

# Políticas públicas de comunicación en Colombia: pluralismo político, conectividad significativa y diversidad cultural

Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía

Nelson Castellanos, Mario Guerrero-Gutiérrez  
y Fabio López de la Roche, editores



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA  
SEDE BOGOTÁ

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES-IEPRI

**IEPRI**  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES



# Políticas públicas de comunicación en Colombia: pluralismo político, conectividad significativa y diversidad cultural

Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía

Nelson Castellanos, Mario Guerrero-Gutiérrez  
y Fabio López de la Roche, editores



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA  
SEDE BOGOTÁ

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y  
RELACIONES INTERNACIONALES-IEPRI

**IEPRI**  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Catalogación en la publicación - Biblioteca Nacional de Colombia

Políticas públicas de comunicación en Colombia: pluralismo político, conectividad significativa y diversidad cultural / editores, Nelson Castellanos, Mario Guerrero-Gutiérrez y Fabio López de la Roche. -- Primera edición. -- Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales: Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía, 2024.

264 páginas.

Incluye datos curriculares de los autores y editores -- Incluye bibliografía al final de cada capítulo.

ISBN 978-628-01-2799-6

1. Política de comunicación - Investigaciones - Colombia - Siglo XXI 2. Medios de comunicación de masas - Investigaciones - Colombia - Siglo XXI 3. Medios de comunicación de masas - Investigaciones - Colombia - Siglo XXI 4. Comunicación - Investigaciones - Colombia - Siglo XXI 5. Periodismo - Investigaciones - Colombia - Siglo XXI I. Castellanos, Nelson, editor II. Guerrero Gutiérrez, Mario Fernando, editor III. López de la Roche, Fabio, 1958-, editor

CDD: 302.209861 ed. 23

CO-BoBN- a1135817

Políticas públicas de comunicación en Colombia: pluralismo político, conectividad significativa y diversidad cultural

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)

Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía

Imagen de portada: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

© Nelson Castellanos (Editor)

© Mario Guerrero-Gutiérrez (Editor)

© Fabio López de la Roche (Editor)

© Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia

© Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía

Primera edición: febrero de 2024

Diseño y diagramación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

PBX: 6020808 Bogotá - Colombia

---

Cómo citar:

Castellanos Nelson, Guerrero-Gutiérrez Mario y López de la Roche Fabio (Eds.). (2024).

Políticas públicas de comunicación en Colombia: pluralismo político, conectividad significativa y diversidad cultural. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

264 páginas: Libro.

ISBN Impreso: 978-628-01-2799-6

# TABLA DE CONTENIDO

## INTRODUCCIÓN

*Nelson Castellanos, Mario Guerrero-Gutiérrez  
y Fabio López de la Roche*..... 7

## I. PERIODISMO, MEDIOS Y DEMOCRACIA

### **Capítulo 1.**

El Paro del 28 de abril de 2021 y el pluralismo informativo en Colombia.  
*Fabio López de la Roche* ..... 23

### **Capítulo 2.**

Sostenibilidad de los medios de comunicación en Colombia:  
Historia y situación actual.  
*José Vicente Arizmendi, Ricardo Alarcón* ..... 51

### **Capítulo 3.**

Evolución, rol y responsabilidad de los medios de información.  
*Werner Zitzmann*..... 95

### **Capítulo 4.**

Medios digitales y democracia.  
*Iván Mauricio Durán Pabón, Nathalia María Restrepo Saldarriaga  
y Paula Juliana Ayala Madrigal* ..... 103

### **Capítulo 5.**

Pauta oficial e independencia de medios de comunicación en Colombia.  
Hallazgos del proyecto Pauta Visible  
*Mario Guerrero-Gutiérrez, Federico Gutiérrez, Juan Pablo Madrid-Malo  
y Laura Catalina Rico Beltrán*..... 121

## II. POLÍTICAS DE CONVERGENCIA Y REGULACIÓN DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO, DE TELECOMUNICACIONES, TIC Y TRATAMIENTO DE LA BRECHA DIGITAL

### **Capítulo 6.**

TIC, Telecomunicaciones y brecha digital.  
*Julián Cardona*..... 147

**Capítulo 7.**

Gubernamentalización de la televisión: retrocesos regulatorios en la administración de los servicios audiovisuales en Colombia.

