha sido adaptarse a los cambios tecnológicos. El concesionario social indígena que actualmente opera en 2G, se ha encontrado con la necesidad de prestar servicios 4G. Sin embargo, las frecuencias que le habían sido asignadas no alcanzaban para ello, pues las portadoras requieren 5+5 MHz contiguos y la asignación solo disponía 4+4. La mayoría de las frecuencias para LTE están asignadas a usos comerciales, por lo que una asignación implicaría compartir espectro entre concesionarios de uso comercial y uso social.

---

88 Lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 24 de julio de 2015.

La actual reglamentación para uso compartido con atribución a título secundario (sin protección para interferencias) fue concedida en función de las necesidades de actores como la Fórmula Uno o empresas mineras<sup>89</sup> y no para la cobertura en zonas rurales. Por lo tanto, TIC A.C., está solicitando al IFT que designe frecuencias LTE para uso social, de modo que pueda evolucionar a servicios de este tipo. En preparación para su evolución a 4G y en pos de fortalecer la salida de transporte que actualmente a través de enlaces de uso libre con los que sufre de interferencias, en noviembre de 2020 obtuvo del IFT 10 GHz para enlaces de alta capacidad, que permitirá soportar las necesidades de transmisión que requiere una red de esta naturaleza (Lucas, 2020).

Si bien el gobierno en turno se ha propuesto conectar a las y los mexicanos mediante el programa “Internet para Todos” a través de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que cuenta con una concesión social, todavía no ha efectuado una propuesta clara en la que los operadores indígenas puedan ser aliados en este proyecto para un verdadero beneficio de las poblaciones no atendidas. Existe un riesgo latente en repetir la vieja y fallida fórmula de conectar a través del pago de servicios a alto costo a empresas que después abandonan a las comunidades.

Sin duda, la reforma en materia de telecomunicaciones ha facilitado la incorporación de nuevos actores como los concesionarios sociales y comunitarios. No obstante, falta mucho para llegar a una plena implementación de modelos distintos a los de los operadores tradicionales.<sup>90</sup> Aún persisten trabas y obligaciones legales, administrativas y económicas que dificultan que distintas comunidades realicen su trámite de concesión, además de que hay numerosas radios que no buscan dicho reconocimiento del Estado,

---

89 Véase el Acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite los lineamientos para el otorgamiento de la Constancia de Autorización, para el uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para uso secundario, publicado el 23 de abril de 2018 en el DOF.

90 En 7 años, se han otorgado 17 concesiones de uso social indígena. Véase IFT (2020).

operando de manera legítima con el respaldo de sus autoridades y asambleas. Una cobertura plena para todas las y los mexicanos requiere de un entorno habilitante en el cual se eliminen las barreras que impiden a las iniciativas comunitarias crecer y sostenerse.

### **REPENSAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONECTIVIDAD**

Cada vez se hace más evidente el impulso de los organismos internacionales por generar políticas públicas que promuevan el acceso a servicios de telecomunicaciones en todo el planeta. Gobiernos y empresas diseñan grandes proyectos que establecen los mecanismos de conectividad motivados, en gran medida, por el crecimiento económico que genera el acceso a servicios de telecomunicaciones. El Banco Mundial (2016) señala que el PIB de un país crecerá en un 3,9% en la medida en que existe un aumento del 10% en la penetración de banda ancha en su territorio.

Como lo mencionamos, la estrategia que se ha seguido desde el Estado y el mercado, se enfoca en ampliar la cobertura. Por lo tanto, las políticas públicas de conectividad priorizan la contratación de servicios o la dotación de recursos económicos a las grandes empresas para la ampliación de su cobertura y llegar a zonas apartadas. Ello brinda un paquete de servicios homogéneo dirigido, sobre todo, a personas con ingresos económicos medios y que viven en contextos urbanos y algunos rurales.

Estas experiencias han carecido de éxito debido a la falta de mantenimiento de los equipos, precios no asequibles, nula vinculación con las necesidades sentidas de las comunidades a las que atienden, entre otros factores. Ejemplo de ello son los telecentros comunitarios que se impulsaron como política pública en la década de los noventas y principios del siglo XXI en toda América Latina y que, a los pocos años, terminaron abandonados o subutilizados. Este fracaso se debió en gran medida al carente anclaje de estos espacios con las comunidades a las que se atendía (Medellín, 2016).

En el caso de México, como lo señala José Manuel Ramos (2010), los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA) desarrollados en durante la presidencia de Vicente Fox (2000-2006) promovieron

programas educativos de emprendimiento empresarial dentro de los telecentros, haciendo una promesa implícita a los usuarios de alcanzar una mejor vida profesional y económica con el simple hecho de aprender las herramientas informáticas básicas. La realidad fue que estas promesas no eran pertinentes a las comunidades indígenas y rurales en las que se encontraban los telecentros. Aunado a lo anterior, la falta de mantenimiento, una infraestructura costosa y la localización centralizada de los espacios, llevaron a la falta de participación de la población y el fracaso de esta estrategia.

Las distintas políticas de conectividad operadas en nuestro país como *e-México*, *México Conectado*, *Fondo de Cobertura Social*, *Habilidades Digitales*, entre otras, han sido implementadas bajo la premisa de que instalar infraestructura y capacitar a las personas usuarias son los únicos elementos necesarios para lograr la conectividad, olvidando que lo central es la sostenibilidad. Desde nuestra perspectiva y con el aprendizaje de una historia de fracasos, si una comunidad no sostiene y mantiene su propia red, personal especializado ubicado en una ciudad no lo hará. Una infraestructura que no funciona, o lo hace eventualmente, es como si no existiera.

Como respuesta a esta situación, las comunidades y grupos organizados han buscado dar solución a sus necesidades de comunicación por medio de proyectos propios y con formas organizativas pertinentes a las dimensiones políticas, económicas y culturales de sus territorios. El resultado es un crisol de experiencias y procesos en los que las personas están directamente involucradas en todas las fases del proceso de elección y uso de las TIC. Por ello, en la *Caja de Herramientas de Mejores Prácticas y Recomendaciones de Política, Módulo 3 TIC para Pueblos y Comunidades Indígenas* (UIT, 2011), se ratifica que las únicas soluciones que han mostrado ser exitosas en conectividad para zonas apartadas y pueblos indígenas son aquellas que en la última milla son operadas, mantenidas y administradas por las propias comunidades.

Tradicionalmente, las políticas públicas se conciben como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para atender necesidades, problemáticas o aspiraciones tanto de

la población, como del propio gobierno.<sup>91</sup> Estas acciones son ejecutadas a través de programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en marcha. Desde nuestra perspectiva, una política pública se entiende y ejecuta más allá del gobierno. Es una estrategia que puede ser implementada por la sociedad organizada, la industria y todo actor que considere que puede beneficiarse de ella.

En este sentido, la creación, ejecución y monitoreo de una política pública es un proceso en el que han de participar todas las partes interesadas, de modo que exista claridad sobre los objetivos a alcanzar y las acciones tendientes a ello, para que cada participante, en el ámbito de su trabajo y funciones, diseñe sus programas y proyectos.<sup>92</sup> Se trata de un modelo participativo en el que se busca el aprovechamiento de la infraestructura desplegada, promoviendo la creación de contenidos y aplicaciones e impulsando el uso de las TIC en beneficio de la población.<sup>93</sup>

Una política pública integral se enmarca en los objetivos, sueños y planes de vida de las comunidades y pueblos indígenas. De acuerdo con la experiencia adquirida en los últimos años, ello requiere considerar los siguientes elementos: a) el reconocimiento a los pequeños operadores, su licenciamiento y acceso al espectro; b) el acceso a información sobre la red troncal e infraestructura esencial en cada territorio; c) el acceso a recursos financieros; d) un plan de investigación, formación y creación de capacidades; e) una estrategia de creación de contenidos y aplicaciones que pueda nutrir el uso de dicha infraestructura. Cada uno de estos elementos ya está siendo im-

---

91 Véase por ejemplo el trabajo de Fernández y Schejman (2012) sobre políticas públicas.

92 Las comunidades y las organizaciones cuentan con un gran conocimiento sobre sus problemas y posibles soluciones, así como una amplia capacidad de acción, que pocas veces es considerado por quienes diseñan política pública. Véase Cattell *et al.* (2015).

93 Los gobiernos estatales y locales también juegan un papel importante en la implementación de una política pública de conectividad con estas características. Un ejemplo es el Plan Hiperconvergente de Conectividad del gobierno del estado de Chihuahua que, con el acompañamiento de REDES A.C., lleva consigo el diseño participativo de una política pública. Ver más en: [https://politica-digital.gob.mx/redes\\_ac/](https://politica-digital.gob.mx/redes_ac/).

pulsado desde distintas experiencias y territorios, desafiando la forma en la que tradicionalmente se ha pensado la conectividad.

### **COMUNICACIÓN INDÍGENA Y AUTONOMÍA TECNOLÓGICA**

La utilización y apropiación de las tecnologías de la comunicación por parte de los pueblos indígenas no es un proceso nuevo; estas han acompañado las luchas por la autodeterminación de las comunidades desde hace varias décadas. Algunas de las más destacadas están relacionadas tanto con el campo de las radios comunitarias, como del cine y video indígena. En México, por ejemplo, ha sido muy importante el papel que ha jugado el Sistema de Radiodifusoras Indigenistas y los, ya casi extintos, Centros de Video Indígena. Si bien ambos procesos se impulsaron desde el Estado, fueron y son apropiados por comunicadoras y comunicadores indígenas como espacios de formación y capacitación para poder desarrollar sus propias experiencias de comunicación (Castells, 2016).

Sin duda, uno de los referentes más importantes han sido las comunidades zapatistas de Chiapas que, desde 1994, han desarrollado un sistema de comunicación que incluye procesos de creación de contenidos propios en video, radios comunitarias, producción literaria, artes gráficas y escénicas, encuentros artísticos, el uso de los pasamontañas como una estrategia de comunicación, la creación de sitios web propios, etc. Pero también han utilizado estratégicamente los vínculos con determinados medios de comunicación masiva para denunciar y difundir sus posturas (Magallanes-Blanco, 2008). La comunicación en el movimiento zapatista ha sido herramienta intrínseca en sus luchas y ha resonado de tal manera que muchas otras comunidades comenzaron a ver estas estrategias de comunicación como elementos articuladores para la búsqueda de sus propios planes de vida. Como lo señala John Holloway:

El teatro, la poesía y el humor [nosotros diríamos que en general las experiencias de comunicación indígena] han sido un elemento clave en el impacto de los zapatistas y otros movimientos: *no como instrumentos del movimiento, sino como elemento central del movimiento mismo.* (Holloway, 2011, 113, cursivas añadidas).

Sin embargo, la expansión de experiencias de comunicación mediadas por las tecnologías por parte de los Pueblos Indígenas en el país no solo responde a este movimiento. Las radios comunitarias han sido y son el medio que más ha crecido cuantitativa y cualitativamente en toda América Latina. Aunque no podemos tener un número concreto de emisoras indígenas en México, debido a que muchas de ellas nacen y se mantienen alejadas de los límites de las concesiones estatales, sí es evidente su crecimiento sobre todo en algunos estados del país como Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Guerrero, Yucatán o el Estado de México (Cultural Survival, 2018).

Esta tecnología ha sido probablemente la más utilizada por las comunidades debido a sus características, como el hecho de que sea oral, la facilidad de su recepción mediante el oído, la asequibilidad de los equipos de producción y de recepción, además de las distintas formas de resonancia a través de las cuales las radios existentes motivan a otras comunidades a generar las suyas.

Aunque la radio ha sido la tecnología más utilizada, lo cierto es que las comunidades se han apropiado de muchas otras tecnologías para hacer resonar sus luchas. La creación de producciones audiovisuales es una estrategia de comunicación de gran anclaje entre los pueblos indígenas, con una gama muy amplia que puede incluir desde la generación de videocartas con la niñez de las comunidades hasta documentales o largometrajes de ficción. De la misma manera, la proyección de video y cine en las comunidades, ya sea a través de festivales o cineclubes, ha cobrado mucha fuerza. Ello sin olvidar la utilización de muchas tecnologías que no están vinculadas a la electrónica y que están ligadas a la creación artística como los murales, el teatro, la danza, la pintura o la literatura.

Un ejemplo que puede explicar la manera en que las tecnologías son apropiadas por las comunidades en contextos históricos y territorios particulares, es Guelatao de Juárez, Oaxaca. El 21 de marzo de 1990, tras la petición encabezada por el antropólogo zapoteco Jaime Martínez Luna y otras personas involucradas en la defensa de los bosques en la región, salió al aire la emisora *La Voz de la Sierra Juárez* del entonces Instituto Nacional Indigenista (INI), ahora Insti-

tuto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). A pesar de la popularidad con la que nació y que sigue gozando en amplias zonas de esta región, a los pocos años de su creación, un grupo de colaboradores decidió crear sus propios medios.

Consideraban que era necesario dar un paso hacia una mayor autonomía y dejar de depender de un proceso lleno de contradicciones en la dimensión estatal. De esta manera, se creó la televisora comunitaria *Nuestra Visión*. Pocos años después, debido a que la elección de crear una televisora no se ajustó a las capacidades que tenía la comunidad para su operación continua, nació la radio *Estéreo Comunal*, que se sumaba al movimiento musical encabezado por la Trova Serrana.

Con el paso de los años, Luna Marán, hija de Jaime, y como parte de una nueva generación de realizadoras y gestores indígenas, creó el proyecto de formación y producción Campamento Audiovisual Itinerante (CAI)<sup>94</sup> y, más adelante, la primera sala de cine en una comunidad indígena, CineToo.<sup>95</sup> Estos proyectos se enmarcan en una estrategia de difusión turística y cultural denominada Agenda Guelatao. Sumado a esto, la comunidad ha dado solución a sus problemas de conectividad a internet. Decidió contratar el servicio a una compañía de telecomunicaciones y llevarlo a la comunidad desde la capital del estado mediante una red de transporte para, posteriormente, administrarla con base en sus propias formas organizativas.

Casos como este nos muestran que la penetración cada vez más álgida de las TIC en las comunidades ha generado una variedad de procesos de apropiación tecnológica por parte de las comunidades. Algunas han decidido usar plataformas existentes como Facebook o YouTube para transmitir los mensajes que consideran pertinentes divulgar. En otros casos, se ha visto la vinculación de los principios éticos de las comunidades de Software Libre (SL) con las formas de compartir conocimiento en las comunidades indígenas, expresado en la traducción de contenidos y programas informáticos a lenguas pro-

---

94 Más información sobre el proyecto, disponible en: <https://campamentoaudiovisual.org/>

95 Más información sobre el proyecto, disponible en: <https://cinetoo.org/>



pías como el caso de la traducción de Firefox al zapoteco (Cruz, 2010), la utilización de herramientas como la suite para radios comunitarias GNU-EtherTICs o experiencias de capacitación técnica como la Escuela del Pingüino Xhdiza en Santa María Yaviche, Oaxaca, que busca transmitir a la infancia de las comunidades los principios del SL y fortalecer sus capacidades.

Otras comunidades y organizaciones han decidido generar sus propias estrategias de conectividad y servicios de telecomunicaciones. Un ejemplo relevante es la red de telefonía celular comunitaria desarrollada en Oaxaca mencionada anteriormente. En 2013, gracias a un vínculo entre Rhizomatica, Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad A.C. (REDES A.C.) y las personas encargadas de la radio comunitaria en Talea de Castro, se puso en funcionamiento un modelo de telefonía móvil operado, gestionado y administrado por la propia comunidad. La diferencia de este servicio radica en que sus integrantes son quienes deciden quiénes serán responsables de administrar la red, cómo va a operar e inclusive qué costo va a tener (Magallanes y Rodríguez, 2016; Huerta y Bloom, 2016). En la mayoría de las comunidades que forman parte de la red, el pago mensual por llamadas y mensajes de texto entre personas usuarias es de 42 pesos mexicanos (menos de dos dólares), de los cuales 25 se quedan en la comunidad. Los costos de llamadas de larga distancia a Estados Unidos o teléfonos fijos y móviles en México tienen también un precio muy bajo en comparación con los de las grandes compañías, ya que se hacen mediante un servicio de VoIP (DW, 2019). Hoy, mediante la figura legal de Telecomunicaciones Indígenas Comunitarias A.C. (TIC A.C.), se congregan 18 comunidades en Oaxaca que atienden a más de 4.000 usuarios en 80 localidades, y está creciendo en otros estados del país.

Otro movimiento que está tomando fuerza en México y la región es el de las redes comunitarias. En el contexto de la pandemia de la COVID-19, las redes inalámbricas que se gestionan desde las comunidades y organizaciones son un ejemplo de lo vital que resulta generar procesos colectivos de formación, organización y creación para responder de manera eficaz a situaciones de crisis

como la que enfrentamos actualmente. Además de brindar internet, las redes comunitarias permiten desarrollar una estructura local para difundir e intercambiar el contenido producido y administrado por las comunidades en repositorios conocidos como “intranets comunitarias” (APC, 2018).

Podemos nombrar experiencias en México como la del Colectivo Ik'ta K'op (“palabra del viento” o “el hablar que se lleva el viento”), integrado por un grupo de jóvenes de la comunidad tzeltal de Abasolo, Chiapas, que, en 2017 comenzaron el despliegue de una red que hoy da acceso a internet y a una intranet comunitaria que cubre el territorio. La intranet Yaj'noptik es un portal creado con software libre en donde se almacena contenido como Wikipedia, Encarta, distintos tutoriales, material didáctico, videos, documentales y libros para descargar desde su smartphone o computadora. En el territorio autónomo de Cherán K'eri, Michoacán, se está construyendo una intranet con un colectivo de mujeres jóvenes llamado Xamoneta que fungirá como herramienta de resguardo para la memoria y saberes comunitarios, creación y difusión de información verídica y una alternativa de entretenimiento que suma al proceso organizativo y de defensa del territorio. En Puebla, la intranet comunitaria *Nechikol* de San Antonio Rayón forma parte de un proceso de construcción de autonomía tecnológica y comunicación propia de la Unión de Cooperativas Tosepan Titataniske.<sup>96</sup>

Finalmente, destacan experiencias que han buscado generar autonomía mediante el fortalecimiento de capacidades técnicas, sociales y económicas para la creación, mantenimiento y operación de proyectos de radiodifusión y telecomunicaciones. Una de ellas es el Diplomado Comunitario de Promotores en Telecomunicaciones y Radiodifusión *Techio Comunitario*. Este proyecto surgió en el 2012 bajo una metodología de Investigación-Acción Participativa (IAP) en donde se involucraron diversas organizaciones mexicanas vinculadas con procesos de comunicación indígena. Después de un análisis y reflexión de formadores y formadoras en estas temáticas, se vio la necesidad de

---

96 Véase más en: [www.redesac.org.mx/intranets](http://www.redesac.org.mx/intranets).

hacer llegar a las personas que trabajan en medios comunitarios e indígenas los conocimientos necesarios para la operación, uso, manejo y mantenimiento de las herramientas tecnológicas en los ámbitos de radiodifusión, telefonía celular comunitaria y redes inalámbricas de internet. Asimismo, se incluye dentro del programa una plataforma virtual de acercamiento y aprendizaje, y la creación de cuatro laboratorios en regiones clave que cuenten con todos los instrumentos necesarios para la reparación y mantenimiento de los equipos.<sup>97</sup>

Estos son solo algunos ejemplos de las iniciativas que los pueblos indígenas en México, y otros muchos tipos de comunidades, han generado para tejer colectivamente sus caminos hacia la autonomía tecnológica. Los proyectos de comunicación y telecomunicaciones que han desarrollado muestran que las propias comunidades deben y pueden decidir el modo de acceso que desean tener a la red. Las soluciones que se dan desde los territorios a los problemas de conectividad, infraestructura y acceso, atienden a modos de vida, entendimiento de lo común y formas organizativas que tradicionalmente han permitido la reproducción de la vida en estas comunidades. Se trata de proyectos cuyas decisiones no se toman en oficinas de una gran ciudad, sino a partir de las personas que van a utilizar y beneficiarse el servicio, así como de aquellas que toman las riendas de su creación, operación, administración, etc.

El camino que han desarrollado las comunidades para transformar el panorama de la comunicación indígena e ir tejiendo las formas de autonomía tecnológica es un proceso en curso. En él, como hemos señalado, lo principal no son las tecnologías o los medios que se utilicen, sino los procesos en los que se enmarcan los proyectos de conectividad, en los que se producen los contenidos propios o se accede a información pertinente. No existe un modelo único aplicable a toda comunidad. No obstante, la suma de experiencias nos deja ver que es posible la consolidación de “otra comunicación” que no esté

---

97 Véase *Techio Comunitario 2016-2017*. Disponible en: <https://youtu.be/452KCVIjuys> y *Programa de formación para Pueblos Indígenas de América Latina en telecomunicaciones y radiodifusión*. Disponible en: <https://youtu.be/iPgLFQQAdhU>

enmarcada en las lógicas del mercado y el Estado, sino en los principios, valores y formas de vida de las comunidades.