*Diego García Ramírez y José David Pacheco Martínez ..... 175*

**III. POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN INDÍGENA, ECONOMÍAS CREATIVAS Y GESTIÓN CULTURAL**

**Capítulo 8.**

Tensiones en la política pública de comunicación indígena de Colombia.

*Mónica Pérez-Marín y Juan Carlos Garzón Barreto ..... 195*

**Capítulo 9.**

Comunicación y diversidad, prismas de contenidos y rentabilidades en la Economía Creativa. La importancia del Gestor Cultural.

*José L. Niño Amézquita y Sandra Velásquez Puerta ..... 237*



# **INTRODUCCIÓN**



*Nelson Castellanos,  
Mario Guerrero-Gutiérrez y  
Fabio López de la Roche,  
Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía (Editores)*

En este libro encontramos un conjunto de indagaciones y reflexiones con el objetivo de aportar propuestas para una estructura de política pública en el campo de la comunicación, teniendo en cuenta aspectos de regulación y problematización social, económica, política y cultural, en el uso de las tecnologías de comunicación. En este sentido, se busca que dichas propuestas contribuyan a la construcción de un país más democrático, en el marco de una sociedad fragmentada por un conflicto armado de varias décadas y una brecha de desigualdad que en vez de disminuir parece aumentar, más aún con los efectos de la pandemia reciente.

Este trabajo muestra un diálogo interdisciplinar, pues hay experticias del saber jurídico, conocimientos técnicos en medios análogos y digitales, así como aportes interpretativos de las ciencias sociales. Se trata también de abordar el tema desde diversos conocimientos, tal como se concibe la comunicación: un campo de saberes y no una disciplina aislada. Por tal razón, este trabajo parte de un concepto de comunicación amplio que pretende tener en cuenta tanto la materialidad de los procesos de comunicación, como los aspectos culturales e históricos en íntima relación con la enorme tarea de la construcción de un Estado de derecho.

En estos textos nos proponemos varios objetivos. En primer lugar, integrar las organizaciones sociales, los colectivos culturales, la academia y diversas instancias del Estado para la reflexión y formulación de las políticas públicas. En segundo lugar, atendiendo al carácter pluriétnico y a la presencia de nuevas ciudadanías, el libro busca que dichas políticas respondan a las necesidades de esta diversidad de públicos. En tercer lugar, promover la descentralización y atención a los problemas de conectividad de las regiones. En cuarto lugar, fortalecer el in-

terés público en las comunicaciones para contrarrestar la opacidad de la gestión pública y la prevalencia de intereses privados que van en detrimento del erario y que frenan también el desarrollo de las comunidades. Finalmente, preservar y resaltar el significado de las tradiciones populares locales y nacionales, más allá de la mercantilización y la competencia de productos culturales globalizados.

El libro deja ver distintos procesos de investigación que se apoyan en metodologías cualitativas, estadísticas, con revisiones bibliográficas pertinentes de acuerdo con las temáticas expuestas en cada capítulo.

Finalmente, el impacto del presente trabajo puede verse en tres direcciones: sirve de diagnóstico de algunas normas y leyes vigentes en el campo de la comunicación que ameritan una revisión y actualización. Recomienda orientaciones en el diseño de políticas nuevas ante las recientes transformaciones tecnológicas y demandas de información y participación de las ciudadanías. Por último, estimula el debate público sobre las comunicaciones tanto en el ámbito jurídico como en el político y económico.

## **¿POR QUÉ EL INTERÉS EN UNAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN COMUNICACIÓN?**

Frente a la globalización de los mercados y el poder de las multinacionales de la comunicación digital, sumado a la concentración de la propiedad de medios tradicionales, surge un reclamo por el diseño de políticas públicas incluyentes con la antiguas y nuevas ciudadanías, que tengan en cuenta también la atención a la diversidad de las expresiones culturales y la protección del patrimonio material e inmaterial. Si se reconoce que el Estado, junto a colectivos y organizaciones sociales, es un actor principal en la tarea legislativa: ¿cómo garantizar la implementación de dichas políticas, y cómo buscar mediaciones acertadas entre creadores y consumidores?

De otro lado, la irrupción de los medios digitales como alternativa de información frente a la radio, los medios escritos y la televisión es una realidad indispensable para el debate público actual. A pesar de los riesgos que implica internet, como la desinformación, las fake news, las bodegas y otras prácticas de manipulación que evidencian el poder de los algoritmos en la oferta informativa y de entretenimiento, lo cierto es que asistimos a un nuevo ecosistema mediático con todas las posibilidades y con los debidos reparos.

A la brecha digital y a los problemas de conectividad y acceso a internet en algunas regiones del país, por razones sociales y económicas, se suman las decenas de municipios que no producen información local, ya sea por ausencia de medios o por autocensura. No obstante, cada vez más colombianos acceden a plataformas electrónicas. Por tanto, la incidencia de estas en la dinámica de nuestra democracia obliga al diseño de políticas públicas que fortalezcan prácticas democráticas en el ciberespacio. ¿Cómo garantizar la democratización en el acceso a internet, la reglamentación sobre neutralidad de la red y su adecuada apropiación por parte de sectores marginados a través de una efectiva alfabetización digital?

Ante la urgente democratización de los entes reguladores para evitar prácticas monopólicas, es necesario llamar la atención sobre los excesos del poder presidencial en instituciones con tareas de reglamentación, puesto que dichos excesos acarrearán consecuencias perjudiciales en asuntos de pluralismo informativo. ¿Cómo avanzar en el diseño de políticas públicas orientadas a garantizar la independencia en la regulación sobre los contenidos y el derecho a la convergencia para buscar la inclusión social por parte de quienes siguen excluidos de los beneficios de las TIC? ¿Por qué es necesaria la regulación de las grandes plataformas digitales que compiten con ventaja sobre la producción nacional de contenidos, afectan la soberanía cultural e impactan en las identidades regionales y nacionales? ¿Cómo garantizar la viabilidad económica de medios comunitarios, así como la vigilancia al conjunto de medios análogos y digitales en cuanto a su responsabilidad social?

Además de las inquietudes anteriores, el análisis y la evaluación de algunas políticas públicas relacionadas con la comunicación indígena demostró la necesidad de hacer seguimiento a la ejecución de dineros destinados a proyectos. Lo anterior debido a la falta del reporte de instrumentos técnicos que hagan seguimiento al cumplimiento presupuestal. Otro problema es la dispersión normativa y la falta de coordinación entre instituciones del Estado. ¿Qué recomendaciones se pueden hacer para mejorar el uso de los recursos financieros y sacar el máximo provecho en este tipo de comunicación?

Históricamente, los medios tradicionales han tenido mayor incidencia en la construcción del debate público respecto a los competidores que irrumpen en el mundo digital, debido a la experiencia de sus empresas periodísticas. No obstante, estos nuevos competidores pueden tener más conexión con los nuevos públicos y formatos acordes a la revolución digi-

tal. Ante la crisis del modelo de negocio basado en la publicidad, ¿cómo alcanzar la sostenibilidad económica y garantizar la libertad de expresión y el derecho al acceso de información por parte de la ciudadanía?