## **CONCLUSIONES**

En este capítulo hemos presentado algunos de los retos que implica pensar la conectividad en el contexto actual mexicano. No solo observamos las condiciones de acceso existentes, sino que buscamos invitar a un cuestionamiento sobre las maneras en que, desde el Estado y las grandes empresas, se busca cerrar la llamada “brecha digital”. Es importante señalar que las cifras que aquí mostramos muchas veces pueden estar lejos de las realidades particulares de la población, pues las metodologías de obtención de la información en este tipo de estadísticas suelen ser limitadas para analizar los porqués de las barreras de acceso. No obstante, ofrecen un panorama del reto tan grande que se tiene por delante.

En este 2020, la conectividad se ha convertido en eje central de las discusiones públicas. La pandemia de la COVID-19 nos ha mostrado la necesidad de articular esfuerzos para que este derecho se ejerza cada vez con mayor fuerza. Esta crisis nos ha permitido mirar las posibilidades que se pueden tejer a partir del uso de herramientas de la comunicación, pero también ha hecho evidente la segregación en materia de telecomunicaciones que vive gran parte de la población. A pesar de ello, como en toda crisis, los tiempos actuales nos invitan a repensarnos, a construir nuevos horizontes y a imaginar posibilidades de transformar esas realidades que nos separan y nos duelen.

En este orden de ideas, mientras se siga pensando en los mismos términos e implementando las mismas estrategias que no han funcionado, no se solucionarán las carencias de acceso a la información y comunicación que cada día fortalecen más las desigualdades sociales, políticas y económicas en los países. En este sentido, en vez de que los gobiernos se preocupen por la incursión de nuevas tecnologías como el 5G, sería conveniente que impulsaran la creación de entornos habilitadores para el incremento cuantitativo y cualitativo del acceso a los servicios básicos de telecomunicaciones para las poblaciones no atendidas todavía. Para comenzar, se requiere que se transforme la

visión de solo incrementar la cobertura para atender otras barreras de acceso como la asequibilidad de los servicios, las capacidades técnicas de la población, la falta de relevancia de contenidos y aplicaciones o las barreras derivadas de las desigualdades de género.

El fracaso en los proyectos de conectividad, centrados sobre todo en ampliar la cobertura y en pensarlos como fallas de mercado, nos invitan a cambiar de perspectiva, a ver la manera en que las personas, organizaciones o comunidades son capaces de hacer frente a las necesidades de comunicación y de acceso a servicios de telecomunicaciones. Las experiencias de comunicación de los pueblos indígenas en México, América Latina y otras partes del mundo, son ejemplos de esta posibilidad de articulación y gestión de proyectos de telecomunicaciones pertinentes y adecuados a las necesidades, sueños y planes de vida de las comunidades en donde se lleven a cabo.

Las TIC incursionan cada vez más en la vida cotidiana de las personas y por ello se vuelven fundamentales las luchas por el derecho a comunicarnos en los términos y mediante las tecnologías que elijamos. Ya que las tecnologías no son neutras y traen consigo los riesgos y contradicciones que implica compartir y obtener información a escala global, se hace necesario que las personas, organizaciones y comunidades transitemos hacia la autonomía tecnológica, esa capacidad de decidir sobre todo lo que conlleva el uso y apropiación de estas herramientas.

Las experiencias que hemos compartido en este capítulo dan cuenta de los procesos que las comunidades indígenas han decidido implementar, ya desde hace varias décadas, para gestionar sus propios medios y redes de comunicación. Para ellas y ellos, la gestión comunitaria de los recursos no es un asunto nuevo. Ahora, bajo sus propios valores, formas organizativas y modos de trabajar, han trastocado las perspectivas sobre lo que es la conectividad y las maneras de acceder a las posibilidades que nos brindan las tecnologías para la comunicación. En fin, los pueblos indígenas nos muestran, como lo han hecho en otras ocasiones, que es posible caminar hacia la autonomía tecnológica, un trayecto con muchos retos que afrontar y andar en colectivo.

**BIBLIOGRAFÍA**

- A4AI (2017). Informe de Asequibilidad de 2017. *Alliance for Affordable Internet*. Disponible en: <https://a4ai.org/affordability-report/report/2017-resumen-ejecutivo/>.
- APC (2018). *Global Information Society Watch 2018*. Asociación para el Progreso de las Comunicaciones. Disponible en: <https://bit.ly/2reyzql>.
- Baca, C., Belli, L., Huerta, E. y Velasco, K. (2018). *Redes Comunitarias en América Latina: Desafíos, Regulaciones y Soluciones*. ISOC/FVG Direito Rio/REDES A.C. Disponible en: <https://bit.ly/399HtKG>.
- Banco Mundial. (2016). *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Washington: World Bank. Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/391452529895999/WDR16-BP-Exploring-the-v-between-Broadband-and-Economic-Growth-Minges.pdf>.
- Castells, A. (2016). Cuestionando al “maya permitido”: medios, dominación e imaginarios nacionales en la península de Yucatán. En C. Magallanes y J. Ramos (Eds.). *Miradas propias: pueblos indígenas, comunicación y medios en la sociedad global*. Puebla: Universidad Iberoamericana Puebla y CIESPAL.
- Cattel, L. et al. (2015). *Participatory Policy Making: A Toolkit for Social Change*. Berkeley, California: TAPP Goldman School of Public Policy / UC Berkeley.
- Cruz, M. (2010). Traducen Firefox al zapoteco, un ejemplo de comunalizar la tecnología. *Rebelión*. Disponible en: <https://rebellion.org/traducen-firefox-al-zapoteco-un-ejemplo-de-comunalizar-la-tecnologia/>.
- Cultural Survival. (2018). *Situación de la radiodifusión indígena en México*. Disponible en: <https://bit.ly/3moXLW1>.
- DW (2019). Telefonía indígena. En defensa del derecho a la comunicación. *DW Español*. Disponible en: <https://youtu.be/OoC8q-FZwgo>.
- Fernández Arroyo, N. y Schejman, L. (2012). *Planificación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales*. Buenos Aires: CIPPEC-UNICEF.
- Holloway, J. (2011). *Agrietar el capitalismo*. Buenos Aires: Herramienta.

- Huerta E. (2015). *Bases para el Desarrollo Regulatorio de la Comunicación Indígena en México*. REDES A.C: Ciudad de México. Disponible en <https://bit.ly/3b3hXa4>.
- Huerta, E. y Bloom, P. (2016). *Manual de telefonía celular comunitaria. Conectando al siguiente billón*. México: REDES A.C.-Rhizomatica. Disponible: <https://bit.ly/2ZHhkzU>.
- IFT. (2019). Anuario Estadístico IFT 2019. Instituto Federal de Telecomunicaciones. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/estadisticas/anuario-estadistico-2019>.
- IFT. (2020). El IFT otorga concesiones sociales indígenas para dar servicio a comunidades en más de 300 localidades. Disponible en: [www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-otorga-concesiones-sociales-indigenas-para-dar-servicio-comunidades-en-mas-de-300-localidades](http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-otorga-concesiones-sociales-indigenas-para-dar-servicio-comunidades-en-mas-de-300-localidades).
- INEGI. (2019). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2019. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2018/>.
- ISOC. (2019). Internet Society Global Internet Report. Consolidation in the Internet Economy. *Internet Society*. Disponible en: <https://future.internetsociety.org/2019/>.
- Lucas, N. (2020). Telecomunicaciones Indígenas Comunitarias gana espectro que será pilar de su red 4G. *El Economista*. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Telecomunicaciones-Indigenas-Comunitarias-gana-espectro-que-sera-pilar-de-su-red-4G-20201130-0047.html>.
- Magallanes, C. y Rodríguez, L. (2016). Give me a mobile and I will raise a community. En L. Robinson, J. Schulz y H. Dunn (Eds.). *Communication and Information Technologies Annual*. Bigley: Emerald.
- Magallanes-Blanco, C. (2008). *The use of video for political consciousness-raising in Mexico*. Nueva York: The Edwin Mellen Press.
- Medellín, S. (2006). *Uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para el desarrollo local: apropiación comunitaria de telecentros*. México: CDI. Disponible en: <https://bit.ly/2HZhgph>.
- Parra, D. y Baca, C. (2020). ¿Y si repensamos las tecnologías para

- la comunicación? Propuestas metodológicas para diseñar e implementar proyectos de comunicación comunitaria. México: REDES A.C.-CITSAC-Rhizomatica-Ford Foundation-APC-Asdi. Disponible en: <http://bit.ly/32ob6Vd>.
- Parra, D. (2016). Primera concesión de telecomunicaciones para uso social indígena en México. *Observacom*. Disponible en: <https://www.observacom.org/primera-concesion-de-telecomunicaciones-para-uso-social-indigena-en-mexico/>.
- Promtel (2019). Análisis de Cobertura del Servicio Móvil. Gobierno de México. Disponible en: [www.gob.mx/promtel/articulos/analisis-de-cobertura-sel-servicio-movil?idiom=es](http://www.gob.mx/promtel/articulos/analisis-de-cobertura-sel-servicio-movil?idiom=es).
- Ramos, J. (2010). Multiculturalismo, pueblos indios y TIC: Cobertura de los telecentros gubernamentales en las regiones indígenas de México. En A. Gamboa y P. Durán (Eds.). *Comunicación, medios y crisis económica*. Puebla: BUAP.
- Ramos, J. (2016). Radio, cultura e identidad: 10 tesis sobre la radio indigenista mexicana. En C. Magallanes y J. Ramos (Eds.). *Miradas propias: pueblos indígenas, comunicación y medios en la sociedad global*. Puebla: Universidad Iberoamericana Puebla-CIESPAL.
- UIT (2019). Measuring digital development. Unión Internacional de Telecomunicaciones. Disponible en: <https://www.itu.int/en/mediacentre/Pages/2019-PR19.aspx>.
- UIT. (2011). *Caja de herramientas de mejores prácticas y recomendaciones de política, Módulo 3 TIC para pueblos y comunidades indígenas*. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Digital-Inclusion/IndigenousPeoples/Pages/M%C3%B3dulo-3.aspx>.
- UIT. (2017). Measuring the Information Society Report 2017 - Volume 1. Unión Internacional de Telecomunicaciones. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2017.aspx>.





# PERÚ

## INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES Y DESIGUALDADES ESTRUCTURALES DE LA COMUNICACIÓN EN EL PERÚ

Eduardo Villanueva Mansilla

### INTRODUCCIÓN

La realidad de conectividad que la pandemia de 2020 ha mostrado es de enormes desigualdades, las cuales tienen múltiples orígenes e impactos. Entre los factores estructurales, el despliegue y desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones resulta crítico y requiere una aproximación que se aleje de la mirada economicista, pero que tampoco insista en la perspectiva maniquea de crítica ideológica al capitalismo. La realidad es que necesitamos más infraestructura, pero precisamos acercarnos a este problema de manera crítica y al mismo tiempo capaz de aceptar que hay limitaciones que requieren intervención en niveles distintos.

Los estudios de comunicación fueron fundados en una época en donde si bien era posible postular una problemática latinoamericana, el locus de la acción política era nacional. Incluso en esa época, hace cincuenta años, las telecomunicaciones eran un asunto nacional, monopólico y estatal. La transformación es radical: ahora las telecomunicaciones son complejas, transnacionales y privadas y se han

creado mediante significativos procesos de innovación niveles y complejidades de infraestructura que se alejan por completo del control, comercial, regulatorio o político, de los Estados-nación. El caso peruano, que es el centro de atención de este trabajo, sirve como ejemplo, pues el mercado cuenta con un buen número de operadores locales, pero está ampliamente dominado por empresas transnacionales.

Hay que considerar además que la infraestructura de telecomunicaciones es en la actualidad más compleja de analizar, pues ha quedado separada claramente de servicios finales, a pesar de que estos dependen de la existencia de servicios portadores, ahora fundamentalmente articulados alrededor de la conectividad IP. Esto implica una variedad de potenciales ámbitos de desarrollo de infraestructura, creados en general bajo criterios comerciales. Sin los servicios que hace diez años eran críticos, como las llamadas de larga distancia, cualquier operador debe contemplar cómo acercarse al consumidor a partir de una oferta estructural de redes IP, bajo infraestructura móvil o fija. Pero, al mismo tiempo, los factores que determinan la calidad de servicio y las tarifas que pagará el cliente son tan variados que escapan al manejo del consumidor común.

Esto además requiere que reconozcamos una transformación fundamental en el funcionamiento del estado. Durante el siglo XX, una forma de legitimar al Estado en América Latina fue el desarrollo de lo que Michael Mann llama poder infraestructural, que ofrecía servicios y empleos que garantizaban una mayor calidad de vida para la ciudadanía. Este poder se desplegaba sea mediante la actuación misma del estado al proveer los servicios, sea a través de contratos y regulaciones que el Estado establece con actores comerciales. El caso de los medios masivos, entregados a las burguesías nacionales como mecanismo de asimilación cultural bajo el acuerdo implícito o explícito de acceso y uso estatal cuando fuera necesario, es un buen ejemplo de cómo funcionaba este poder infraestructural.

Ahora, el control de esta infraestructura está en manos de privados, transnacionales, que han debilitado en muchos casos el poder que las burguesías nacionales ejercían en la esfera mediática. Vivimos una etapa en la cual es posible pensar que la infraestructura de

telecomunicaciones es central para el funcionamiento de nuestras sociedades, pero ya no está al alcance del Estado como mecanismo de ejercicio del poder infraestructural; esto es un factor complejo de crecimiento de desigualdades, sobre todo cuando consideramos la posibilidad de que la conectividad que se adquiere para ver videos divertidos y mandar memes no sirve para facilitar el estudio en línea. No es posible garantizar la calidad de vida y los servicios críticos, solo esperar que el mercado los provea; en épocas de pandemia, donde la educación ha requerido de esta infraestructura, las carencias de acceso y calidad de servicios han sido manifiestas y, al mismo tiempo, no parece ser posible plantearse una ruta de solución bajo los términos actuales de la negociación entre el capital transnacional y los Estados de nuestra región.

Esta falta de soluciones es un aspecto crítico para los estudios de comunicación y debe ser reconocida como el resultado de al menos dos cuestiones críticas directamente relacionadas entre sí. Primero, la realidad de la ausencia de respuestas de innovación tecnológica en la región, que ha quedado completamente postergada como actor en estos temas. Esta dependencia se une a la cesión de soberanía que los acuerdos comerciales diversos, o los arreglos implícitos, han creado en este campo. Ahora ni siquiera negociamos con los interesados en explotar la infraestructura. Los servicios definen el alcance y capacidad del mercado y deciden sin mayor intervención estatal.

Esto lleva a pensar si es posible acercarnos a políticas públicas regionales para la infraestructura de comunicaciones y si esto sería una forma de disminuir efectivamente las desigualdades efectivas que existen.

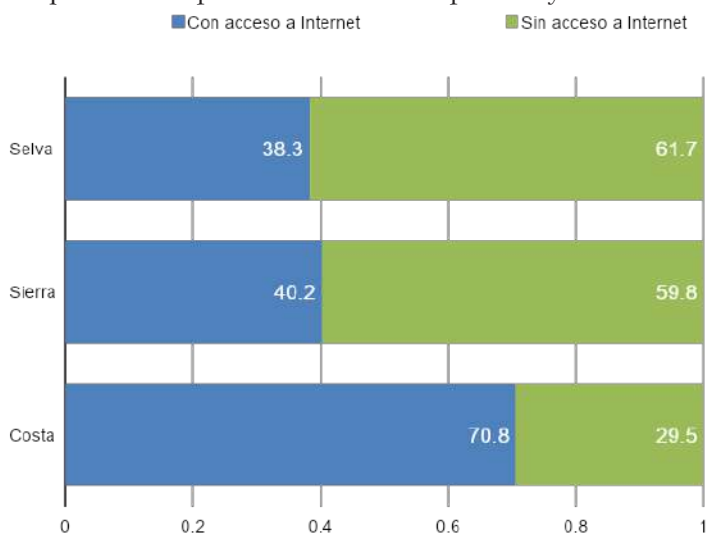
### **CONDICIONES BASE: EL TERRITORIO, LA POBLACIÓN Y LA ECONOMÍA**

Todo servicio se desarrolla más en las zonas donde hay mayor concentración de población y de actividad económica; las telecomunicaciones no son excepción. De ahí, la implementación de los servicios se irradia en función de la conexión necesaria y de la realidad demográfica y económica. El Perú es un país muy centralizado: no solo más de 30% de la población vive en el área metropolitana de Lima, sino que

esta zona concentra el 36% del PBI del país, en ambos casos según estimaciones oficiales. Siguiendo estas estimaciones, 76% de la población de Lima metropolitana tiene conexión a internet, frente a un porcentaje que asciende al 57% del país en su totalidad.

La geografía del Perú complica el despliegue, pues los Andes, que están cerca de Lima, obligan a grandes esfuerzos de ingeniería para tender redes; además, la actividad económica es menor, comparativamente. La zona amazónica, que representa más del 50% del territorio nacional, tiene menos de dos millones de habitantes, en una población total de 32 millones; los costos de implementación de telecomunicaciones en un área tan vasta, tan compleja por sus condiciones naturales y con tan poca población, hacen inevitable que la penetración de servicios sea menor.

La estimación actual es que en el Perú hay una gran dispersión de acceso, producto al menos en parte de las condiciones de operación de las redes de telecomunicaciones, aunque no hay estimaciones precisas de qué es en realidad lo que influye estas condiciones.



Cuadro 1: distribución porcentual de acceso a internet por regiones geográficas Fuente: INEI.<sup>98</sup>

98 Información disponible en: [www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices\\_te](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_te)

## LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA EN EL PERÚ<sup>99</sup>

Una revisión de la situación previa al 2020 sirve para comprender claramente tendencias sobre el uso de infraestructura. Crecimiento sostenido de la conectividad móvil, acompañado por el deterioro progresivo de la conectividad domiciliaria, significaron que, desde la perspectiva del usuario final, la internet fuera entendida como un servicio a ser usado a través de dispositivos móviles, fundamentalmente teléfonos *inteligentes*. Mientras tanto, la conectividad domiciliaria se estancaba, con los servicios finales tradicionales como la telefonía fija camino a la desaparición.

Todo esto es resultado de la profunda reforma del sector telecomunicaciones que tuvo lugar a inicios de la década de 1990, cuando se optó por la privatización de servicios públicos con agencias reguladoras como contrapartida. Esto fue producto de la realidad financiera del país, sacudido por años de hiperinflación y descapitalización tanto pública como privada; como por la dirección ideológica del gobierno de turno, que tuvo claramente como norte la privatización de activos públicos y la reducción de la participación estatal en la economía, modelo consagrado en la constitución peruana de 1993, aún vigente.

Sin descartar el componente ideológico, la situación del sector era crítica: el Perú tenía una penetración de telefonía de 3,238 por cien habitantes, menor que Bolivia (3,252 por cien habitantes), para no hablar de otros ejemplos, como Argentina. Aunque ya se contaba con servicio de telefonía móvil, el sector en general estaba tan deprimido como la economía nacional; el Estado peruano no contaba con fondos debido a los severos efectos de la hiperinflación sobre los ingresos fiscales y las posibilidades de ingreso de capitales nacionales al sector eran mínimas dada la situación macroeconómica (Schuldt, 2012).

Se aceptó desde el inicio de la privatización que el papel fundamental en la expansión de la infraestructura en general, no solo en

---

maticos/cuadro-07\_4\_1.xlsx.

99 Toda la información estadística sobre las telecomunicaciones en el Perú, salvo que se indique lo contrario, se origina en el portal Punku (<https://punku.osiptel.gob.pe/FrmLogin.aspx#>), del regulador de telecomunicaciones, el cual genera dinámicamente la información sin URIs específicos para cada conjunto.

telecomunicaciones, estaría en manos de actores privados (Bonifaz y Urrunaga, 2012); en particular, del monopolio de facto creado por la privatización de 1994, que vendió los activos de las dos empresas de telecomunicaciones del país, Compañía Peruana de Teléfonos (que solo cubría Lima Metropolitana y tenía accionariado privado con algunos capitales públicos) y Entel Perú, que brindaba el servicio de larga distancia nacional e internacional y de telefonía fija fuera de la ciudad capital. Si bien existían pequeñas empresas dedicadas a servicios de datos, televisión de pago o telefonía móvil, el mercado estaba claramente dominado por el nuevo actor, al que se le garantizó competencia limitada por cinco años.

Al mismo tiempo, también se aceptó que no había mayor margen para que los servicios de telecomunicaciones llegaran a zonas de bajos ingresos y alejadas de los centros urbanos. Para ello se creó el FITEL, o Fondo de Inversión en Telecomunicaciones, que tenía como mandato ofrecer servicios subvencionados a partir de un aporte obligatorio de las empresas de telecomunicaciones.

El modelo de privatización, creado cuando internet no existía realmente en la forma que tiene ahora,<sup>100</sup> no consideraba mucho espacio para la innovación, sino para la expansión de servicios tradicionales, incluida la telefonía móvil. La base misma fue la garantía jurídica a los inversionistas en la forma de contratos ley: de esta manera, los contratos estaban incorporados en el ordenamiento jurídico del país, por lo que las renegociaciones requerían consentimiento de ambas partes y por lo general, favorecían al operador; además, por su estatus legal, la única forma de resolver competencias es el arbitraje internacional (Danós, 2013). Esta forma de protección jurídica hace casi imposible cambios en políticas públicas, pues las garantías que se otorgan son contundentes y ponen a los actores industriales en un régimen con paridad al actor estatal. Este modelo de concesión se alcanza

---

100 La privatización comenzó a ser diseñada en 1992 y fue fijada en la modificación de la Ley general de telecomunicaciones de 1993 (véase información disponible en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/19229/1\\_0\\_892.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/19229/1_0_892.pdf)). En ese momento, internet era un servicio sin fines de lucro cuya expansión no era previsible.

a entender en el contexto de otra disposición constitucional que dispone que el Estado puede participar en actividades económicas “[...] sólo autorizado por ley expresa, [...] por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional” (Constitución Política del Perú, 1993, art. 60).