Al ampliarse el campo de la comunicación con nuevos medios y nuevas formas de acceder a más información, otro aspecto importante es la distinción entre las tecnologías de la información y las telecomunicaciones. Tal diferencia contribuye no solo al debate sobre la regulación de las políticas de comunicación, sino también a valorar la forma en que se han negociado los tratados de libre comercio. ¿Qué tipo de recomendaciones se pueden hacer en materia de regulación para garantizar una optimización de recursos, tecnologías y soberanía en los planes de desarrollo?

Finalmente, el análisis de los aspectos regulatorios sobre la televisión colombiana entre 2012 y 2019 permite explicar, entre otras razones, la forma como el poder ejecutivo ha ejercido una notable influencia sin contrapesos sobre este medio de comunicación. ¿Por qué es necesaria la independencia en la regulación del medio televisivo respecto a dicho poder?

Las anteriores inquietudes son abordadas en diez trabajos que, como se dijo atrás, expresan diversas metodologías y objetos de estudio en un momento crucial para el país por el ascenso al poder del primer gobierno de izquierda en la historia de Colombia. Este gobierno tiene enormes retos para superar la desigualdad social e implementar los acuerdos de paz firmados en el 2016. En el contexto internacional el panorama es inquietante por la guerra en Europa, la crisis económica derivada de la pospandemia y el enorme poder de las grandes empresas tecnológicas que, en algunos casos, sobrepasa el poder de los Estados.

## **ESTRUCTURA DE LA OBRA**

El presente trabajo comienza con cinco artículos enfocados en la relación periodismo, medios y democracia. Asunto conflictivo por el reto que supone la independencia para garantizar una información orientada a la defensa del interés público. Tal autonomía exige la distancia con los poderes tradicionales, entre estos, el presidencial, dada la histórica cercanía entre el periodismo de la prensa hegemónica y los gobiernos de turno, así como la injerencia de estos últimos en el manejo del medio televisivo.

Los artículos tienen en cuenta también los retos de la sostenibilidad económica, los reclamos por la libertad de expresión, así como la

irrupción de los medios digitales y los sutiles mecanismos de censura y presión debidos a un tipo de pauta poderosa y de difícil investigación, la pauta oficial.

### ***1. Periodismo, medios y democracia***

El Capítulo 1 del libro, escrito por Fabio López de la Roche, se titula *El Paro del 28 de abril de 2021 y el pluralismo informativo en Colombia*. Este capítulo está centrado en el análisis del cubrimiento por los medios de comunicación de esa prolongada movilización juvenil y las diferentes interpretaciones, que competían entre sí, acerca de ese acontecimiento desde diferentes medios. El autor explora también los temas de la concentración de medios y del pluralismo informativo, las demandas de seguimiento crítico a las decisiones políticas del Ejecutivo, las necesidades de visibilización de las voces comunitarias urbanas y rurales, así como de las percepciones y miradas sobre la nación y el mundo que se producen desde las regiones.

En las últimas décadas de nuestro país, los diferentes gobiernos que han manejado la comunicación omitieron la deliberación sobre el papel de la comunicación en la democratización de la sociedad y ocultaron la diversidad política, social, cultural y regional de nuestras comunidades, a favor de un discurso tecnocrático sobre la conectividad y el desarrollo tecnológico. Además, ha desaparecido el debate periodístico y ciudadano sobre la formulación de políticas de comunicación que fortalezcan el interés público. El autor rescata la pertinencia de relanzar la conversación ciudadana sobre estos asuntos cruciales de la comunicación.

En el Capítulo 2 se hace un recuento de la historia social de los medios de comunicación en Colombia. Aquí se tratan diversos problemas que han amenazado la sostenibilidad de las empresas periodísticas, desde los distintos tipos de censura y sus implicaciones en el debate público, hasta las transformaciones tecnológicas y las crisis en los modelos de financiación de los medios.

Así lo describen José Vicente Arizmendi y Ricardo Alarcón Gaviria en su texto: *Sostenibilidad de los medios de comunicación en Colombia. Historia y situación actual*.