Si bien el modelo de seguridad jurídica mediante contratos ley ha sido considerado como una de las razones del éxito macroeconómico del Perú durante el siglo XXI (Fernandez, Bonifaz y Castro, 1998), también ha recibido varias críticas, centrándose sobre todo en la realidad de su administración: no es que los contratos no se cambien, sino que se cambian a pedido de los operadores/concesionarios, con clara preferencia por sus intereses; mientras tanto, en la discusión pública, los contratos ley son presentados como inviolables e intocables, haciendo así que el Estado peruano no pueda tomar iniciativas políticas. Estas críticas, por lo general, provienen desde las posiciones académicas y políticas de izquierda, que buscan en muchos casos abrir la posibilidad de intervención estatal en actividades económicas diversas (Huapaya y Terrazos, 2017).

Esto no niega que la privatización permitió un aumento significativo de acceso a la telefonía fija, que llegó a 12,325 por cien habitantes en 2009, para iniciar el descenso que ha sido común en el mundo entero a partir de ese momento. No se trata de un indicador singularmente alto, pues todos los países de la región crecieron en ese periodo y el Perú no logró aumentar su porcentaje de acceso por encima de ninguno de los países que estaban por encima suyo, con la excepción de Bolivia, durante ese periodo.<sup>101</sup> En la actualidad, la penetración ha disminuido a 9,802 por cien habitantes.

El crecimiento de la conectividad móvil ha sido mucho mayor. Si bien las cifras son mucho más altas que para la telefonía fija, que haya 123.76 suscripciones por cien habitantes<sup>102</sup> no es particu-

---

101 Información disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.MLT.MAIN.P2?contextual=region&end=2019&locations=PE&start=1965&view=chart>.

102 Información disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.CEL.SETS.P2?contextual=region&locations=PE>.

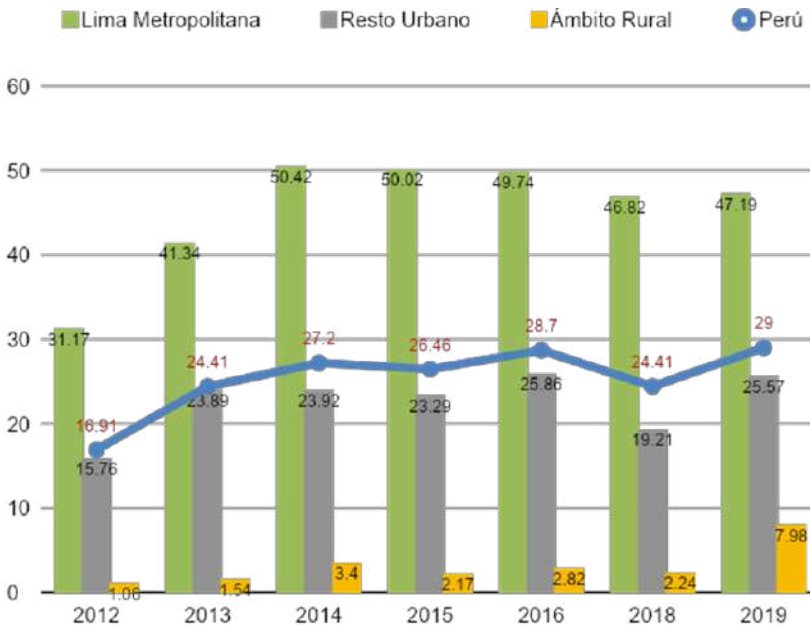


larmente llamativo: aunque mayor que Brasil o Argentina, es menor que otras economías que necesitaban tanto como el Perú aumentar el acceso a infraestructura. Sin duda, el estancamiento de las conexiones fijas ha traído consigo un aumento de dependencia de las móviles, pues el Perú tiene mejores resultados en conectividad a internet relativos a la región, que de conectividad fija. Sin embargo, la data disponible no desagrega ni por velocidad de conexión móvil (o fija) o por tipo de uso. El resultado es que las cifras por sí mismas solo nos indican la diferencia de utilización de infraestructura en el sentido más genérico, sin permitirnos tener una idea clara de para qué se usa dicha conectividad. La competencia en telefonía móvil fue mejorada al cambiar los términos tarifarios en 1996, mediante el traslado del costo por llamada al que iniciaba esa acción; poco a poco la demanda de telefonía móvil aumentó, especialmente con la aparición de nuevos operadores.

Pero como suele ser el caso, el desarrollo tecnológico planteó una complicación al modelo original de la privatización y regulación. Hay varias críticas sobre la supuesta regulación de los servicios de telecomunicaciones en el Perú, en particular para los servicios brindados por FITEC. Lo cierto es que los contratos fueron diseñados con objetivos muy precisos y los resultados sufren de obsolescencia por la rápida aparición de alternativas tecnológicas. Similarmente, los servicios de telefonía de larga distancia han perdido todo interés para el público en general, siendo reemplazados por los servicios de comunicación interpersonal bajo IP (mensajería instantánea). El desafío es adecuar normas al cambio tecnológico, tanto como promover inversiones en un mercado cambiante, si es que se abandona por completo la idea de impulsar una política pública distinta.

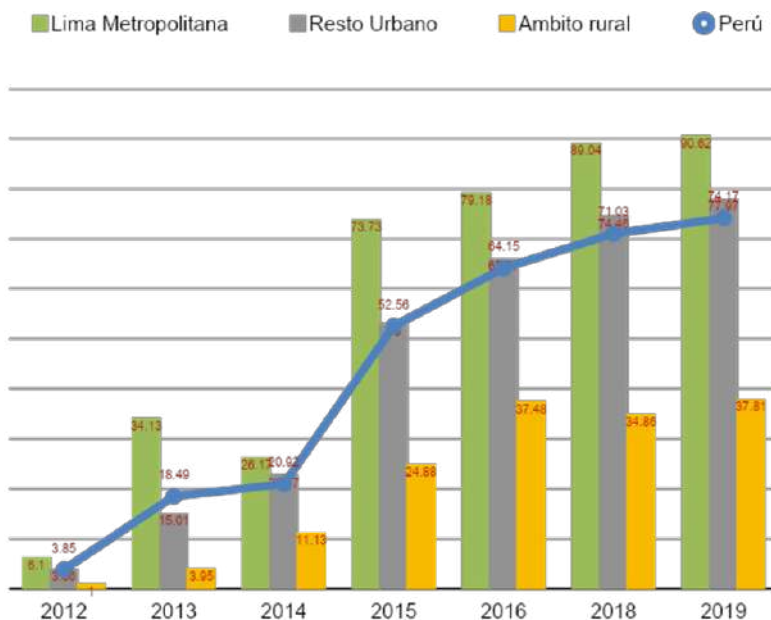
Lo cierto es que las cifras muestran una carencia de conectividad en la década de 2010, la que fue motivo de un intento de política pública distinto, pero coherente con el énfasis en la inversión privada. Salvo los programas de compensación dirigidos por FITEC, la oferta estaba limitada a lo que las empresas de telefonía fija podían brindar; el mercado móvil todavía no abastecía signifi-

cativamente la demanda de acceso a internet. Considerando la información disponible, el acceso agregado (móvil y fijo) a la red se duplicó entre 2009 y 2014; pero si se compara fijo y móvil, del 2012 al 2019 ni siquiera se duplica la cantidad de hogares con acceso a internet fijo (Cuadro 2), pero el acceso móvil aumenta más de 18 veces en ese período (ver Cuadro 3). Este es atribuido a la intensidad competitiva en el mercado de telefonía móvil, al contarse con cuatro operadores que cubren el mercado de demanda con variedad de opciones y cobertura nacional muy amplia, aunque de calidad variada (Gavilano y Jauregui, 2019).



Cuadro 2: Acceso a internet fijo por porcentaje de hogares

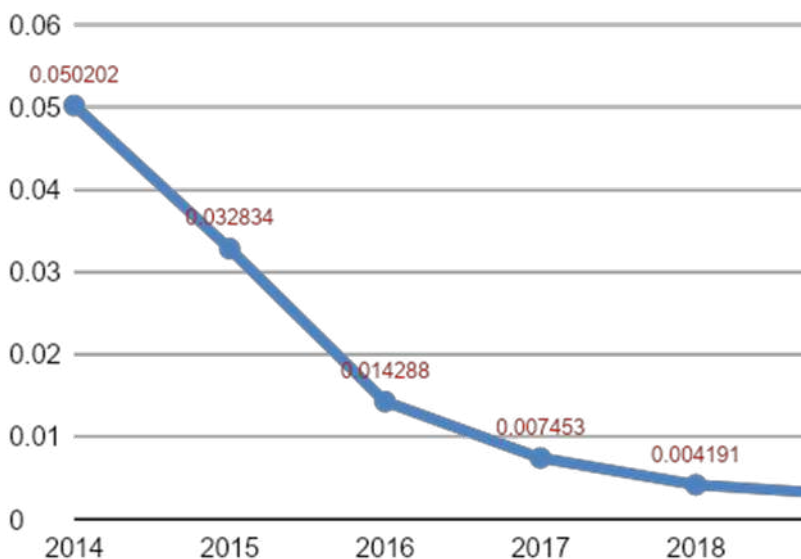
Fuente: ERESTEL / OSIPTEL (2020).



Cuadro 3: Acceso a internet móvil por porcentaje de hogares

Fuente: ERESTEL / OSIPTEL (2020).

Sin embargo, la relativa debilidad del crecimiento en la primera década de este siglo llevó a plantear soluciones que divergían de la lógica privatizadora. Por ello, en 2011 el Perú creó un plan nacional de banda ancha (Gobierno del Perú, 2011), que descansa en el financiamiento público de una red dorsal nacional de fibra óptica, que una vez construida se entregaría en explotación a un privado, el que pagaría una renta al estado a cambio de conseguir clientes locales por todo el territorio nacional. Este proyecto fue adjudicado a la empresa Azteca Comunicaciones en 2014, pero hasta la fecha no se ha logrado que funcione adecuadamente (BNamericas, 2020). Esto se debe fundamentalmente a que en ese mismo período las empresas con concesiones nacionales de telecomunicaciones han expandido su oferta por todo el territorio, sumando además una significativa reducción de precios sobre todo para las conexiones móviles (ver Cuadro 4).



Cuadro 4: Precios de internet móvil, en soles peruanos

Fuente: ERESTEL / OSIPTEL (2020).

Los proyectos locales no se han desarrollado, ocupando apenas el 10% de la capacidad de esta red y provocando la intención del operador de abandonar el contrato ante la falta de viabilidad económica. Con cerca de 10% de capacidad instalada en uso (Saavedra, 19 de mayo de 2019), la opción durante la pandemia ha sido usarla como troncal de acceso a las instituciones públicas, liberando del tráfico que requieren para el aumento de servicios para el sector privado (Larocca, 2020). El problema es que sin demanda agregada del sector público, los operadores privados –que como veremos, no gozan de buena salud financiera– se ven en la posición de considerar su futuro en el mercado peruano en general.

El fracaso relativo de la red dorsal de banda ancha, así como el agotamiento del modelo localizado de FITEL, ha llevado a una transformación de las políticas de compensación, con la creación de PRONATEL, el programa nacional de telecomunicaciones, que tiene

el propósito de conectar las actividades de promoción de uso de servicios de telecomunicaciones, con iniciativas de implementación TIC, y el uso de la Red dorsal. Es difícil encontrar una dirección clara o una iniciativa maestra consistente en las actividades del PRONATEL, ante la falta de información y la dispersión de las actividades que se presentan en su sitio web.<sup>103</sup>

## **LA PANDEMIA**

No es sorprendente que la pandemia haya afectado a las empresas de infraestructura y servicios de telecomunicaciones. No se trata solamente de lo inesperado y contundente de las medidas de cuarentena, que en el Perú duraron tres meses y medio (del 15 de marzo al 1 de julio), sino que se trata de un sector que ya venía en problemas.

Durante los meses con cifras constatables (de enero a septiembre de 2020), el sector tuvo una caída de ingresos de 13,7%, con pérdidas operativas en prácticamente todas las líneas de negocios (Osiptel, 2020b). Las pérdidas más significativas ocurrieron en la venta de equipos por la ausencia de personas circulando por las áreas urbanas –los únicos usuarios de un negocio en proceso de deterioro constante (49% de caída)–. A continuación figura el descenso en la telefonía de uso público y en la telefonía fija de abonados (domiciliaria), ya que un porcentaje importante de personas que tienen ese servicio son de bajos ingresos y se acogieron a variedad de alternativas para postergar los pagos o bien porque optaron priorizar el uso de servicios móviles y de internet, cancelando los servicios de telefonía fija, otro negocio en franco deterioro. Es necesario acotar que de los seis operadores principales de telecomunicaciones, dos son altamente especializados (DirecTV con televisión de pago y Americatel con servicios empresariales), lo que representa un porcentaje total mínimo del sector, con menos del cuatro por ciento de los ingresos totales de las telecomunicaciones en el Perú.

La única empresa que ha logrado tener resultados positivos fue Viettel, bajo la marca comercial Bitel, que se especializa en telefonía

---

103

Información disponible en: <https://www.gob.pe/pronatel>.

móvil y que ha tenido como estrategia comercial, desde su aparición como cuarto operador del mercado móvil peruano, ofrecer servicios para los sectores de menores ingresos: ha tenido un aumento de casi siete por ciento. Empresas como Telefónica/Movistar y Claro han tenido caídas commensurables de entre 17 y 18 por ciento, afectadas por líneas de negocio muy golpeadas por la caída general de demanda.

Sin embargo, hay una cuestión particularmente relevante: lo crítico es el aumento de ingresos en el sector minorista de telefonía móvil, el cual es constante para todos los operadores, salvo Telefónica/Movistar, que sufre una pérdida sistemática de participación de mercado desde hace varios años. Es claro que la telefonía móvil aumentó su demanda ante las condiciones de la pandemia; todos los operadores ofrecen planes de datos junto con el servicio, por lo que es posible proponer una especulación informada sobre el aumento de demanda de conectividad, asociada a la relativa asequibilidad y facilidad de acceso al servicio de datos móviles, por oposición a la demanda por servicios domiciliarios.

No existen aún cifras desagregadas por tipos de plan y cantidad de datos contratados para el periodo de la pandemia; por ello estamos en un territorio especulativo. Tampoco se conoce cuánta demanda real hubo de los servicios educativos, que tendrían que haber producido una parte importante del aumento de demanda de servicios de datos móviles: durante 2020 las instituciones educativas de todo nivel tuvieron un año completo de educación a distancia, pero algunas universidades y colegios no pudieron iniciar actividades (una situación que suele ocurrir en marzo de cada año) hasta junio o julio, por limitaciones técnicas.

La pandemia ha afectado el sector, a pesar de que las condiciones habrían creado demanda por el uso de internet, pues la conectividad habría crecido significativamente durante el periodo de cuarentena, reportándose que la población que usa internet pasó de 57% del total a finales de 2019 a 70% al final del tercer trimestre de 2020 (DN, 2021). Esta paradoja tiene que ver claramente con costos, pero también con expectativas acerca de qué tan útiles serían los planes con los que contaban los clientes, frente a la realidad de lo que sería necesario

para acceder a los servicios.<sup>104</sup> En todo el país se ha reportado casos de estudiantes que no podían conectarse adecuadamente, pero, como es comprensible, las explicaciones han sido bastante variadas, además de imprecisas; el patrón que parece emerger es que aún con buenas condiciones personales de conectividad, las posibilidades de atención que las instituciones educativas brindaban eran insuficientes. Esto, ciertamente, no juzga la calidad de los servicios educativos mismos.

## **PERSPECTIVAS SOBRE LA INDUSTRIA Y SU RELACIÓN CON LOS CONSUMIDORES**

La pandemia ha demostrado la profundidad de las desigualdades digitales, entendidas de una manera integral, no solo como acceso a servicios de telecomunicaciones, sino como una colección de oportunidades construidas a partir de lo digital. Sin duda, cuando los miles sino millones de peruanos que necesitaron acceder a educación, servicios públicos y servicios bancarios a través de la internet descubrieron que no estaban en condiciones, el desastre humanitario se agudizó. Pero las desigualdades estaban ahí: a pesar de décadas de reuniones, planes y declaraciones, lo que ha sucedido en la mayoría de los países es que el acceso a servicios de telecomunicaciones, a medios digitales y a servicios digitales en general ha sido determinado por los actores privados interesados; en otras palabras, los proveedores de oferta han configurado la demanda (Villanueva-Mansilla, 2020).

Pero la pregunta específica para este trabajo es si la infraestructura de telecomunicaciones ha sido particularmente crítica a la hora de construir estas desigualdades. Si, como se ha mencionado antes, los servicios públicos son una infraestructura crítica que depende del poder infraestructural del Estado, es finalmente el Estado el responsable de garantizar que la base misma de todo el ecosistema digital sea viable y adecuado a las necesidades de cada país. Nadie podría reprochar que un país haya enfrentado dificultades específicas

---

104 En una comunicación informal, se le transmitió a este autor una estimación preliminar entre estudiantes de una universidad privada en Lima que informa que en la mayoría de los hogares no se cambió el plan fijo o móvil de acceso a internet sino hasta entrado el año, luego de comprobar que lo disponible no alcanzaba.

en un contexto tan excepcional como la pandemia, pero sí es indispensable pensar si esas dificultades son inevitables y estructurales. Es decir, si el modelo de desarrollo de las telecomunicaciones específicamente, y de lo digital en general, es lo que determina las debilidades que llevan a semejante situación, que es solo la exacerbación de lo habitual. Una cortesía de esta condición completamente radical que es una pandemia.

Dejando de lado, por ahora, la realidad digital completa y compleja, emerge con claridad que el negocio de las telecomunicaciones no ha respondido a la excepcionalidad de la situación porque no está diseñado de una forma que pueda efectivamente reaccionar ante una reorientación de los principios de servicio que lo dirigen. Por otro lado, los consumidores no han contado con los recursos necesarios para adecuarse a las necesidades creadas por la pandemia, porque el consumo mismo de los servicios de telecomunicaciones está condicionado por expectativas que han sido creadas por los mismos proveedores y que no consideran realmente la adaptabilidad necesaria para lograr enfrentar una situación como esta.

No es lógico pretender que hayamos estado preparados para algo tan profundamente imprevisible, casi inverosímil, como las condiciones creadas por la pandemia el 2020, al menos. Pero sí es posible pensar que tal vez deberíamos buscar replantear la lógica del negocio de las telecomunicaciones alrededor de opciones distintas a las actuales.

Se puede partir de lo básico: los términos de la oferta. Una revisión de la herramienta comparativa de tarifas móviles en el mercado peruanomuestra que casi no hay plan tarifario que no incluya alguna forma de consumir sin límite servicios digitales comerciales de popularidad global, como Facebook, WhatsApp, Instagram.<sup>105</sup> Esto libera el tráfico con los datos contratados para otros servicios, lo que debería significar que las personas pueden hacer uso de variedad de servicios a un costo de conexión bajo, puesto que las aplicaciones más populares están cubiertas por la gratuidad incorporada en el plan. Esto

---

105 Sobre esta herramienta, véase información disponible en <http://www.comparatel.pe/>.



es válido incluso para los planes más baratos, de 20 soles mensuales (aproximadamente 5.50 USD en enero de 2021), que ofrece WhatsApp ilimitado; o planes de 30 soles mensuales que incluyen Facebook, Twitter, WhatsApp e Instagram ilimitados. Precios como estos fortalecen la idea de internet como un asunto personal, una extensión del individuo, además de incidir en la relación lúdica con los servicios.

Como contraste, los planes de conexión fija más baratos, que ofrecen velocidades que no permiten consumir videos o que no tienen cobertura tan amplia como la conectividad móvil, comienza en 49 soles al mes (aprox. 13,50 USD en enero de 2021). Ciertamente, su uso requiere de una computadora o cuando menos de una tableta para justificarlo. Estos precios, además, no incluyen la instalación y eventuales equipos de conectividad.

En esto, el mercado hace lo que hace mejor: funciona al servicio de los que buscan ganancias. Para los operadores de telefonía móvil este tipo de suscripciones tienen sentido porque garantizan clientela y éxito comercial –a pesar de que los operadores en el mercado peruano no están obteniendo grandes beneficios en la actualidad, como se ha comentado–. Incluso en un mercado en donde la conectividad se ha convertido en una *commodity*, en que no hay diferencia efectiva entre los distintos proveedores más allá de su cobertura e hipotéticamente en su calidad de servicio, la demanda se crea a partir de la oferta más atractiva, que además se sostiene en los efectos locales de red: los usuarios buscan recomendaciones de aquellos con los que tienen confianza sobre lo que les conviene contratar, para así contar con servicios similares y disfrutar de experiencias similares (Aguilar, Agüero y Barrantes, 2020).

Pero para desarrollar una sociedad digital, o al menos para garantizar que más gente aproveche las oportunidades que ofrecen los servicios digitales, lo ideal es aumentar la oferta de servicios fijos. Aquí los costos y la conveniencia se enfrentan a la facilidad de los servicios móviles, y a la personalización de la experiencia. Si bien es posible hacer muchas cosas a través de un teléfono (incluyendo participar en videoconferencias), las tareas más complejas suelen requerir computadoras que permitan hacer varias cosas a la vez y

aprovechar al máximo la posibilidad de realizar varias tareas de forma simultánea. Pero dejado al mercado, lo que se consigue es un aumento, indiscutible y contundente, de la conectividad más personal, no un aumento de oportunidades.

El problema es cómo se contrasta la realidad del mercado con la intención política. Las telecomunicaciones en el Perú son formalmente responsabilidad del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, pero la política de inversiones corresponde al ministerio de Economía y Finanzas y a Proinversión, una instancia dirigida desde este ministerio. Desde inicios de la década de 1990 la lógica ha sido la privatización y la libertad de mercado. Al mismo tiempo, desde inicios de la década del 2000, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha promovido planes y agendas para la sociedad de la información o digital, que proponen de manera genérica una serie de acciones que se enfrentan a la realidad que el sector está completamente bajo el control de los actores comerciales privados (Villanueva-Mansilla, 2017). Esta contradicción ha creado una divergencia entre lo que se supone hay que hacer y la realidad comercial, que continúa hasta hoy. Incluso en 2020 dos proyectos de ley fueron presentados al Congreso de la República para enfrentar los problemas de baja conectividad: uno para aumentar la velocidad mínima garantizada de internet de 40% a 70%<sup>106</sup> y otro para modificar la constitución considerando el acceso a internet como un derecho básico garantizado por el Estado.<sup>107</sup> Ninguno de los dos proyectos enfrenta el elefante en el marco legal: los contratos ley que impiden al estado peruano cambiar los términos de operación de las empresas que ofertan conectividad y construyen infraestructura en el país.

Parcialmente, esto se explica por la condición casi permanente de crisis política que vive el Perú. El congreso actual, elegido en

---

106 Para más información sobre la iniciativa, véase información disponible en: <https://gestion.pe/peru/congreso-aprobo-elevar-la-velocidad-minima-garantizada-de-internet-noticia/>.

107 Para más información sobre el proyecto de ley, véase información disponible en: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL06283-20200928.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06283-20200928.pdf).

enero de 2020, termina su mandato en julio de 2021, pero se las arregló para derrocar a un presidente legítimo y provocar una crisis política inmensa en plena pandemia. Antes de eso, en 2018, el presidente elegido en 2016 renunció por presión de grupos políticos varios. En todo este tiempo, no ha habido discusión seria sobre lo que se quiere hacer no con la macroeconomía, sino con el modelo de desarrollo.

Esto permite regresar al concepto de poder infraestructural: la fortaleza de un Estado se mide no en lo que hace sino en cómo influye sobre las decisiones que otros toman, sobre todo a nivel económico (Soifer, 2008). Contar con buena infraestructura es indispensable si se quiere un país no solo desarrollado, sino justo y con oportunidades para todos; la forma según dicha infraestructura se crea no es tan importante como el hecho de que sea el tipo de infraestructura que sirva para el desarrollo del país y que sea gestionada de una manera que, en caso de ser privada, no priorice exclusivamente el beneficio de las empresas sino que considere los objetivos nacionales. El problema cuando se sufre de desigualdades estructurales es cómo quebrar el círculo y promover ciertas rutas para mejorar la calidad de vida y los ingresos de la población, en particular en sistemas capitalistas periféricos y sociedades de obediencias medias (O'Donnell, 2004). La decisión de dejar en manos del mercado los servicios de telecomunicaciones, en particular de la manera como se ha hecho en el Perú, debe ser entendida como una renuncia a la acción estatal en un momento en que no se pensaba que fuéramos capaces de hacer las cosas adecuadamente; pero tras casi 30 años, continuar ese modelo es renunciar a reconocer que hay otras posibilidades que no surgirán solas, solo por la acción del mercado.

El modelo de gobernanza económica establecido en el Perú trae consigo la imposibilidad de enfrentar problemas concretos de la digitalización, lo que nos hace perder oportunidades específicas; pero peor aún, es una manera de rendirnos ante la realidad de crisis actuales y futuras, respecto a las cuales no parecemos poder reaccionar porque no tenemos los recursos legales para hacerlo.

No es una cuestión de mercado o Estado. Es un asunto

más serio, de mantener el control final sobre el desarrollo de condiciones materiales para el bienestar de la sociedad. La urgencia es reimaginar la conectividad bajo una lógica que, sin negar el rol del mercado, sepa cómo priorizar lo urgente, no con medidas paliativas sino con una noción más compleja de desarrollo. La pandemia ofrece una oportunidad, pero es también una alerta: cada vez habrá menos oportunidades.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, D., Agüero, A. y Barrantes, R. (2020). Network effects in mobile telecommunications markets: A comparative analysis of consumers' preferences in five Latin American countries. *Telecommunications Policy*, 44. doi: <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101972>.
- BNamericas (2020). Radiografía a los principales proyectos de backbone de fibra de Latinoamérica. Disponible en: <https://www.bnamericas.com/es/reportajes/radiografia-a-los-principales-proyectos-de-backbone-de-fibra-de-latinoamerica>.
- Bonifaz, J. L. y Urrunaga, R. (2012). Acortando brechas en la infraestructura pública. En B. Seminario, C. A. Sanborn, N. Alva (Eds.). *Cuando despertemos en el 2062*. Lima: Universidad del Pacífico, pp. 237-268.
- Constitución Política del Perú (1993). Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1996/constitucion/cons1993.htm>.
- Danós, J. (2013). Los convenios de estabilidad jurídica o también denominados contratos leyes en el Perú. *Revista Ius et Veritas*, 46, pp. 246-269. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11971>.
- DN Consultores (2021). Situación del uso y acceso a internet en el Perú, tercer trimestre de 2020. Disponible en: <http://dnconsultores.com/informe/mmi2101/>.
- Fernandez Pilco, P., Bonifaz, L. y Castro, G. (1998). The Peruvian system in transition. En L. Knauer, A. Tollin, K. Zachem y V. Pastor (Eds.). *Beyond the communications act: A domestic and international perspective for business*. Rockville, MD: Government Institutes, pp. 337-348.
- Galperin, H., Mariscal, J. y Viacens, M. F. (2013). Los planes na-

- cionales de universalización. En V. Jordán, H. Galperin y W. Peres (Coords.). *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad*. Santiago de Chile: CEPAL-DIRSI, pp. 186-210.
- Gavilano, M. y Jauregui, S. (2019). *Intensidad Competitiva en el servicio de Internet móvil*. Lima: OSIPTEL-Gerencia de Políticas Regulatorias y Competencia (GPRC), Subgerencia de Evaluación y Políticas de Competencia. Disponible en: <https://sociedadtelecom.pe/2019/02/19/analisis-del-nivel-de-la-concentracion-en-telefonía-móvil/>.
- Gobierno del Perú (2011). *Plan Nacional para el desarrollo de la banda ancha en el Perú*. Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Huapaya, M. y Terrazos, J. (2017). Principio de subsidiariedad: consideraciones respecto a la aplicación constitucional del numeral 14.3 del decreto legislativo 1044 en materia de actividad económica del Estado. *Derecho y Sociedad*, 31, pp. 277-288. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/17411/17692>.
- Katz, R. y Galperin, H. (2013). La brecha de demanda: determinantes y políticas públicas. En V. Jordán, H. Galperin y W. Peres (Coords.). *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad*. Santiago de Chile: CEPAL-DIRSI, pp. 34-69.
- Larocca, N. (2020). Perú usará la Red Dorsal para atender a entidades públicas y así descongestionar otras redes. *Telesemana.com*. Disponible en: [www.telesemana.com/blog/2020/05/13/peru-usara-la-red-dorsal-para-atender-a-entidades-publicas-y-asi-descongestionar-otras-redes/](http://www.telesemana.com/blog/2020/05/13/peru-usara-la-red-dorsal-para-atender-a-entidades-publicas-y-asi-descongestionar-otras-redes/).
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25 (2), pp. 185-213. doi: <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239>.
- O'Donnell, G. (2004). Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. En *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y*

- ciudadanos, contribuciones para el debate*. Buenos Aires: PNUD-Taurus, pp. 149-191).
- OECD (2019). *Driving performance at Peru's telecommunication regulator*. The Governance of regulators, OECD Publishing. doi: <https://doi.org/10.1787/9789264310506-en>.
- OSIPTEL (2020a). *Los servicios de telecomunicaciones en los hogares peruanos*. Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL) 2019. Lima: OSIPTEL. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12630/736>.
- OSIPTEL (2020b). *Análisis del desempeño financiero del sector telecomunicaciones de enero a setiembre del 2020*. Lima: OSIPTEL. Disponible en: <https://repositorio.osiptel.gob.pe/xmlui/bitstream/handle/20.500.12630/747/Analisis-desempeno-financiero-telecom-ene-set-2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Saavedra, A. (19 de mayo de 2019). La Red Dorsal está camino al fracaso, con poca demanda y sin soluciones a la vista. *Semana Económica*. Disponible en: <https://semanaeconomica.com/sectores-empresas/telecomunicaciones/359767-la-red-dorsal-esta-camino-al-fracaso-con-poca-demanda-y-sin-soluciones-a-la-vista>.
- Salinas, S. (2016). El Contrato Ley y la Regulación Tarifaria: ¿Existen Islas Jurídicas? *Revista de Derecho Administrativo*, 16, pp. 317-336. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16307>
- Sandvig, C. (2013). The Internet as infrastructure. En W. H. Dutton (Ed.). *The Oxford Handbook of Internet Studies*. doi: <http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199589074.013.00052013>.
- Schuldt, J. (2012). Futurología de la economía política peruana. En B. Seminario, C. A. Sanborn, N. Alva (Eds.). *Cuando despertemos en el 2062*. Lima: Universidad del Pacífico, pp. 73-111.
- Soifer, H. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in comparative international development*, 43 (231). doi: <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9028-6>.

- Soto Chávez, E. (2012). ¿Reorientando la política de telecomunicaciones en el Perú? Nuevo sistema de tarifas fijo-móvil. *Revista de Derecho Administrativo*, 12 (2), pp. 49-63. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/issue/view/1179>.
- Villanueva-Mansilla, E. (2017). Planning without impacts: Assessing ICT policies in Peru, *Communication and Information Technologies Annual*, 12, pp. 181-206. doi: <https://doi.org/10.1108/S2050-206020160000012011>.
- Villanueva-Mansilla, E. (2020). ICT policies in Latin America: Long-term inequalities and the role of globalized policy-making. *First Monday*, 25 (7). doi: <https://doi.org/10.5210/fm.v25i7.10865>.

## URUGUAY

### ¿UN GIRO PANDÉMICO EN LAS POLÍTICAS INFO-COMUNICACIONALES?

Gabriel Kaplún, Federico Beltramelli  
y Gustavo Buquet

#### **A MODO DE INTRODUCCIÓN**

En este artículo se observará tanto el estado actual de servicios y acceso como la trayectoria de los gobiernos progresistas uruguayos en el balance entre políticas de telecomunicaciones y de Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA).

Entre 2005 y 2020 se impulsaron en Uruguay políticas públicas en materia info-comunicacional con resultados e impactos diversos, que en parte resultaron confluyentes y en parte divergentes.

En materia de telecomunicaciones, Uruguay como país ha mantenido comportamientos concordantes con el entorno regional en materia de modelos de negocio y adecuación a tecnologías convergentes. Pero también ha mantenido algunas diferencias sustanciales en relación a la estructura propietaria y acceso a servicios.

La característica sistémica de contar con un actor central en el mercado de las telecomunicaciones –en manos del Estado– le permitió desarrollar estrategias con tendencias a la universalización en el acceso a internet. La red de fibra óptica de ANTEL (la empresa de



telecomunicaciones estatal) es la única autorizada para brindar servicios de internet a los hogares uruguayos, a las empresas y al Estado a través de fibra óptica o cable de cobre. Participa además en dar cobertura de red al sistema educativo, fundamentalmente en la educación básica y media a través de un programa de desarrollo de educación y tecnología denominado Plan Ceibal.<sup>108</sup>

Históricamente el sistema uruguayo ha mantenido una barrera alta en el acceso al mercado de las telecomunicaciones al sostener el monopolio estatal de la telefonía fija e internet cableado (por fibra óptica o par de cobre), lo que ha posibilitado el desarrollo de una política de conectividad inédita en términos comparativos con la región. La vocación proestatista en Uruguay es de larga data y se relaciona con la conformación de un temprano estado de bienestar, lo que ha llevado a mantener un comportamiento continuo, en un país que además logró sortear la oleada privatizadora de la década de 1990, mediante el mecanismo de consulta popular a través de un plebiscito que eliminó la posibilidad de privatización de empresas públicas estratégicas.

También es cierto que este derrotero no estuvo exento de actores privados que han promovido con intensidad variable la apertura del mercado, lo que trajo aparejado distintos pactos fácticos de los que no escaparon ninguno de los gobiernos de turno. En particular, desde el comienzo la telefonía móvil y posteriormente internet móvil han sido escenarios de fuerte competencia entre la empresa estatal y empresas privadas (Claro y Movistar), con una participación mayoritaria de la estatal.

En el capítulo sobre el caso uruguayo observaremos que en materia de telecomunicaciones se evidencia la existencia de políticas a veces explícitas y otras fácticas durante los gobiernos progresistas del Frente Amplio. Estas políticas contribuyeron a la entronización de un actor relevante y estratégico como es ANTEL, extremo que en la actualidad se encuentra desafiado por el ingreso de un nuevo gobierno de signo liberal.

---

108  
es

Más información sobre el Plan Ceibal, disponible en: [www.ceibal.edu.uy/](http://www.ceibal.edu.uy/)

## **LA AGENDA PÚBLICA DE COMUNICACIONES: ENTRE LA FRUSTRACIÓN Y LA DIVERGENCIA**

El gobierno de “signo progresista” que asume en 2005 incluía en su programa reformas del sistema mediático tradicional, especialmente en radio y televisión abierta (UTMC, 2004). El diagnóstico de partida era el de una fuerte concentración en torno a un núcleo oligopólico de la televisión comercial abierta de Montevideo con ramificaciones en prensa, radio y televisión para abonados en todo el país (Lanza y Buquet, 2011); medios públicos débiles en cuanto a producción y audiencia; presencia incipiente de medios comunitarios en situación de ilegalidad; escasa producción audiovisual nacional; y un sistema regulatorio débil, disperso y poco transparente, en el que los gobiernos de turno decidían discrecionalmente sobre licencias y asignación de frecuencias con fuerte influencia del oligopolio dominante. Se planteaba entonces, en aquel programa, avanzar hacia un sistema mediático en que el sector público y el comunitario tuvieran una presencia mayor; disminuyera la concentración y se abriera una mayor diversidad y competencia en el sector privado comercial y se promoviera la producción nacional. Todo ello requería una regulación más fuerte, transparente y con participación ciudadana.

Entre 2005 y 2020 se sucedieron gobiernos del mismo signo político –presididos por Tabaré Vázquez, José Mujica y nuevamente Vázquez– que avanzaron en esta dirección, aunque bastante menos de lo que aquel programa planteaba. Entre las medidas impulsadas en esos años cabe destacar tres hitos: la ley de radiodifusión comunitaria de 2007, el llamado a televisión digital terrestre de 2013 y la ley de medios de 2014.

La *ley de radiodifusión comunitaria* buscaba, en primer lugar, regularizar el sector, que había ido creciendo en la ilegalidad desde la década de 1990. Este objetivo se cumplió en parte, mediante un registro voluntario de aspirantes, llamados abiertos, audiencias públicas y evaluación de un Consejo Honorario Asesor con participación de organizaciones representativas del sector, sociedad civil y academia, que condujo al reconocimiento legal de casi un centenar y medio de radios comunitarias entre 2008 y 2013. A diferencia de otras leyes sobre medios comunitarios en la región (Brasil, Chile, México), no se es-

tablecieron *a priori* limitaciones de cobertura ni al financiamiento con publicidad, aunque en los hechos en muchos casos hubo restricciones de cobertura por falta de disponibilidad de espectro radioeléctrico, pese a que la ley preveía reservar un tercio para el sector comunitario de medios (Graña, 2013; Kaplún, 2015a). Se avanzó poco en ese período en cuanto a medidas de promoción del sector, aspecto también planteado en la ley. Hubo algunos apoyos para infraestructura, producción y capacitación entre 2013 y 2015. No llegaron a concretarse propuestas de televisión comunitaria, en parte por debilidades propias y en parte de las políticas específicas (Robledo, 2019). Entre 2015 y 2020 se detuvieron casi por completo las acciones de regularización y promoción del sector.

Más allá de los apoyos estatales, los medios comunitarios mostraron en esos años potencialidades y debilidades en cuanto a participación social en la gestión, capacidad de producción, sostenibilidad y vínculo con las audiencias (Kaplún 2019a, 2019b). Aunque algunas radios ocupan un lugar importante en sus comunidades, globalmente puede decirse que su incidencia en el sistema mediático y en las audiencias es baja. A ello se agrega ahora el riesgo de que sean revocadas licencias que no fueron evaluadas ni renovadas a los diez años de concedidas como preveía la ley, al producirse varios de esos vencimientos durante un período de relativa parálisis regulatoria, como explicaremos luego.

La reglamentación para el despliegue de la *televisión digital terrestre* (TDT) buscaba “abrir la cancha” a nuevos actores en la televisión abierta. En ese marco se hicieron llamados para la asignación de canales de TDT que preveían la reconversión de las empresas pre-existentes a la nueva tecnología y la incorporación de tres nuevos canales comerciales, dos públicos y uno comunitario en la capital, así como las posibilidades de nuevos canales comerciales en el resto del país. En todos los casos se exigía a los asignatarios que utilizaran la posibilidad de emitir al menos dos señales por canal, lo que diversificaría enormemente la oferta de contenidos. El proceso de asignación de los nuevos canales fue abierto y relativamente transparente –presentación de propuestas, audiencias públicas, evaluación de una comisión asesora con participación social–, aunque sometido a fuertes

presiones de diversos intereses, con marchas y contramarchas que generaron dudas sobre su confiabilidad y algunos recursos de impugnación de largo trámite. No se implementó una campaña pública –que estaba prevista– para que los usuarios supieran de las posibilidades de la nueva tecnología ni se facilitó el acceso a los nuevos receptores o a cajas conversoras. Algunas medidas complementarias, como la obligación de transportar las nuevas señales digitales en los servicios de televisión para abonados, demoraron en convertirse en ley y no llegaron casi a aplicarse (Kaplún, 2015b). Finalmente, ninguna de las nuevas ofertas televisivas llegó a concretarse,<sup>109</sup> el apagón analógico se postergó indefinidamente y la TDT no tuvo incidencia en la transformación del sistema mediático.

La *Ley de servicios de comunicación audiovisual* (LSCA), conocida como “ley de medios” y vigente actualmente, prevé un mayor control sobre la concentración mediática<sup>110</sup> e impide la propiedad cruzada con empresas de telecomunicaciones y entre medios abiertos y de pago. Regula también la televisión para abonados y la obliga a transportar señales abiertas y algunas señales nacionales codificadas seleccionadas mediante llamado público. Establece cuotas de pantalla y crea un fondo de fomento para la producción nacional. El diseño institucional regulatorio incluye como principal organismo de aplicación un Consejo de Comunicación Audiovisual designado con mayorías parlamentarias especiales y con posibilidad de propuestas ciudadanas, una Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA) con integración social amplia y una defensoría del público. Plantea también una nueva institucionalidad para los medios públicos que les dan mayor autonomía y participación ciudadana a través de una comisión asesora honoraria específica.

---

109 Con excepción de TV Ciudad, de la Intendencia de Montevideo, cuya señal ya se emitía en servicios de abonados y ahora puede verse “por aire”... si se conoce la posibilidad, algo que la mayor parte de los usuarios ignora.

110 Los límites previos se mantienen (dos emisoras por asignatario en televisión, radio AM o FM y tres en total), pero se agrega la figura de grupo económico, para evitar la práctica habitual de que un mismo grupo controlara muchos medios aunque sus propietarios fueran diferentes formalmente. También mantiene la obligación de que los titulares sean nacionales o residentes.

Contiene obligaciones de accesibilidad audiovisual, normas antidiscriminación y de protección de derechos de infancia y adolescencia y de los periodistas. Incorpora todo lo previsto en la ley de radiodifusión comunitaria de 2007, transfiere a la CHASCA creada por esta ley los cometidos del Consejo Asesor de aquella anterior, con similares efectos en cuanto participación ciudadana e incluye ahora para todos los medios procesos abiertos y transparentes para la asignación y renovación de frecuencias (llamados y audiencias públicas, etc.).

Una de las ausencias relevantes de la ley fue no considerar dentro de su objeto regulatorio la transmisión de servicios de comunicación audiovisuales por internet. Esto dejó en gran parte una legislación que no contempló la disrupción tecnológica digital, que impidió integrar el audiovisual por streaming, pero fundamentalmente imposibilitó la unificación de las agendas para regular las telecomunicaciones y la TV en una senda convergente.