Este artículo resalta también los problemas que enfrenta el medio televisivo en cuanto a obligaciones relacionadas con los contenidos, la infraestructura, la programación y asuntos administrativos, mientras que las grandes plataformas digitales de video quedan por fuera del

alcance de una legislación más rigurosa. ¿Qué implicaciones tiene esta problemática para la sostenibilidad económica de los medios que no hacen parte de tales plataformas? ¿Cómo se vislumbra en el escenario internacional la regulación de Google, Facebook y otras organizaciones en aspectos como derechos de autor, generación de contenidos locales, libre competencia, entre otros?

Estas preguntas son motivo de reflexión en un momento de transformación tecnológica y cambios en las formas de consumir contenidos. De ahí la necesaria mirada histórica a la forma como la prensa, la radio, la televisión y la publicidad han enfrentado los retos de la sostenibilidad y se han adaptado para no desaparecer.

El Capítulo 3, *Evolución, rol y responsabilidad de los medios de información*, escrito por Werner Zitzmann, responde, entre otros reclamos, a dos necesidades que históricamente han sido objeto de ardua lucha: la defensa del derecho a la libertad de expresión y el reconocimiento de la profesionalización de la labor informativa. En efecto, la producción, divulgación y recepción de una información profesional es una condición básica para avanzar en la construcción de sociedades más democráticas, incluyentes y participativas.

En el pasado han existido diversos tipos de censura ejercidos por el Estado y otros poderes, especialmente cuando los medios independientes cumplen su papel de vigilancia y denuncia en defensa del interés público. La respuesta del periodismo profesional frente a los abusos del poder también ha costado la vida de mujeres y hombres que no se dejaron intimidar, así como el cierre de empresas periodísticas, en algunas ocasiones, bajo el pretexto de no ser viables económicamente o, en el caso de la televisión y la radio, cuando algún gobierno de turno no renovó licencias o manipuló licitaciones. Actualmente, el acoso judicial, la autocensura, la pauta oficial y la precariedad laboral de los periodistas son algunos obstáculos para el libre ejercicio de la profesión, que perjudican el derecho de la gente a recibir información confiable y veraz.

Por tales razones, hoy como ayer la defensa del derecho a la libertad de expresión hace necesario que las políticas públicas sean eficientes a la hora de garantizar el acceso de los periodistas a información gubernamental. Así mismo, se debe impedir que el acoso judicial sea un mecanismo de censura por parte de políticos cuestionados y fun-

cionarios arbitrarios acusados por determinadas funciones relacionadas con su labor.

En síntesis, los obstáculos al ejercicio autónomo del periodismo no cesan por más avances tecnológicos al respecto. La amenaza de todos los tipos de censura obliga a actualizar tanto la legislación como las herramientas jurídicas para que sea posible garantizar ese derecho que diferencia a las sociedades democráticas de las autoritarias. No obstante, los mecanismos de censura no son el único obstáculo, este artículo también subraya la importancia de un periodismo profesional como garantía para una oferta amplia que permita una pluralidad de voces, de modo que se facilite la inclusión de comunidades que no se sienten representadas en los medios de comunicación hegemónicos.

El Capítulo 4 titulado *Medios digitales y democracia*, escrito por Iván Mauricio Durán Pabón, Nathalia María Restrepo Saldarriaga y Paula Juliana Ayala Madrigal, identifica algunos problemas de orden tecnológico en el marco de la relación entre medios digitales y participación política y ciudadana. Además, plantea reflexiones pertinentes sobre la formación de opinión pública en el mundo digital.

Para empezar, el texto nos muestra un panorama del acceso a Internet en Colombia, en el cual se consideran los problemas de conectividad y la percepción que tienen los colombianos de las redes sociales.