Esta ley recorrió un largo camino antes y después de su aprobación, con marchas y contramarchas que debilitaron apoyos ciudadanos y posibilidades de aplicación. El proceso se inició en 2010 con un comité consultivo con integración de empresarios, sociedad civil y academia, pasó luego por declaraciones del presidente Mujica que mostraban su desinterés en que el proyecto avanzara, su envío posterior al parlamento donde siguió un largo trámite, su aprobación al final del gobierno de Mujica, la promesa del reelecto presidente Vázquez de implementarla rápidamente, juicios de constitucionalidad de las principales empresas mediáticas –desestimados en su casi totalidad–, bloqueos parlamentarios en el proceso de designación del Consejo de Comunicación Audiovisual, demoras y vacilaciones del gobierno para reglamentar y aplicar la ley. La reglamentación fue promulgada casi al finalizar el gobierno de Vázquez y buena parte de la ley no llegó a implementarse. El resultado fue que, en vez de avanzar en las direcciones propuestas al comienzo del período, se produjo un freno y un estancamiento, con una casi parálisis en materia regulatoria. Así, por ejemplo, muchos procesos ya iniciados para la asignación de frecuencias comunitarias y comerciales quedaron detenidos o avanzaron muy lentamente, los límites a la concentración mediática prácticamente no operaron, el fondo de fomento audiovisual no llegó a

implementarse, etc. La Comisión Honoraria Asesora de Servicios de Comunicación Audiovisual (CHASCA) fue casi el único aspecto de la nueva institucionalidad que llegó a funcionar durante los dos últimos años del período, y ello se debió principalmente a la insistencia y la presión de la sociedad civil, que al menos tuvo allí un espacio para discutir la reglamentación de la ley y asesorar los pocos procesos de asignación o renovación de frecuencias que se tramitaron.

Más allá del terreno normativo cabe señalar que los medios públicos recibieron, durante estos años, un tratamiento bastante mejor que el de la larga historia de debilidad que las signa desde su nacimiento (Soria, 2020). Hubo una mayor inversión y aumento de cobertura del canal estatal, las radios públicas diversificaron su perfil y mejoraron su producción. Aumentaron sus cuotas de audiencia, aunque en forma modesta, sin alterar sustancialmente el dominio de los medios privados. Cuidaron un razonable equilibrio informativo, pero la designación de sus directores siguió estando en manos exclusivas del gobierno y no incorporó el ámbito de participación ciudadana previsto en el LSCA de 2014, por lo que no avanzó en el carácter de “público” siendo más bien un servicio estatal, siempre en riesgo de convertirse en gubernamental.

También hubo una política activa de ampliación de la cobertura de internet que incluyó el tendido de fibra óptica directa al hogar para gran parte del país a costos accesibles para amplios sectores de la población. Junto a ello diversos planes que facilitaron el acceso a computadoras y otros dispositivos, articulados con programas de alfabetización digital para docentes y estudiantes del sistema educativo, con “derrame” hacia las familias (Plan Ceibal). También hubo avances importantes en materia de gobierno digital, vinculado a una mayor transparencia activa del Estado. Parte importante de estos avances tuvieron un soporte clave en la empresa estatal de telecomunicaciones, que cuenta con el monopolio de las redes cableadas, aunque compite en telefonía y datos móviles. Esta empresa comenzó además a perfilarse como productora y distribuidora audiovisual, con un portal de streaming propio, en parte en alianza y en parte en competencia con las empresas privadas nacionales y con las grandes transnacionales del sector.

En resumen, se iniciaron reformas del sistema mediático tradicional, especialmente en radio y televisión abierta y en menor medida en la televisión para abonados. Entre estas reformas se destacan: a) una ley de radiodifusión comunitaria para regularizar el sector; b) un intento (fallido) de ampliación de los actores de la televisión abierta para el despliegue de la televisión digital terrestre; c) una ley de medios amplia, que apuntaba a disminuir la concentración oligopólica vigente y estimular la producción nacional audiovisual, fortalecer los medios públicos, proteger y promover derechos ciudadanos, con mecanismos de participación social y transparencia de los dispositivos regulatorios; d) si bien existió una ampliación en conectividad y democratización en el acceso a internet, no hubo una vocación regulatoria que contemplara un tratamiento convergente en atención a las disrupciones tecnológica y los modelos negocio emergentes.

### **LA OTRA AGENDA DE CAMBIOS: EL URUGUAY DIGITAL**

Si la ley de medios quedó “a medias” en su implementación (Gómez, 2018), se puede decir que todo el proceso de reforma del sistema mediático tradicional fue un “avanzar frenando” (Kaplún, 2017). El sistema mediático uruguayo tradicional no dejó de experimentar cambios en estos años, pero debido más a factores tecnológicos y de mercado y menos a las políticas públicas. Algunas de sus características principales, como la concentración oligopólica, se mantuvieron (Gómez *et al.*, 2017).

Las razones de este bajo impacto de las políticas públicas tienen que ver con las esperables presiones externas –la resistencia de los actores dominantes a perder poder–, pero también a factores internos de quienes impulsaron los cambios. La sociedad civil, articulada en torno a la Coalición por una Comunicación Democrática, fue clave en el impulso a las reformas, pero no logró niveles amplios de sensibilización y movilización en torno a ellas. Los gobiernos del período, por su parte, no le asignaron prioridad política y parecen haber preferido un pacto tácito de baja agresión mutua con los medios dominantes, lo que en parte se cumplió, a diferencia de las experiencias de otros países de la región con procesos reformistas similares (Schuliaquer, 2019).

Si bien las circunstancias históricas le aseguraban a los gobiernos frenteamplistas tener que enfrentarse a inminentes cambios tecnológicos, lo que imponía la necesidad de dar respuestas en formatos de políticas públicas a los SCA y las telecomunicaciones, el diseño regulatorio de la “fase progresista” evidenció escasa planificación racional de partida, nula vocación por atender aspectos convergentes, una impronta de política errática en materia de aplicación de las formulaciones legales y de forma casi paradójica un avance significativo de políticas fácticas a manos de la empresa estatal Antel, como el tendido de la fibra óptica al hogar (Beltramelli, 2018). La continuidad de barreras entre los SCA y las telecomunicaciones permanecieron intactas, la aplicación de la ley fue por momentos minimizada y por momentos tardía, lo que significó que cada sector mantuviese su delimitación operacional y de mercado como lo venía haciendo. La única disrupción con este panorama lo ofreció el ingreso de plataformas bajo demanda que modificaron el posicionamiento de actores y el ecosistema audiovisual. Pero, en resumen, el comportamiento estanco tanto en el tratamiento regulatorio como en los modelos de mercado aplicados se mantuvieron mayoritariamente, y se pudieron observar políticas por acción u omisión consistentes (Oszlak y O’Donnell, 2007). No hubo una planificación de diseño de políticas públicas, las redes de gobernanza que preveía la ley actuaron de modo descoordinado y el órgano rector nunca fue designado. La presencia de actores de veto se evidenció, pero en un régimen de doble escalón, donde primero se atendió a los actores nacionales, a los que se los benefició al ponerle límites a DirectTV y a Cablevisión (Argentina) para el despliegue en la oferta satelital, para luego establecer un esquema de negociaciones que le preservaron la discrecionalidad estratégica a Antel en el terreno de las telecomunicaciones en materia de fibra óptica al hogar.

En este caso, además, jugó un papel importante la existencia de otra agenda para la transformación del sistema de medios al interior de los gobiernos progresistas, que no se explicitó ni se expresó en leyes, lo que terminó por clausurar una discusión con la agenda reformista reseñada hasta aquí. No existió una ley para el campo de las telecomunicaciones, no hubo una explicitación racional de política en ese terreno, como tampoco se evidenció un cuerpo de definiciones



regulatorias. En cambio, podemos identificar la existencia de una lógica subyacente, signada por una confianza determinista en el paradigma de sustitución de un sistema mediático antiguo por un nuevo régimen asociado al dato y el acceso a internet, en el cual la empresa estatal mantendría una centralidad.

Como hemos analizado antes (Beltramelli y Kaplún, 2017; Beltramelli, 2018), el fracaso relativo de la reforma mediática puede explicarse en parte por una lógica en que la democratización digital era considerada de mayor prioridad estratégica por actores clave de los gobiernos del período, desalentando los avances en la otra línea, estimada como de mayor costo político. En esa lógica, que operó como “agenda oculta”, no explicitada públicamente: era preferible avanzar en el terreno digital que, a mediano plazo, desplazaría a los medios tradicionales. Esto explica también la iniciativa de posicionar a la empresa estatal de telecomunicaciones como productora y distribuidora audiovisual. El proyecto Vera TV de servicio de streaming y bajo demanda, junto con la construcción del DATA Center Maserá,<sup>111</sup> con capacidad de alojar hasta un millar de racks y hasta 40.000 servidores, posicionaban a Antel de cara a una estrategia de conectividad regional e internacional en materia de datos e internet. La autonomía empresarial y técnica de la empresa estatal de telecomunicaciones para el caso uruguayo funcionó como un bien estratégico desde su nacimiento, contando con capacidad técnica y de gestión que superaba con creces a la de los reguladores técnicos y políticos. Los procesos de innovación tecnológica acompañaron el ciclo natural y la empresa se encargó de liderar siempre en actualización y oferta de servicios. Con seguridad la preservación de este espacio de autonomía funcionó como think tank para una política no escrita que prefiguraba la declinación de los viejos medios a favor de las tecnologías asociadas al dato.

## **UN GIRO POLÍTICO EN MEDIO DE LA PANDEMIA**

El inicio de la pandemia de la COVID-19 coincidió con un cambio de gobierno cuyas políticas apuntan en direcciones distintas a la de los

---

111 Más información sobre el data center, disponible en: [www.antel.com.uy/web/datacenter](http://www.antel.com.uy/web/datacenter).

quince años previos en varios sentidos. Aunque aún están en proceso de formulación o implementación, avanzaremos en su caracterización y en una primera evaluación de sus posibles resultados e impactos.

En materia de medios tradicionales se proponen modificaciones al marco regulatorio que desandan las reformas diseñadas y parcialmente implementadas en el período anterior. A poco de iniciado su mandato el nuevo gobierno envió al parlamento un proyecto de ley que deroga la vigente LSCA y la sustituye por una nueva normativa. El proyecto, actualmente en tratamiento parlamentario, elimina casi por completo los controles sobre la concentración mediática de la LSCA vigente al elevar a tres a ocho el número de licencias por asignatario, la figura de grupo y las restricciones a la propiedad cruzada con entre televisión abierta y de pago. Distintas cláusulas cierran puertas a la entrada de nuevos actores al sistema mediático pero la abren para venderlos a propietarios extranjeros. Desaparece además el fondo de fomento de la producción audiovisual nacional. El proyecto elimina los mecanismos de la ley vigente en cuanto a transparencia y participación ciudadana: Consejo de Comunicación Audiovisual, CHASCA, defensoría del público, comisión asesora de los medios públicos, procesos transparentes para la asignación de frecuencias con llamados y audiencias públicas. Elimina también casi todos los avances en protección de derechos de los periodistas, de infancia, adolescencia y discapacidad y contra la discriminación (CCD, 2020).

Es posible que el tratamiento parlamentario de este proyecto de ley atenúe algunas de estas características, pero en cualquier caso expresa una dirección política clara del nuevo gobierno. El modelo al que parece apuntar es el de un sistema mediático que acentúa sus características históricas: alta concentración, baja producción nacional, poca innovación. Introduce además la búsqueda de socios extranjeros que no amenacen sino refuercen la situación dominante del oligopolio local.

Una observación ligera a estos procesos (aún en curso), a través de la identificación de los principales actores y las redes de gobernanza fácticas locales, puede estar indicando que los modelos de negocio y los intereses que estos representan apuntan aumentar la

concentración mediática, dejando nuevamente fuera de la regulación los servicios audiovisuales por internet.

Otra vez en materia regulatoria no se parte de una evaluación del sistema de medios y telecomunicaciones, por lo que la estratificación de decisiones demuestra, al igual que en la era progresista, poca racionalidad estratégica y poca sistematicidad regulatoria. Considerar que la estructura de medios y su viabilidad está dada por los modelos asociados a la publicidad o la suscripción a servicios puede resultar una solución a corto plazo, pero no asegura resiliencia sistémica y puede favorecer una baja capacidad de innovación de algunos actores. En lo que refiere a este tópico, observamos que esta ley puede orientarse a la concentración de propietarios, con los consabidos perjuicios que eso tiene en términos de culturales, políticos y de mercado, con especial impacto fuera del área metropolitana.

El proyecto no aborda –como tampoco lo hizo la ley vigente– ninguno de los nuevos desafíos derivados de la convergencia tecnológica entre “viejos medios” (radio, televisión abierta y de pago) y “nuevos medios” (plataformas de streaming, radio y tv online, multimedia, etc.), salvo en un aspecto no menor, que tiene que ver con las infraestructuras de redes desplegadas por la empresa estatal de telecomunicaciones.

El proyecto de ley en discusión propone eliminar el monopolio de ANTEL en la provisión de datos por cable y permitir a los cableoperadores vender datos a sus clientes. Esta medida se combina con otras dos importantes. Por una parte, los cableoperadores tendrán acceso a la red de fibra óptica de ANTEL para vender sus datos y, por otro lado, se plantea una restricción del marco de acción de la empresa pública de telecomunicaciones, actor clave de las políticas de democratización digital durante el período anterior, pero también emergente como eje potencial de cambios en el sistema mediático audiovisual en un contexto de convergencia.

Se comenzó a desactivar Vera TV, la productora y distribuidora de contenidos audiovisuales asociada a la empresa, y se propone la apertura de su infraestructura de redes a las operadoras privadas de televisión para abonados, en la perspectiva de que ofrezcan

servicios combinados de telecomunicaciones y contenidos audiovisuales. De hecho, este mismo proyecto de ley permite vender las licencias de cable a operadores extranjeros, quienes probablemente ya tienen pensado entrar con la venta de varios servicios de telecomunicaciones simultáneamente.

De hecho, el grupo Clarín-Telecom (Argentina) está esperando la concreción de nuevas medidas normativas uruguayas para expandir sus negocios al comprar la empresa Movistar Uruguay y utilizar sus servicios de cable para poder aplicar un esquema *multiplay*: un mismo operador controlando la telefonía fija y móvil, internet y la televisión para abonados (*La diaria*, 3 de marzo de 2021).

Esto podría ambientar una retracción en el papel de la empresa estatal en ambas líneas (telecomunicaciones y servicios audiovisuales) para fortalecer al sector privado y a las empresas multinacionales. Esto último puede ser de cuidado cuando la misma red será cada vez más demandada por sistemas inteligentes con aplicaciones bien distintas a las mediáticas, como por ejemplo los sistemas productivos inteligentes y aplicaciones para salud y educación.

Un impacto probable es que, expuestas prioritariamente a reglas de mercado, aumenten las asimetrías de acceso, en tanto los sectores de menores ingresos son clientes poco atractivos desde ese punto de vista.

Tocar las barreras de acceso a los sistemas que han sido tratados como estancos hasta la actualidad (el de los servicios audiovisuales y el de telecomunicaciones) con soluciones de corto plazo no asegura salud económica al sistema; puede beneficiar en lo inmediato a alguna parte, pero puede desmejorar un bien estratégico nacional como la fibra óptica en manos de un operador estatal. Por otro lado, el gobierno de Lacalle Pou aprobó y estableció un cronograma para la portabilidad numérica en servicios de telefonía celular,<sup>112</sup> que entrará en vigencia a partir del mes de octubre de 2021. Esto implica además la contratación de un tercero bajo licitación internacional para el

---

112 Véase el decreto presidencial sobre la portabilidad numérica, disponible en: [www.impo.com.uy/bases/decretos/26-2021](http://www.impo.com.uy/bases/decretos/26-2021).

manejo de la base de datos de los operadores locales. Esta acción puede ser leída como un cambio en las reglas de juego del mercado de la telefonía celular a las puertas de la instalación del mercado de 5G. Antel a junio de 2020 mantenía el 46,3 % del mercado de telefonía celular, Movistar el 33 % y Claro un 20,8 %, lo que puede estar abriendo a la competencia el mercado de datos móviles a favor de la empresa con menor presencia en el mercado y con capacidad de soportar estrategias de mercado. Si a esto le sumamos una baja en la inversión de Antel en material global, el panorama luce de retracción y desafío para la empresa estatal (Larrosa, 21 de febrero de 2021).

En cuanto a los avances en el área de gobierno digital aparecen de momento signos ambiguos. Por un lado, se plantea mantener y continuar con la digitalización de servicios estatales y se lanza un espacio web del parlamento para la participación ciudadana en procesos legislativos. Esto parece coherente con el discurso del nuevo gobierno sobre transparencia y modernización del aparato estatal, pero puede tensionar su disposición a abrir o mantener ámbitos de participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas.

La Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC) fue creada en 2005, al comienzo del período anterior, en la órbita de la Presidencia de la República. Este organismo ha mantenido en principio todas sus líneas de trabajo y ha visto incrementadas sus tareas en torno a la pandemia y sus consecuencias: rastreo de contagios, apoyo a plantas de telemedicina y al teletrabajo en los organismos del Estado. Pero también ha sufrido recortes de personal en otras áreas, variaciones en su conducción y demoras en la asignación de responsabilidades que podrían indicar una baja prioridad política.

Fue a través de esta agencia que Uruguay adhirió en 2011 a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por su sigla en inglés), una iniciativa del gobierno estadounidense de la época, encabezado por Barak Obama, que busca una revitalización de las democracias representativas mediante el uso intensivo de tecnologías digitales que posibiliten una mayor eficiencia y transparencia de los Estados y una mayor participación ciudadana en las políticas públicas (Calderón y

Lorenzo, 2010). En el caso de Uruguay esto se ha traducido en sucesivos planes bienales de Gobierno Abierto, el último de los cuales finalizó en 2020, mientras que AGESIC puso en marcha un proceso de debate y consulta pública en torno a un quinto plan, abierto a la sociedad civil y la academia (AGESIC, 2018 y 2020). Este nuevo plan mantendría las características de los anteriores, con las incorporaciones del caso, que apuntan a garantizar mayor accesibilidad, transparencia y participación ciudadana en diversas áreas, con compromisos específicos para cada una (agua, justicia, salud, educación, etc.).

También se ha seguido trabajando en la construcción de un marco de referencia nacional para el uso de herramientas digitales en ámbitos y procesos de participación ciudadana, mediante un convenio entre AGESIC y varias facultades de la Universidad de la República, iniciado en 2019. Este convenio, que finaliza en 2021, incluye la realización de experiencias piloto con organismos estatales que realizan consultas públicas sobre políticas específicas y ámbitos permanentes de participación ciudadana tales como consejos, mesas o comisiones asesoras creados por distintas leyes o decretos. Se trata en su gran mayoría de legislación aprobada durante el período anterior, entre 2005 y 2019, que buscaba estimular la participación social en el diseño e implementación de diversas políticas: sobre género, juventud, salud, agua, desarrollo social, etc. (AGESIC, 2017a). Un relevamiento realizado en 2017 para AGESIC releva casi un millar de ámbitos de este tipo (AGESIC, 2017b). En su inmensa mayoría estos ámbitos y procesos son de consulta obligatoria pero no vinculante, en tanto las decisiones últimas permanecen en manos del gobierno. No obstante, su papel ha sido relevante en muchos casos, ya que permiten a un conjunto de actores sociales el acceso a mucha más información e incidencia en la elaboración e implementación de políticas, sobre todo cuando quienes toman las decisiones últimas tienen en cuenta sistemáticamente sus propuestas y opiniones, algo que sucedió con frecuencia durante el período anterior.

Es en este último terreno que han surgido signos preocupantes en el primer año del nuevo gobierno, en los hechos varios de estos ámbitos de participación ciudadana han dejado de ser convocados, saltando obligaciones legales al respecto, como sucedió por ejemplo

con el Sistema Nacional de Cuidados, una política emblemática del gobierno anterior. En algunos casos, además, se propone nueva legislación que elimina estos ámbitos de participación social, como es el caso de la ya mencionada ley de medios.

Con estos signos ambiguos es temprano aún para pronosticar qué sucederá durante el actual período de gobierno en esta materia. Un camino intermedio posible es el de continuar con estos procesos y ámbitos participativos, pero reducir su agenda y sus posibilidades de incidencia, reduciéndolos entonces a espacios de participación simbólica (Arstein, 1969; Prieto-Martín y Ramírez-Alujas, 2014). Esto es un riesgo que ya estaba latente en el período anterior y que en los hechos parece haberse registrado en varios casos, haciendo que muchos de estos espacios perdieran vigor e interés ciudadano –o nunca lo tuvieron–, al convocar principalmente a activistas y especialistas en las temáticas específicas, pero sin un involucramiento amplio de la ciudadanía.

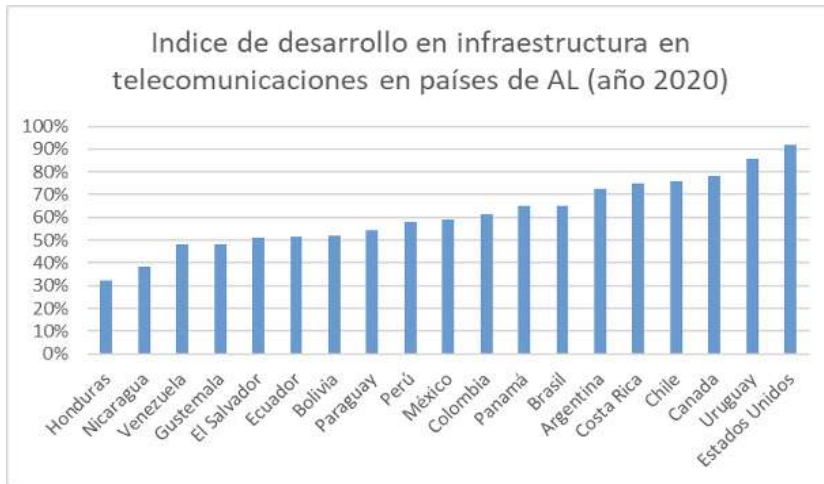
El contexto político parece además garantizar, en principio, la consolidación de estas nuevas tendencias. El éxito relativo inicial en el manejo de la pandemia, que incluyen una cuidada comunicación de gobierno y dispositivos de vigilancia digital, permiten avizorar un horizonte de debates atenuados en estos aspectos estratégicos. El desborde de la situación sanitaria ocurrido entre fines de 2020 y comienzos de 2021 puede verse también relativizado en tanto la vacunación logre frenarla. Por otro lado, el contexto global y el de las comunicaciones en particular tampoco alientan expectativas en ese sentido: mientras la crisis sanitaria, económica y social se despliega por el mundo, los gigantes transnacionales del sector se fortalecen, al volverse sus servicios más necesarios y valiosos que nunca. Esto implica otro eje de análisis geopolítico a escala nacional y regional, de importancia estratégica para países básicamente tomadores de tecnologías y contenidos como Uruguay.

Pero por otro lado cabe señalar que el contexto de la pandemia estimuló muchos ámbitos y procesos creativos en movimientos sociales ya existentes y alumbró embriones de nuevas prácticas solidarias que usan creativamente los recursos digitales disponibles.

También en el mediano plazo, esto puede abrir caminos alternativos “desde abajo” y propuestas con capacidad de incidencia en las políticas públicas info-comunicacionales.

### CONECTIVIDAD, PANDEMIA Y BRECHA SOCIAL Y DIGITAL

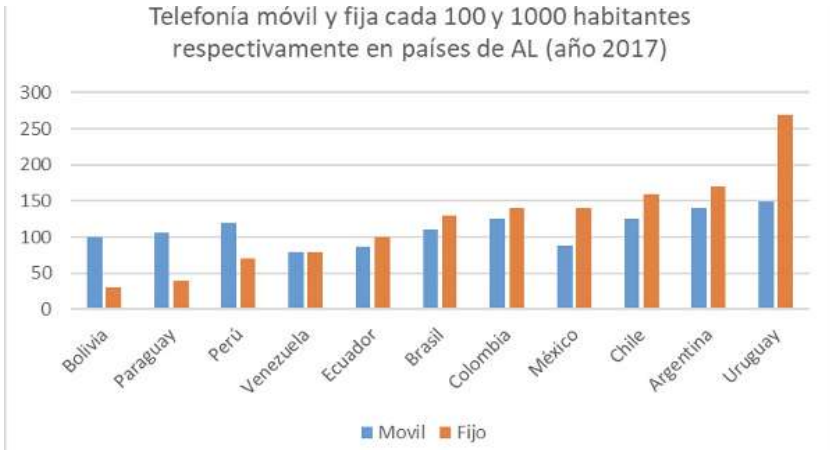
Uruguay cuenta con una potente infraestructura de red que permite un gran alcance a la conectividad. De hecho, registra los índices de conectividad mejor posicionados en América Latina y a su vez está, en alguno de ellos, por encima de gran cantidad de países de la OCDE. En América Latina, se sitúa primero en los índices de Digitalización (ITU - BID, 2020), de Gobierno Digital y de desarrollo de infraestructuras, mientras que en acceso a internet es de los más altos junto con Brasil y Argentina (ONU, 2020).



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la ONU (2020).

Lo mismo se puede decir relativo a otros indicadores, como celulares cada 100 habitantes, o telefonía fija al hogar cada mil habitantes, donde Uruguay también aparece como el primer país en América Latina (BID, 2020).





Fuente: Elaboración propia en base a UIT-BID (2020).

### *ANTEL: la empresa pública en telecomunicaciones*

Para entender el gran desarrollo que ha tenido la conectividad en Uruguay, por ejemplo en lo relativo a la implementación de infraestructura de telecomunicaciones, tanto en desarrollo de radiobases para telefonía celular o tendido de la última milla de fibra óptica al hogar; hay que tener presente la existencia de ANTEL, en competencia con Claro y Movistar en telefonía celular; con monopolio en telefonía fija, y con monopolio de hecho, hasta ahora, en la venta de datos a través de fibra óptica.

Independientemente del gobierno, la empresa estatal cuenta con los recursos humanos y técnicos para operar con una concepción estratégica integrando, por una parte, una visión que tiene por objetivo de mantener el liderazgo de una empresa privada y, simultáneamente, debe regirse por pautas estratégicas de política pública establecidas por el Poder Ejecutivo.

Como muestra la siguiente tabla, los hitos que han marcado el desarrollo de la empresa estatal, aunque con diferentes intensidades, revela que sus distintas estrategias implementadas han servido para mantenerse como operador incumbente en el mercado uruguayo, pero también para nunca dejar de aggiornarse imitando políticas, a escala Uruguay, de grandes operadores de telecomunicaciones privados.

Años	Principales hitos de ANTEL en el siglo XXI
2004	Inicio de transmisión de datos para dispositivos móviles
2007	Digitalización de todas las centrales telefónicas con fibra óptica. Lanzamiento de la tecnología 3,7G
2009	Se superan los 13 Gb de conexión de datos a nivel internacional
2010	Se inicia el proyecto de fibra óptica al hogar
2011	Primer hogar conectado con FO. Despliegue de la tecnología 4G
2012	Primer hogar conectado con FO en el interior. Puesta en funcionamiento del primer cable submarino. Inicia transmisiones Vera TV
2015	Comienzan obras cable submarino Uruguay-Estados Unidos
2016	Se inaugura Data Center de con enorme capacidad y estándar de calidad a nivel internacional
2017	Se inaugura cable submarino Uruguay-Brasil-Estados Unidos, lo que proporciona autonomía plena en la conectividad internacional
2018	Se inaugura el ANTEL Arena
2019	Más de un millón de hogares con internet fijo y casi 800 mil con fibra óptica. Inicio de operaciones comerciales con tecnología 5G

Fuente: Elaboración propia en Base a Memoria de ANTEL 2016.

Por una parte, su estrategia de liderazgo en la competencia con el sector privado de telefonía celular se puede ver en el hecho de que esta empresa siempre se adelanta en el lanzamiento de nuevas tecnologías celu-

lares como 3.7G, 4G, 4.5G y, ahora más recientemente, con experiencias piloto en comercial en tecnología 5G, siendo el primer país de América Latina en implementarla. En relación al despliegue de infraestructura, a diciembre de 2019, ANTEL contaba con más del 50% de las radiobases; además de que el 70% de los hogares cuentan con internet fija a través de fibra óptica, al que hay que sumarle un 10% adicional con cable de cobre (URSEC, 2019).

Por otra parte, ha tomado decisiones estratégicas invirtiendo para asegurar su autonomía en el tráfico internacional de datos, con cables submarinos de fibra óptica que conectan a Punta del Este (Uruguay) de forma directa con Miami (EE.UU.), Santos (Brasil), y Las Toninas (Argentina). ANTEL realizó esta inversión a través de un consorcio con socios estratégicos como Google, Algar-Telecom de Brasil y Angola Cables. La inversión fue de 350 millones de dólares, de los que ANTEL aportó el 21%. Hoy ANTEL está en condiciones de participar en la venta de datos a escala internacional.

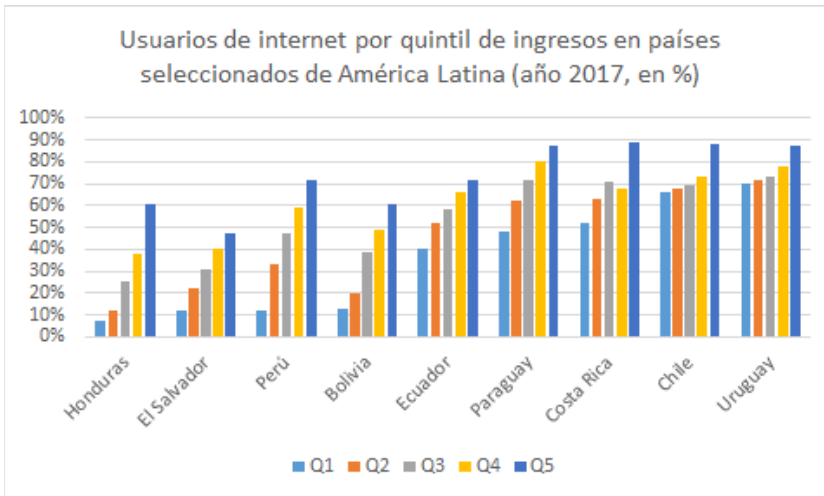
En ese mismo sentido ANTEL invirtió en un Data Center convirtiéndose en el proveedor de *cloudcomputing* más grande la región, con clientes de importantes compañías ya establecidos como Google, Facebook, Netflix o Akamai, que operan desde el data center para la región. Claramente, ANTEL demuestra su vocación para convertirse en un actor regional relevante y desarrollar políticas, a escala Uruguay, de los grandes operadores de telecomunicaciones, invirtiendo en infraestructura internacional, desarrollando servicios de *cloudcomputing* y asociándose con grandes empresas tecnológicas multinacionales. Por su parte también desarrolló su plataforma audiovisual, Vera TV, incorporando un operador OTT en su negocio, con el objetivo de aumentar la venta de datos.

Estas estrategias corporativas han sido acompañadas por una articulación con otros actores, con una política social de universalización de la conectividad con el objetivo de reducir la brecha digital entre conectados y los que no lo están. ANTEL aporta de forma gratuita la conectividad necesaria para el sistema educativo, conectando todas las instituciones de educación básica y media, además de proporcionar internet gratuito en todas las plazas para que los estudiantes puedan mantener la conectividad fuera de sus instituciones escolares.

## EL PLAN CEIBAL

El Plan Ceibal, conocido internacionalmente como *one laptop per child*, fue concebido como un instrumento de inclusión e igualdad de oportunidades con el objetivo de complementar políticas educativas, al mismo tiempo que disminuir la brecha digital.

Una vez implementado el Plan Ceibal, y en el correr de los primeros diez años, la brecha entre las personas de diferentes niveles de ingresos con acceso a laptop, pasó de una diferencia de 50 puntos porcentuales –el 5% de las personas del primer quintil tenía una laptop, mientras que el 55% de las personas del último quintil tenían una laptop– a 11 puntos porcentuales –el 76% de los estudiantes del primer quintil accedieron a un laptop– y el 87% del último quintil ascendieron a una laptop (Plan Ceibal, 2017).



Fuente: CEPAL (2020)

El Plan Ceibal también acortó la brecha en la conectividad en los hogares de diferentes niveles de ingreso, es decir, los niños con laptops del programa Plan Ceibal pertenecientes a hogares de bajos ingresos generaban un efecto positivo en la conectividad del conjunto del hogar.

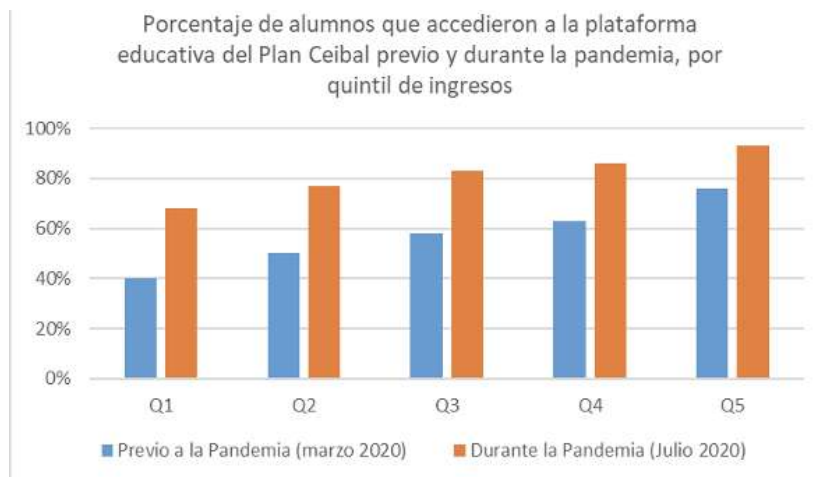
Sin embargo, como constata Escuder (2019), existen desigualdades en el acceso a TIC entre la capital, Montevideo, y el resto del país; no se accede a la conectividad de manera equitativa entre los diferentes departamentos ni tampoco al interior de los barrios de Montevideo, y “por lo tanto se constata una persistente brecha digital en el acceso como correlato de la segregación espacial”. Según afirma el autor, “el acceso a las TIC y la brecha digital no es más que otra dimensión de la reproducción de la desigualdad social”. Habría entonces una suerte de “periferia de la periferia”, donde las carencias de los hogares son mayores y el acceso a TIC no solo resulta precario, sino excluyente” (Escuder, 2019).

Los niños que más avanzan con el programa son aquellos que cuentan con mayor desarrollo humano, expresado en apoyo, orientación y estímulo de los adultos del hogar; mientras que la contracara de este resultado es que los avances de los niños de menores ingresos, interaccionan con otras desigualdades, siendo estas poblaciones las que más dificultades encuentran en el aprovechamiento del programa de conectividad (Pittaluga y Rivoir, 2012). Se podría decir que todos estos avances, no implican el cierre de la brecha de la desigualdad multidimensional, pero tampoco en la específicamente digital. La tecnología no sustituye por sí sola las diferencias del capital cultural acumulado en los hogares según los distintos niveles de ingresos.

### **PANDEMIA, CUARENTENA Y EDUCACIÓN VIRTUAL**

Los avances, aunque parciales, generados por la implementación del Plan Ceibal, permitió que estas tendencias se amortiguaran en la época de la pandemia. La gráfica sobre el acceso a la plataforma educativa del Plan Ceibal por quintil de ingresos muestra, en definitiva, las dos realidades. Por una parte, en la gráfica se puede observar que los estudiantes de los distintos centros educativos en Uruguay tienen una infraestructura instalada (laptops y conectividad) que les permitió, en el contexto de la pandemia, acceder a la educación virtual de forma inmediata. La gráfica muestra que, ante la obligatoriedad de seguir las clases a través de plataformas virtuales, el uso de la plataforma educativa creció para todos los estudiantes de los

distintos niveles de ingresos. De hecho, el incremento del uso de la plataforma fue mayor cuanto menor nivel de ingresos.



Fuente: Plan Ceibal/El País (2020).<sup>113</sup>

Sin embargo, se puede observar la diferencia de conectividad entre los estudiantes de menores y mayores recursos. Mientras la participación en las actividades educativas virtuales del quintil superior se aproximó al 100%, en el quintil de menores ingresos se estableció en un 68%. Estamos mejor conectados, disminuyó la brecha digital, pero las desigualdades, aunque muy inferiores a las que se registraban 15 años atrás, aún permanecen. Los estudiantes más pobres han tenido más dificultades para acceder y usar los recursos educativos disponibles y seguir cursos virtuales que los de mayores recursos. La calidad de la conexión, las condiciones del hogar, los apoyos familiares, los hábitos y capacidades de uso de contenidos y plataformas han mostrado que las brechas digitales eran más resistentes de lo que podía pensarse previamente.

113 Véase información disponible en: [www.elpais.com.uy/informacion/educacion/brecha-educativa-uruguay-revela-pandemia-coronavirus.html](http://www.elpais.com.uy/informacion/educacion/brecha-educativa-uruguay-revela-pandemia-coronavirus.html).

Se abren entonces dos hipótesis de futuro. Por un lado serían muy necesarias y podrían implementarse políticas más activas y profundas de igualación para disminuir las brechas digitales persistentes. Pero dado el nuevo contexto político y la crisis económica devenida de la sanitaria también es posible que estas brechas se ahonden aún más.

## **DOS AGENDAS Y UNA INCERTIDUMBRE**

En síntesis, los gobiernos frenteamplistas lograron dejar una poderosa infraestructura de telecomunicaciones instalada y algunas instituciones vinculadas como el Plan Ceibal o la AGESIC, capaces de disminuir brechas sociales y digitales, que en la pandemia amortiguaron efectos que de otra forma hubieran generado una mayor fractura social desde la perspectiva educativa.

Por otra parte, esos mismos gobiernos, en 15 años, no pudieron implementar una Ley de medios, todavía vigente, democratizadora, pero renga en su perspectiva convergente. Esta disociación entre la agenda digital y la Ley de Medios impidió también una profundización en el desarrollo estratégico de la empresa estatal de telecomunicaciones como un organismo convergente capaz de jugar y competir con otros actores multiplay, dejándola también renga en la distribución de contenidos audiovisuales.

Esta falta de voluntad política y/o coordinación del Frente Amplio entre las agendas de medios y telecomunicaciones podría facilitar al nuevo gobierno la privatización y extranjerización de la red generada por ANTEL, política que pretende una mayor “competencia”, pero que terminaría siendo el comienzo del resquebrajamiento de la empresa estatal.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGESIC (2017a). Relevamiento normativo sobre participación ciudadana. Disponible en: [\\_http://catalogo-participacion-ciudadana.portal.gub.uy/sites/catalogos/files/2017-12/Informe%20de%20Normativo\\_0.pdf](http://catalogo-participacion-ciudadana.portal.gub.uy/sites/catalogos/files/2017-12/Informe%20de%20Normativo_0.pdf).

AGESIC (2017b). 1er. Relevamiento Nacional de ámbitos de Partici-

- pación Ciudadana Institucionalizada. Informe de resultados preliminares. Disponible en: <http://catalogo-participacion-ciudadana.portal.gub.uy/sites/catalogos/files/2017-12/Informe%20de%20Resultados%20del%201er%20Relevamiento%20Nacional%20%C3%81mbitos.pdf>.
- AGESIC (2018). 4° Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay 2018-2020. Disponible en: [www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2019-02/4to\\_plan\\_accion\\_gobierno\\_abierto\\_vf\\_26\\_11\\_2018\\_0.pdf](http://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2019-02/4to_plan_accion_gobierno_abierto_vf_26_11_2018_0.pdf).
- AGESIC (2020). Proceso co-creación 5° Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Uruguay. Disponible en: [www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2020-03/Propuesta%20proceso%20participativo%205to%20PLANGA\\_V21\\_APROBADA%20GTGA.pdf](http://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2020-03/Propuesta%20proceso%20participativo%205to%20PLANGA_V21_APROBADA%20GTGA.pdf).
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 35 (4), pp. 216-224.
- Beltramelli, F. (2018). *Políticas públicas y convergencia infocomunicacional en Uruguay: regulaciones e institucionalidad en los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay (2005-2014)*. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de La Plata, La Plata. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/66493>.
- BID (2020). Estado actual de las telecomunicaciones y la banda ancha en Ecuador. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Estado\\_actual\\_de\\_las\\_telecomunicaciones\\_y\\_la\\_banda\\_ancha\\_en\\_Ecuador.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Estado_actual_de_las_telecomunicaciones_y_la_banda_ancha_en_Ecuador.pdf).
- Calderon, C. y Lorenzo, S. (2010). Introducción a Gobierno Abierto. *Open Government*. Alcalá: Capital Intelectual.
- CCD (2020) Documento presentado a la Comisión de Industria de la Cámara de Representantes sobre el Proyecto. Disponible en: [www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-so](http://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-so)



- ciudad-informacion-conocimiento/files/2019-02/4to\_plan\_accion\_gobierno\_abierto\_vf\_26\_11\_2018\_0.pdf.
- CEPAL (2020). Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al COVID-19. CAF-ONU. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45360/4/Oport-DigitalizaCovid-19\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45360/4/Oport-DigitalizaCovid-19_es.pdf).
- Escuder, S. (2019). Regionalización de la brecha digital. Desarrollo de la infraestructura TIC en Latinoamérica y Uruguay. *PAAKAT*, 9 (17). Disponible en: <http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/356>.
- Gómez, G. (Coord.) (2018). *Una ley de medios a medias. Análisis sobre la aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual ¿Qué se hizo? ¿Qué no se hizo? ¿Qué se debería hacer?* Montevideo: Fesur.
- Gómez, G., Franco, F., Gelves, F. y Thevenet, N. (2017) *En pocas manos. Mapa de la concentración de los medios en Uruguay*. Montevideo: Fesur.
- Graña, F. (Org.) (2013). *Medios comunitarios: el fin de una larga noche. Avatares de la Ley de Radiodifusión Comunitaria*. Montevideo: CSIC-UdelaR.
- Kaplún, G. (2017) Avanzar frenando. La reforma de la comunicación en Uruguay. *Telos*, (105), pp. 9-11.
- Kaplun, G. y Beltramelli, F. (2017). Políticas y regulación en servicios de comunicación en Uruguay: el país de la doble escena. Ponencia en Conferencia anual de IAMCR, Cartagena de Indias.
- Kaplún, G. (2015b). ¿TV o no TV? El gobierno progresista y la televisión digital en Uruguay. En G. Gómez (Coord.). *Gobierno del Frente Amplio y políticas de comunicación 2010-2014. Libertad de expresión y regulación de medios audiovisuales en la era Mujica*. Montevideo: FESUR. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/11589.pdf>.
- Kaplún, G. (2019a). Las radios comunitarias uruguayas: entre la legalización y la legitimación social. *Enfoques de la Comunicación*, (1), pp. 11-34. Disponible en: <https://issuu.com/consejodereg->

- ulacioncordicom/docs/enfoques\_de\_la\_comunicacio\_n\_-\_reto
- Kaplún, G. (Coord.) (2015a). ¿Qué radios para qué comunidades? Las radios comunitarias uruguayas después de la legalización. Montevideo: CSIC-UdelaR.
- Kaplún, G. (Coord.) (2019b). ¿Vivir o sobrevivir? Sostenibilidad de las alternativas mediáticas en Uruguay. FESUR: Montevideo.
- La Diaria* (16 de marzo de 2021). Clarín-Telecom espera por “cosas que el gobierno uruguayo tiene que resolver” para comprar Movistar. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/3/clarin-telecom-espera-por-cosas-que-el-gobierno-uruguayo-tiene-que-resolver-para-comprar-movistar/>.
- Lanza, E. y Buquet, G. (2011) *La televisión privada comercial en Uruguay. Caracterización de la concentración de la propiedad, las audiencias y la facturación*. Montevideo: Fesur.
- Larrosa, D. (21 de febrero de 2021). Antel lleva casi un año dormido. Entrevistado por Lucas Silva. *La Diaria*. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/2/antel-lleva-casi-un-ano-dormido-sostiene-el-director-del-fa-en-la-empresa-de-telecomunicaciones/>.
- ONU (2020). E-Government Survey 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development With addendum on COVID-19 Response. Disponible en: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf).
- Oslak, O. y O'Donnell, G. (2007a). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. H. Acuña (Ed.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de la República Argentina, pp. 555-612.
- Pittaluga, L. y Rivoir, A. (2012). *Brecha digital e inclusión social, contribuciones y dilemas de las políticas 1 a 1. El caso de ceibal en uruguay*. Montevideo: Fundación Ceibal. Disponible en: <https://digital.fundacionceibal.edu.uy/jspui/handle/123456789/95>.
- Plan Ceibal (2017). 10 años del Plan Ceibal. Montevideo: Plan Ceibal.

- Disponible en: <https://www.ceibal.edu.uy/storage/app/media/documentos/ceibal-10-2.pdf>.
- Prieto-Martín, P. y Ramírez-Alujas, A. (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (58), pp. 61-100. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533690003.pdf>.
- Robledo, N. (2018). *Sin pantalla. Políticas fallidas y movimientos de televisión comunitaria en Uruguay*. Tesis para la Maestría en Información y Comunicación. Facultad de Información y Comunicación, Universidad de la República, Montevideo.
- Schuliaquer, I. (2019). El sistema mediático nacional como punto de partida. Los gobiernos del Frente Amplio y los medios en Uruguay. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 4 (26). Disponible en: [www.scielo.org.mx/pdf/rmop/n26/2448-4911-rmop-26-15.pdf](http://www.scielo.org.mx/pdf/rmop/n26/2448-4911-rmop-26-15.pdf).
- Soria, F. (2020). *Proyecto cultural y desafíos institucionales de la televisión pública en Uruguay (12963-1967)*. Tesis para la Maestría en Comunicación y Cultura. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- URSEC (2019) Informe de mercado de servicios de telecomunicaciones de Uruguay. Disponible en: [www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/datos-y-estadisticas/estadisticas](http://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-comunicaciones/datos-y-estadisticas/estadisticas).
- UTMC (2004). *Hacia una política nacional de medios de comunicación y Propuestas de medidas de gobierno e iniciativas políticas*. Unidad Temática de Medios de Comunicación - Comisión Integrada de Programa, Frente Amplio-Encuentro Progresista. En G. Gómez (2004). *Dossier Información, comunicación y medios*. Montevideo: FESUR.

## **ANÁLISIS Y CONCLUSIONES**

**Daniela Monje, María Soledad Segura  
y César Bolaño**

Explicar el crecimiento de las desigualdades por las “leyes” de la economía no puede funcionar como excusa para renunciar a la lucha contra las prácticas desigualitarias más banales y sus efectos. Basta con observar las prácticas de cada uno de nosotros, para advertir, que más allá de la oposición del 1% de los más ricos y los demás, elegimos con frecuencia desigualdades sociales en la medida en que no ofendan nuestros principios democráticos, e incluso cuando estos los legitiman [...]. Si el 1% arrasa con las riquezas a expensas del otro 99% que se indigna pero no hace nada (con la excepción de pequeños grupos que alimentan la llama de la revuelta), es porque estos últimos no son un bloque homogéneo capaz de actuar como tal. Es también porque dentro de ese conjunto, los intereses de unos no coinciden con los intereses de los otros. Y acaso sea, para terminar, porque “la pasión por la igualdad” no es tan fuerte como se supone. (Dubet, 2015, pp. 20-23)

La pregunta por la desigualdad info-comunicacional no es una novedad en los estudios de comunicación. Desde los planteos iniciales sobre el proyecto Sociedad de la Información (Matellart, 2002) se identificó que el nuevo modelo de desarrollo del capitalismo involucraría crecientes volúmenes de exclusión y variadas formas de privación. Sin embargo, en el contexto de la pandemia COVID-19 la constatación global acerca de un modo particular de esta asimetría se volvió crítica: la desconexión.

La pandemia dejó expuestas con dramatismo desigualdades preexistentes y evidenció nuevas carencias que se tornaron necesidades básicas. Una de ellas fue la conectividad, de la cual depende desde hace más de un año casi cada uno de los movimientos de la vida pública, pero también la mayor parte de los vínculos que se traman en la vida privada de la ciudadanía. Este problema, que de ningún modo podría circunscribirse a lo tecnológico, demandó que los Estados reaccionaran diseñando políticas públicas de resguardo que en algunos casos se activaron rápidamente, en otros tuvieron dilaciones y, en la mayor parte, nunca llegaron. Esas políticas, para alcanzar a la ciudadanía y tornarse universales, requerían ser formuladas en clave de derechos humanos.

Como sabemos, el derecho de acceso a internet se encuentra reconocido como derecho humano fundamental por los organismos internacionales. La Organización de Naciones Unidas (ONU) impulsa “la promoción, la protección y el disfrute de los derechos humanos, incluido el derecho a la libertad de expresión, en internet y en otras tecnologías, así como la forma en que internet puede ser un importante instrumento para el desarrollo y para el ejercicio de los derechos humanos” (ONU, 2012). En efecto, en la actualidad, el derecho a la conectividad es condición necesaria para la demanda, ejercicio y ampliación de otros derechos sociales, políticos y culturales, y, en tanto derecho fundamental, les corresponde a los Estados garantizar la conectividad de su población. Por este motivo, la ONU exhorta a los Estados a promover y facilitar “el acceso a internet y la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información y comunicación en todos los países” (ONU, 2012).

Con el avance de la pandemia hemos comprobado azorados la distancia entre el derecho a la conectividad y su posibilidad de implementación efectiva en términos de acceso y asequibilidad. Las medidas de aislamiento y distanciamiento dispuestas para reducir los contagios convirtieron el acceso a la conectividad en una condición imprescindible para garantizar derechos esenciales relativos a educación, trabajo, salud, comunicación, comercio, reunión y asociación, cultura y entretenimiento, políticas sociales e, incluso, trámites de servicios básicos. Pero en la medida en que gran parte de la población que constituye el objeto de nuestros análisis no pudo acceder a niveles aceptables de conectividad, todo ese conjunto de derechos también fue obturado o limitado según los casos, ahondando las múltiples facetas de la desigualdad estructural en la que viven estos ciudadanos.

Sin dudas una noción que resulta transversal para pensar las asimetrías es la de brecha, que junto a la de desigualdad se articulan en análisis muy diversos del campo de las ciencias sociales y humanas. Para el caso que nos concierne, resulta pertinente una retrospectiva crítica acerca de la enunciación teórica y política de este concepto en el campo de la comunicación.

A principios de la década de 1990, y en el marco por los debates por la Sociedad de la Información, se formula la noción de brecha digital, que se ocupa de señalar la diferencia existente entre distintos sectores poblacionales –según sus particulares características sociodemográficas–, para acceder, usar y aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación. Desde una aparente neutralidad, el concepto elude el conflicto político y deriva el problema a un plano instrumental. Pero la brecha no es una simple diferencia, ni tampoco una fractura o rotura. Se trata de una asimetría, una jerarquización, que se basa en y, a la vez, refuerza otras inequidades e injusticias de clase, género, generación, etnia y lugar geográfico que se habita –rurales y urbanas, urbanas formalizadas o informales, provincias de un país, etc. (Segura, 2020)–. Por esta razón, antes que hablar de brechas digitales, nos referimos a desigualdades digitales.

Hay consenso en que la llamada brecha digital se manifiesta en el acceso a la conectividad y en el uso y aprovechamiento de las posibilidades que brinda internet.

El acceso es la primera dimensión en que se pensó esta desigualdad para referirse a la conexión o desconexión de las personas según el grupo social al que pertenecen. Luego, se amplió esta idea para incluir la calidad de la conexión en términos de ancho de banda, estabilidad y velocidad. Esta dimensión implica pensar, especialmente, en la provisión de infraestructura. Sin embargo, el concepto de acceso siguió expandiéndose para sumar también el de asequibilidad de la conexión a internet, es decir, que pueda ser conseguida porque su costo se ajusta a la capacidad de pago de las mayorías. Finalmente, a esto se agrega la necesidad de equipamiento de conectividad personal o familiar y también público o comunitario (Segura, 2020).

La segunda dimensión de la desigualdad digital se refiere a los usos de internet: tanto a la intensidad medida en tiempo de conexión, como a la variedad de herramientas implementadas. En ese sentido, se habla de la importancia del aprovechamiento de las oportunidades que ofrece esta tecnología y la fluidez de sus usos. Esto se vincula con la educación tecnológica necesaria –tanto formal, en escuelas y universidades, como no formal, durante la socialización– para poder aprovechar estas posibilidades (CEPAL, 2013).

A estas dimensiones, sería relevante –a nuestro juicio– agregar otras tres en las que se manifiestan también profundas asimetrías que se retroalimentan: la participación en la producción de contenidos por medios digitales; la producción de tecnologías digitales y de conectividad, la gestión, administración y mantenimiento de sistemas y la provisión de servicios digitales y de conectividad; y la participación en la definición de políticas públicas del área (Segura, 2020).

Durante la pandemia, el acceso y asequibilidad a niveles aceptables de conectividad no fueron garantizados inicialmente por los Estados, más aún muchos países no registran todavía en sus políticas la conectividad en términos de derecho a la comunicación.

Por otra parte, a lo largo de estas indagaciones han surgido nuevos interrogantes respecto de los alcances de la desigualdad informacional en el plano de los derechos humanos y como parte de una agenda más amplia que reclama la inclusión de otras discusiones asociadas y que deberían incorporarse como agenda de políticas públicas en los próximos años.

Vemos cómo progresivamente la consideración de la información y la comunicación en tanto bienes públicos o bienes comunes se ha vuelto un tema de interés en el plano de los organismos supranacionales tales como Unesco. Esta observación parte de la premisa de que algo está en riesgo y que por tanto debe ser resguardado o de que algo que resulta crucial para la convivencia social y requiere ser explicitado de algún modo. En efecto, una gran cantidad de dilemas se abren cuando pensamos en la información en términos de Inteligencia Artificial, Internet de las Cosas, economía de plataformas etc.

Los bienes públicos forman parte originalmente del cuerpo conceptual de la economía y existe coincidencia en indicar sobre ellos que se trata de bienes que exhiben simultáneamente las características de no rivalidad en el consumo e inaplicabilidad del principio de exclusión (García Arias, 2004). Luego, si se avanza hacia la noción de Bienes Públicos Globales (BPG) observamos que no solo quedan incluidas comunidades específicas o países, sino la humanidad en su conjunto. Los BPG podrían entonces definirse como aquellos en los que se verifica que, una vez provistos, sus beneficios son no rivales y tampoco excluibles para un número importante de países, para una parte importante y transversal en términos socioeconómicos de la población mundial y para más generaciones que la actual. Estos bienes pueden ser, en el caso del sector info-comunicacional, el espectro radioeléctrico, internet o más ampliamente la información. Sin embargo, en torno a estos BPG se traman de un modo creciente mercados globales que restringen su uso y acceso, transformándolos en mercados nocivos (MN). Por tanto, un espacio a analizar a futuro es cómo se articulan BPG y MN en el mercado global de las comunicaciones convergentes. Esta mirada sobre un tipo de *contested commodity* habilitará la discusión de cuestiones vinculadas a los derechos humanos, la ciudadanía y a los procesos de acceso o exclusión (Monje, 2018).

Considerando que la información puede ser tratada como un BPG, aparece la cuestión vinculada a cómo se regula en el plano nacional y/o regional el manejo de la información que tiene lugar en procesos de creciente informatización de la sociedad. Es decir, cuán elaboradas se encuentran las controversias acerca de los derechos hu-



manos en pugna en el desarrollo de la IA, IoT, big data, etc. y cómo se disputan esos sentidos en el diseño de políticas públicas, toda vez que los actores que participan de los procesos de introducción de innovaciones y de valorización de estos productos y servicios en el mercado global no se rigen por las legislaciones nacionales de los países de Latinoamérica en los que operan y por tanto participan de procesos de gobernanza complejos, que en la mayor parte de los casos no se resuelve en el plano nacional, ni siquiera en los tradicionales organismos supranacionales creados en la posguerra.

Por otra parte, la definición de internet como un bien público es contradictoria con el hecho de que está organizada y regulada por un número extremadamente reducido de empresas privadas, cuya economía política se basa en una enorme capacidad de control y vigilancia sobre las grandes masas de la población mundial, conectadas o simplemente capturadas por poderosos mecanismos algorítmicos y enormes infraestructuras informáticas y de bases de datos. Las empresas que controlan ese sistema global de vigilancia son todas de origen norteamericano, constituidas según la ideología neoliberal predominante en aquel país, a partir de su conocido complejo militar-industrial académico, y totalmente fuera del control de la mayor parte de los Estados nacionales y seguramente de los latino-americanos y del Caribe. Estas empresas privadas son las que controlan las masas de información necesarias para la planificación de las políticas públicas. En el caso brasileño, por ejemplo, el gobierno ultraliberal y de extrema derecha de Jair Bolsonaro dejó de realizar el censo demográfico del 2020 y acaba de anunciar que no lo realizará tampoco en 2021, de modo que, mientras las big techs norteamericanas controlan una brutal masa de informaciones sobre la población nacional, el Estado brasileño vive un apagón en materia de información básica para la planificación de las políticas públicas de todo género. Este es un aspecto de la exclusión digital que no puede ser desconocido (Bolaño, 2013)

En este libro accedimos al análisis de experiencias de diez países de América Latina y El Caribe, a través de las cuales investigador@s de diversos territorios trabajaron construyendo miradas situadas y enfoques diferenciados acerca de la desigualdad

info-comunicacional y la desconexión en clave histórica y con un acento particular en el período pandémico.

En esa polifonía emergen con claridad algunos puntos que nos interesa enfatizar. Un aspecto sustantivo vincula las desigualdades preexistentes (clase, género, generación, etnia y lugar geográfico) a la desigualdad info-comunicacional en acceso y asequibilidad y muestra en todos los casos analizados cómo se enfatiza la exclusión de individuos, grupos y comunidades durante la pandemia en la medida en que la mayor parte de las necesidades esenciales para la subsistencia durante el confinamiento han requerido algún tipo de conectividad. Cuando esto no fue posible se han restringido significativamente derechos humanos básicos y las personas han puesto en riesgo sus propias vidas por no poder contar con recursos suficientes para permanecer aislados y gestionar sus necesidades desde lugares de cuidado.

Por otra parte, las enormes distancias entre el plexo normativo internacional referido a derechos a la libertad de expresión y al acceso a internet en tanto bien público se distancia de su efectiva incorporación y aplicación en normas específicas en el plano nacional. Durante 2020 se registran algunos casos aislados como el de Argentina, en lo relativo a la definición de las TIC como servicio público esencial por ejemplo. Pero aún desde este suelo, y a pesar de planes específicos orientados a dotar de equipamiento, vías de conectividad y desarrollo de infraestructura a sectores vulnerables, los niveles de desconexión de la población no se han modificado sustantivamente para las poblaciones excluidas.

Otro aspecto se relaciona al modo de gestionar alternativas de conectividad desde la periferia, con modelos propios y fundados en posicionamientos políticos que articulan experiencias diversas que van desde las alternativas desarrolladas por el sector cooperativo y mutualista hasta las construidas en el marco de redes comunitarias instaladas en sectores urbano-marginales y rurales, en el caso argentino, o a través de redes comunitarias indígenas desarrolladas de modo completamente autónomo, en el caso de México. Entre las experiencias que proceden de la sociedad civil encontramos, en el caso de Cuba, la alternativa de conectividad denominada “el paquete”, que se desplegó

en la isla en paralelo al diseño de políticas estatales de conectividad. Aquí aparece con fuerza el argumento de la autonomía tecnológica y las razones políticas y vitales por las cuales una comunidad puede requerir conectividad.

Una cuarta línea interpretativa se vincula a la persistencia e incremento de la concentración de propiedad en medios tradicionales, pero también en TIC. Los análisis nacionales de los casos de Brasil, Chile, Colombia y Ecuador muestran los límites al pluralismo y la diversidad informativa, pero asimismo enfocan la cuestión de la desinformación, las fake news, la violencia y la infodemia que se reveló en el marco de la pandemia como otra gran fuente de conflicto y disputa política por el sentido.

Unido a lo anterior se formula con mucha contundencia en el análisis peruano la dimensión que demanda en el análisis el poder infraestructural transnacional que desborda los límites nacionales tradicionales y por tanto vuelve muy compleja la definición de políticas y regulaciones. Con diferentes componentes y problemas según cada caso nacional se identifican procesos de captura del Estado y, cuando esto no es posible, como en el caso cubano, se constata el ejercicio del bloqueo económico externo como dispositivo que afecta directamente las posibilidades de acceso y conectividad.

Frente a los límites se observan también algunas experiencias de política pública y presencia del Estado en las que se diseñaron medidas específicas orientadas a brindar conectividad en clave de derecho ciudadano. Aun en su diferencia pueden reunirse en esta línea las experiencias de Cuba, Uruguay y Argentina.

Entre las deudas y los pendientes se formula la cuestión de la conectividad en términos de asequibilidad. Allí resultan significativos algunos intentos por transparentar información que contribuya a la toma de decisiones, donde además de enunciar la definición de los precios justos y razonables en las tarifas TIC (Argentina) se proponen comparadores de precios de servicios (México y Perú). En el caso de comunidades indígenas, como las que se analizan en el caso de El Salvador, esta cuestión se vuelve crítica en la medida en que no se han desarrollado desde estas comunidades redes cooperativas o comuni-

tarias alternativas y, al igual que en el caso mexicano, estas comunidades son las que porcentualmente se encuentran más excluidas y desconectadas. En El Salvador, la posibilidad de conexión que persiste con fuerza, incluso en pandemia, es la radio. En todos los casos analizados, la asequibilidad resulta un punto significativo en relación a la población vulnerable y no se registran políticas públicas de cuidado activas en la mayoría de los países.

Para cerrar, señalamos la necesidad de producir información socialmente relevante a fin de comprender cómo están aconteciendo los procesos de conexión/desconexión en nuestros territorios. La definición de regulaciones estatales es solo un aspecto del problema. Se hace necesario conocer las necesidades, pero también las alternativas y tácticas de resolución de conectividades desde las periferias. Esta sigue siendo una zona en penumbras, en un mundo en el cual el 40% de la población no puede conectarse. Nuestros territorios tensionan de modo permanente lo local y lo global y esto requiere formular preguntas acerca de la conectividad y la convergencia de TIC que la hace posible, desde la periferia (Monje *et al.*, 2021). La definición de internet como bien público global y su incorporación a las necesidades básicas de las poblaciones del siglo XXI será una tarea a profundizar en la pos-pandemia, pero también lo será el modo en que las sociedades deciden conectarse y los lugares de autonomía o subordinación desde los cuales se posicionan.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Bolaño, C. (2013). *Industria cultural, información y capitalism*. Barcelona: Gedisa.
- CEPAL. Documentos. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16561/1/S2013579\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16561/1/S2013579_es.pdf).
- Dubet, F. (2015) ¿Por qué preferimos la desigualdad? (Aunque digamos lo contrario). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mattelart, A. (2002). *Historia de la Sociedad de la Información*. Buenos Aires: Paidós.
- Monje, D., Fernández, A., Gerbaldo, J. y Rivero, E. (Coords.) (2021). *Otras plataformas. Tramas de una convergencia periférica*

*en medios populares, comunitarios, cooperativos y alternativos*. Lago Editora. Disponible en: <https://enanobruno.com/bibi/?book=otrasplataformas.epub>.

Monje, D. (2018). Bienes públicos globales y mercados nocivos: Una hipótesis sobre su transacción en el ecosistema comunicacional convergente. *Avatares de la Comunicación y la Cultura*, (16). Dossier: Políticas de información y comunicación: replanteos e incidencia en tiempos de regresividad de derechos. Disponible en: <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/avatares/issue/view/854>.

ONU (2012) . Disponible en: [https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d\\_res\\_dec/A\\_HRC\\_20\\_L13.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_20_L13.pdf).

Segura, M. A. (2020). Brechas digitales y desigualdades sociales. Conferencia en línea. Universidad Nacional de Misiones, 25 de noviembre. Disponible en: [www.youtube.com/watch?v=tszCfSbP7HQ&ab\\_channel=InstitutoEstudiosSocialesyHumanosIESyH&fbclid=IwAR0jRe1QSLw7bZjj1AcuqLYkdcd48vZ2OGu7TZjUd6ZmmWq47OIBdwesYjo](http://www.youtube.com/watch?v=tszCfSbP7HQ&ab_channel=InstitutoEstudiosSocialesyHumanosIESyH&fbclid=IwAR0jRe1QSLw7bZjj1AcuqLYkdcd48vZ2OGu7TZjUd6ZmmWq47OIBdwesYjo).

## **SOBRE LOS AUTORES Y LAS AUTORAS**

**Daniela Monje.** Doctora en Comunicación por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina (UNLP), Magíster en Comunicación y Cultura Contemporánea (CEA-UNC) y Licenciada en Comunicación Social (UNC). Profesora Regular Adjunta del Área de Estudios sobre Comunicación del Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. En este Centro dirige actualmente la Maestría en Comunicación y Cultura Contemporánea. Profesora Regular Adjunta del Seminario sobre Políticas de Comunicación y Cultura y de la cátedra Teorías de la Comunicación III del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María (IAPCS-UNVM). Dirige equipos de investigación en ambas universidades. Es vicepresidente de la Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social (FADECCOS) y Directora de Relaciones Internacionales de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIC). Es Directora del Programa de Comunicación y Ciudadanía radicado en el CEA-FCS-UNC. Vice-coordinadora del GT de Economía

Política de ALAIC. Coordinadora desde 2019 del Grupo de Trabajo sobre Economía Política de la Información la Comunicación y la Cultura en CLACSO. Sus líneas de Investigación son: Economía Política de la Comunicación y la Cultura, Derechos a la Comunicación, Políticas de Comunicación. Metodologías de la Investigación en Comunicaciones.

**César Bolaño.** César Ricardo Siqueira Bolaño possui graduação em Comunicação Social Com Habilitação Em Jornalismo pela Universidade de São Paulo (1979), mestrado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1986) e doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1993). Atualmente é professor Titular da Universidade Federal de Sergipe. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Teoria Geral da Economia, atuando principalmente nos seguintes temas: comunicação, economia, economia política, informação e telecomunicações. Coordinador desde 2019 del Grupo de Trabajo sobre Economía Política de la Información la Comunicación y la Cultura (GT EPICC) en CLACSO.

**Isabel Ramos.** Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Magíster en Estudios de la Cultura por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. Actualmente se desempeña como profesora investigadora del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación y ocupa el cargo de Coordinadora Docente (vicerrectora) de FLACSO Sede Ecuador en donde, además, dirigió la Maestría de Investigación en Comunicación y Opinión Pública por seis años. Es profesora visitante del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y ha dictado cursos de postgrado en diversas universidades de Iberoamérica. Sus principales líneas de investigación son: medios y poder, comunicación y acción colectiva y economía política de la comunicación. Coordinadora desde 2019 del Grupo de Trabajo sobre Economía Política de la Información la Comunicación y la Cultura (GT EPICC) en CLACSO.

**Alina Fernández.** Licenciada en Comunicación Social por la UNC y Especialista en Epistemologías del Sur por CLACSO. Integra el Grupo de Trabajo EPICC-Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura, para el período 2019-2022 – CLACSO; y el equipo que lleva adelante el Proyecto Industrias Culturales en la Convergencia: demandas populares, políticas, economía y derechos, de la Universidad Nacional de Córdoba. Es docente adscripta en el Seminario Comunicación y poder: demandas populares y construcción de agendas alternativas en la escena contemporánea, de la Licenciatura en Comunicación Social de la Facultad de Ciencias de la Comunicación (FCC)-Universidad Nacional de Córdoba. Actualmente transita su tesis de Maestría en Comunicación y Cultura Contemporánea recuperando para el análisis el caso de la Defensoría del Público, creada por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina.

**Ana Laura Hidalgo.** Doctora por la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales (UBA). Es Magíster en Política y Planificación Social y Especialista en Gestión Social por la Universidad Nacional de Cuyo. Es Licenciada en Comunicación Social por la UNSL. Es Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Realiza sus estudios Postdoctorales en el Instituto de Pensamiento y Cultura de América Latina (IPECAL). Es Profesora Adjunta Efectiva en el área Política e Instituciones de la Universidad Nacional de San Luis (UNSL). Su experticia se sitúa en el campo de la investigación en Comunicación en el marco de las problematizaciones con las ciencias sociales.

**Mariela Baladron** es Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Industrias Culturales (UNQ) y Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social (UBA). Docente de Derecho a la Información y Políticas y Planificación de la Comunicación (Carrera de Ciencias de la Comunicación, UBA) e investigadora del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) y el Observatorio Comunicación y Derechos (DERCOM) (Facultad de Ciencias Sociales, UBA).

**Diego de Charras** es Doctorando en Ciencias Sociales y licencia-



do en Ciencias de la Comunicación (UBA) y Profesor Adjunto de Derecho a la Información en la misma universidad. Desde 2019 preside la Red de Carreras de Comunicación Social y Periodismo de Argentina. De 2014 a 2020 dirigió la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la UBA. Como investigador categorizado codirige proyectos sobre la relación progresividad/regresividad en las políticas de comunicación y forma parte del Observatorio Comunicación y Derechos (DERCOM).

**Ezequiel Rivero** es Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC UBA). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Magíster en Industrias Culturales de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Es Investigador asociado del Observatorio Iberoamericano de la Ficción Televisiva (Obitel) y Profesor Adjunto en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES).

**Diego Rossi** es Profesor Adjunto de Políticas y Planificación de la Comunicación (CCOM-FSOC, UBA) y docente UNDAV. Maestrando en Administración y Políticas Públicas, UDESA. Investigador en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC-FSOC) y el Observatorio DerCom (CCOM-FSOC). Miembro de proyectos UBA-CyT de estudio comparado de las políticas públicas audiovisuales y TIC en América Latina. Asesor del Bloque Frente de Todos, Cámara de Diputados de la Nación. Cumplió funciones en organismos públicos provinciales y municipales vinculadas a la planificación, la economía y la comunicación pública.

**Helena Martins.** Doutora em Comunicação Social pela Universidade de Brasília (UnB, 2018), com período sanduíche no Instituto Superior de Economia e Gestão (Iseg) da Universidade de Lisboa, financiado pelo Programa de Doutorado-sanduíche no Exterior (PDSE) da Capes. Possui mestrado em Comunicação pela Universidade Federal do Ceará (UFC, 2012) e graduação em Comunicação Social-Jornalismo (2009) pela mesma universidade. Docente do curso de Comuni-

cação Social - Publicidade e Propaganda da Universidade Federal do Ceará. Coordenadora do Telas-Laboratório de Pesquisa em Políticas, Tecnologia e Economia da Comunicação. É editora da Revista EPTIC.

**Ivonete da Silva Lopes.** Professora Adjunta na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Bacharel em Comunicação-Jornalismo, mestre e doutora em Comunicação pela Universidade Federal Fluminense (2014). Coordena o Grupo Temático Estudos Críticos em Gênero, Raça e Identidade do Capítulo Brasil da União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (Ulepicc-Brasil). Concluiu em 2020 o estágio pós-doutoral no African & African Diasporas Studies (University of Wisconsin, Milwaukee, EUA).

**Manoel Dourado Bastos.** Presidente do Capítulo Brasil da União Latina da Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura (Ulepicc-BR) [2020-2022]. Professor Adjunto de Comunicação, Cultura e Sociedade na Universidade Estadual de Londrina. Doutor em História e Sociedade pela Unesp (Assis). Bacharel em Comunicação, com habilitação em Jornalismo pela Universidade de Brasília (2001) e Mestre em Comunicação e Cultura Contemporânea pela mesma instituição (2004). Concluiu em 2010 um estágio pós-doutoral em História Social do Trabalho pela UFSC.

**Elisabet Gerber.** Doctora (c) en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina); Master en Desarrollo Humano; Licenciada en Tecnologías de la Comunicación. Actualmente es Directora del Programa de Opinión Pública de la Fundación Chile 21, desde 2015 académica en la Universidad de Santiago de Chile. Ha sido asesora de la Vicepresidencia y Presidencia del Senado de Chile (2015-2018) y Directora de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert en Chile (2006-2014). Autora de diversos artículos sobre políticas de comunicación y género y comunicación. Es columnista y analista política en distintos medios de comunicación en Chile.

**Luis Breull.** Periodista de la Pontificia Universidad Católica de Chile con estudios de magister en Ciencia Política; actualmente cursa doctorado en Ciencias Sociales en FLACSO, Argentina. Con 30 años de experiencia profesional en el campo de investigación y estudios mediales en el ámbito público y privado. Académico, consultor y columnista de diversos medios de comunicación.

**Olga Forero Contreras.** Docente, Licenciada en lengua Castellana y Humanidades. Investigadora docente, desde las humanidades y en las ciencias sociales. Magister en Comunicación- Educación en la línea de medios interactivos, de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas con la tesis “Democratizar la comunicación: Espacio para los medios comunitarios de Bogotá en la política pública de Colombia”. Experiencia en procesos de comunicación popular, escolar, comunitario, digital y tecnológico. Coordinadora de la propuesta de observatorio de investigación y comunicación digital del SENA- Servicio Nacional de Aprendizaje. (OMDISE). Integrante de la Organización de Comunicadores Populares de Bogotá O.C.P, del medio de comunicación alternativo y popular Trochando Sin Fronteras y del MPMSPCOC.

**Juan Diego Muñoz.** Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional. Magister en ciencias económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Cursos de corta duración Universidad de California en Irvine – coursera The Power of Macroeconomics: Economic Principles in the Real World. Miembro de la asociación Red Itoco (2007- actual). Integrante del medio de comunicación alternativo y popular Trochando Sin Fronteras, de la Organización de Comunicadores Populares y del MPMSPCOC.

**Iván Jiménez Cárdenas.** Historiador de la Universidad Pontificia Javeriana, Especialista en Gestión y Planificación del Desarrollo urbano y regional (Gepur). Desarrollador de espacios de cultura política, analista y locutor de radio en frecuencias nacionales y locales. Coordi-

nador de las mesas de paz y conflictos, coordinador equipo de hábitat y vivienda en el distrito, coordinador de equipos locales en políticas de juventud, comunicador popular. Miembro de la asociación Red Itoco (2007- actual), integrante del medio de comunicación popular y alternativo Trochando Sin Fronteras, de la Organización de Comunicadores Populares OCP y del MPMSPCOC.

**Hilda Saladrigas Medina.** Licenciada en Filosofía Marxista Leninista en la Universidad de Oriente (1988). Master en Ciencias de la Comunicación Social (2002) y Doctora en Ciencias de la Comunicación Social (2005). Investigadora de Medios de Comunicación y Opinión Pública (1988-1995). Investigadora Titular (2018). Profesora Titular del Departamento de Comunicación Social, Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana. Miembro de la Cátedra de Información y Comunicación para el Desarrollo. Tutora de investigaciones de pregrado y postgrado. Autora de varios libros, capítulos de libros y artículos científicos. Ha obtenido premios y reconocimientos por su labor docente e investigativa.

**Beatriz Pérez Alonso.** Licenciada en Comunicación Social en la Universidad de La Habana (2009). Master en Ciencias de la Comunicación (2015). Profesora Asistente de la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana. Miembro de la Cátedra de Información y Comunicación para el Desarrollo. Asesora y consultora en temas de redes sociales. Tutora de investigaciones de pregrado y postgrado. Autora de varios artículos científicos. Ha obtenido premios y reconocimientos por su labor docente e investigativa.

**Fidel Alejandro Rodríguez Derivet.** Licenciado en Periodismo en la Universidad de La Habana (2012). Master en Ciencias de la Comunicación (2018). Profesor Auxiliar de la Disciplina Comunicación Hipermedia, Tecnología y Sociedad, Departamento de Periodismo, Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana. Miembro de la Cátedra de Información y Comunicación para el Desarrollo. Coordinador del Proyecto Enredos: Información y Comunicación para el desarrollo

local. Asesor y consultor en temas de redes sociales y gestión de gobierno electrónico. Tutor de investigaciones de pregrado y postgrado. Autor de varios artículos científicos.

**Willy Pedroso Aguiar.** Licenciado en Comunicación Social en la Universidad de La Habana (2015). Profesor Asistente de la Disciplina Comunicación para el Desarrollo, Departamento de Comunicación Social, Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana. Miembro de la Cátedra de Información y Comunicación para el Desarrollo. Miembro de la Red de Políticas Sociales de la Universidad de La Habana y del Grupo de Trabajo CLACSO “¿Qué desarrollo? Diálogo Academia-Política”. Autor de varios libros, entre ellos la serie “Comunicación, Información y Cambio de Mentalidad” (Editorial de Ciencias Sociales, 2017 y 2018). Miembro del equipo de la Revista Temas, y coordinador editorial de la Colección Recuento, de Ediciones Temas.

**Álvaro Andrés Terán Albán.** Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Central del Ecuador. Becario de la Maestría de Investigación en Comunicación y Opinión Pública en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Ecuador.

**Angy Floremma Mora Noguera.** Becaria y maestrante en Comunicación y Opinión Pública (FLACSO Ecuador). Abogada, Universidad de Carabobo (Valencia, Venezuela).

**José Roberto Pérez.** Doctor en Ciencias de la Comunicación en la Universidad de Málaga, España. Posgrado en Energía y Sociedad en la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil. Profesor de la Universidad de El Salvador. Director del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias y Humanidades, INICH, y miembro del consejo de investigaciones científicas, CIC-UES. Ha estudiado la estructura de medios en El Salvador y ha investigado la economía política del sistema energético de la región, con-

tando con numerosas publicaciones al respecto. Forma parte de las iniciativas ciudadanas que conforman el movimiento por la democratización de la comunicación.

**Carlos Francisco Baca Feldman.** Doctor y Maestro en Sociología por la BUAP y Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la UD-LAP. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del CONACyT en México y consultor experto en temas de pueblos indígenas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Desde 2016 ha coordinado las acciones nacionales e internacionales del programa de formación para promotoras y promotores técnicos en comunidades indígenas Techio Comunitario. Actualmente, es coordinador general del Centro de Investigación en Tecnologías y Saberes Comunitarios (CITSAC), y coordina el área de capacitación y mentoría en el proyecto “Supporting Community-led Approaches to Addressing the Digital Divide”, implementado por APC y Rhizomatica.

**Daniela Parra Hinojosa.** Maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por la que obtuvo la Medalla Alfonso Caso y Licenciada en Comunicación por la Universidad Iberoamericana Puebla. Desde el 2006 trabaja en proyectos de comunicación popular en América Latina y desde 2010 ha sido docente en instituciones educativas como la Universidad Iberoamericana Puebla y la Escuela Nacional de Estudios Superiores (ENES) de la UNAM, campus Morelia. Coordina el área de Comunicación y Difusión de REDES A.C. y es investigadora del CITSAC en lo referente a métodos de formación en comunicación comunitaria e indígena y contenidos plurales.

### **Erick Huerta Velázquez**

Doctor en Desarrollo Rural en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco (UAM-X). Maestro en Administración Social con Especialidad en Desarrollo Comunitario por la Universidad de Queensland, Australia, y Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana con cursos de postgrado en la Escuela Libre de Derecho. Ha trabajado en

el sector de telecomunicaciones desde 1998, especialmente en comunicaciones rurales y pueblos indígenas. Es experto de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) para este tema. Es uno de los impulsores de la primera Red de Telefonía Celular Indígena en México y el mundo. Es Coordinador General Adjunto de REDES A.C. desde su fundación e investigador del CITSAC.

**Eduardo Villanueva Mansilla** (doctor en ciencia política, magister en comunicaciones, ambos por la Pontificia Universidad Católica del Perú) es profesor principal del departamento de Comunicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Perú ([www.pucp.edu.pe/profesor/eduardo-villanueva-mansilla](http://www.pucp.edu.pe/profesor/eduardo-villanueva-mansilla)), y Director de Estudios de la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la misma universidad. Como parte de su interés en los Estudios de Internet, investiga la relación entre medios digitales y transformaciones políticas, con énfasis en políticas públicas de comunicación / sociedad de la información; los Medios digitales y aplicaciones para el desarrollo social (TICxD); y la Comunicación política en medios digitales. Es miembro del comité consultivo de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIIC).

**Gabriel Kaplún.** Profesor Titular de la Facultad de Información y Comunicación de la Universidad de la República de Uruguay. Comunicador, Magíster en Educación, Doctor en Estudios Culturales Latinoamericanos, integrante del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay y actualmente Presidente de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación. Sus principales líneas de trabajo han sido la comunicación educativa, organizacional y comunitaria, las políticas de comunicación, la educación popular, la educación a distancia y el uso de tecnologías en educación y participación ciudadana. Ha escrito varios libros y numerosos artículos sobre estos temas. Actualmente coordina el grupo de investigación AlterMedia (Alternativas Mediáticas) y el Observatorio de las Profesiones de la Comunicación.

**Federico Beltramelli.** Profesor Agregado de la Facultad de Información y Comunicación (FIC) de la Universidad de la República de Uruguay (UdelaR). Docente en régimen de Dedicación Total por la Udelar. Doctor en Comunicación por la Universidad Nacional de La Plata, Magíster en Ciencia Política por la UdelaR, Licenciado en Comunicación por Udelar. Coordinador del Departamento de Medios y Lenguajes de FIC-Udelar. Vice-coordinador del GT Comunicación, Tecnología y Desarrollo de ALAIC. Sus principales líneas de investigación son regulaciones y políticas en servicios de comunicación en ambientes convergentes y en investigación-creación cine documental. Actualmente coordina el grupo de investigación Políticas Medios, Tecnología y Espectro (Polimate) y Ambigrama, dedicado a la producción e investigación-creación en cine documental. Ha publicado artículos en relación a sus líneas y también cuenta con obra filmica.

**Gustavo Buquet** es Profesor Adjunto de la Facultad de Información y Comunicación de la Universidad de la República de Uruguay. Economista (UdelaR), Master en Economía Industrial (Universidad Carlos III de Madrid), y Doctor en Ciencias de la Información (Universidad Complutense de Madrid). Es responsable del área de Economía de la Comunicación; trabaja y ha publicado en el área de medios, telecomunicaciones, internet, convergencia, y regulación. Trabaja también en la Dirección Nacional de Telecomunicaciones del Ministerio de Industria de Uruguay. Formó parte del equipo internacional de expertos UNESCO en políticas culturales. Fue fundador y coordinador del Departamento de Industrias Creativas (DICREA) de la Dirección Nacional de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura (MEC-Uruguay).

**María Soledad Segura.** Licenciada en Comunicación Social y Magíster en Comunicación y Cultura Contemporánea por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Profesora Adjunta Regular en las Facultades de Ciencias Sociales (FCS) y Ciencias de la Comunicación (FCC) de la UNC desde 2004. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) desde 2014. En la



FCS-UNC fue coordinadora de las Licenciaturas en Sociología y Ciencia Política entre 2017 y 2018. Integra la International Association for Media and Communication Research (IAMCR) -donde es co-chair del Media Development Sector Working Group.



En este libro nos proponemos trabajar sobre uno de los problemas contemporáneos del campo, que quedó expuesto con crudeza a partir de la catástrofe planetaria que ha significado la pandemia COVID-19: la desigualdad info-comunicacional evidenciada en uno de sus puntos medulares: la conectividad y su reverso, la desconexión.

El libro aborda desde las claves analíticas de la Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (EPICC), experiencias de desigualdad info-comunicacional en diez casos nacionales de América Latina y El Caribe expuestos por Investigador@s formados y en formación de todos los países que integran el GT –es decir, Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Colombia, Ecuador, El Salvador y Uruguay–, quienes conformaron subgrupos orientados a la investigación y la escritura. Con relación a los países invitados –México y Perú–, el desarrollo estuvo a cargo de investigadores formados y activistas de organizaciones sociales. Entendemos que esta polifonía nos permite acceder a visiones y registros diferenciados y valiosos y permite sostener una participación equilibrada en términos de paridad de género.

Esta construcción permitió que l@s autor@s formularan su análisis desde una agenda nacional que habilitó diferentes enfoques y permitió indagar casuística específica en relación a contextos sociales, políticos y económicos diferenciados. El GT EPICC se inscribe en una zona de vacancia que identificamos dentro de los Grupos de Trabajo CLACSO preexistentes, y propone claves de lectura y análisis para el tratamiento de problemas teóricos, análisis económicos, políticas públicas, derechos a la comunicación y sistemas regulatorios en forma agregada.