En segundo lugar, se refiere al efecto de las altas tasas de analfabetismo que alejaron a buena parte de hombres y mujeres del debate público argumentado, de modo que la interpretación de la ley favoreciera a unos pocos en perjuicio de las mayorías. Por eso muchos vivieron al margen de leyes y códigos y no participaron en su elaboración. Conviene preguntarnos hoy: ¿qué consecuencias puede tener el analfabetismo digital en sociedades tan desiguales como la colombiana? No sobra recordar que hay distintos niveles de apropiación de las tecnologías de acuerdo con usos sociales, grados de escolaridad y formas de relacionarnos con los aparatos tecnológicos.

En tercer lugar, ¿qué sucede con la formación de opinión pública cuando el lenguaje de los medios digitales favorece los mensajes emocionales de modo que el miedo, el odio y otros sentimientos reactivos alimentan las noticias falsas? Finalmente, este artículo nos advierte sobre las consecuencias del poder de los algoritmos y las alternativas para ser menos

vulnerables a la manipulación, a los perfilamientos y al uso de la inteligencia artificial con fines políticos.

El capítulo 5, *Pauta oficial e independencia de medios de comunicación en Colombia*, escrito por Juan Pablo Madrid-Malo, Federico Gutiérrez, Mario F. Guerrero y Laura Rico, nos recuerda que Facebook, Twitter y Google News, entre otras multinacionales, representan hoy una competencia novedosa y muy fuerte para las empresas periodísticas tradicionales. Esta genera efectos no solo económicos y tecnológicos, sino también una poderosa influencia en la forma como representamos la realidad y percibimos el mundo, a tal punto que términos como Fake News o Posverdad son fundamentales en el debate público actual. El asunto de fondo es que estas organizaciones de carácter privado influyen en los asuntos públicos, al igual que los medios tradicionales.

¿Qué garantía tenemos de recibir, circular y producir información confiable y veraz desde plataformas y medios de carácter privado en el marco de la libertad de expresión? ¿Cómo pueden sobrevivir las pequeñas empresas periodísticas en un mercado competitivo de información y entretenimiento? Si la lucha por la pauta publicitaria es cada vez más disputada y, de otro lado, el Estado dispone de recursos para pautar en los distintos medios, ¿qué implicaciones tiene el manejo de la publicidad oficial y la distribución de tales recursos ante la posibilidad de ser usados como mecanismo de presión política o de censura?

Estas son algunas de las preguntas que el texto propone responder, teniendo en cuenta la investigación *Pauta Visible* hecha en el 2017 por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). Esta trata sobre la forma como los gobiernos locales, regionales y nacionales usan los recursos destinados a pautar información de interés público en los medios de comunicación.

Los resultados de dicha investigación son preocupantes. Los autores examinan con atención las implicaciones del uso de la pauta tanto en la formación de opinión pública como en el problema de la opacidad frente al manejo de recursos públicos. Mediante cifras y valores podemos observar un panorama del estado de dicha pauta en alcaldías, gobernaciones y ministerios, así como sus tipos de contenido.

Finalmente, este trabajo también examina los criterios y objetos de la contratación, de forma que los resultados de dicho análisis son aportes concretos para la formulación de una política pública que permita

diseñar un marco normativo más claro sobre el concepto de publicidad oficial, sus usos y procesos de asignación.

## **II. Políticas de convergencia y regulación del espectro radioeléctrico, de Telecomunicaciones, TIC y tratamiento de la brecha digital**

Continuamos con dos capítulos orientados a la convergencia y regulación del espectro radioeléctrico, así como al problema de la brecha digital en el marco de un debate sobre las implicaciones en política pública del uso de términos como tecnologías de información, comunicaciones y telecomunicaciones. Cerramos esta segunda parte del libro con un artículo que examina los aspectos regulatorios sobre la televisión colombiana entre 2012 y 2019, con el fin de explicar por qué hubo más retrocesos que avances en materia de regulación.

La reciente pandemia de la COVID-19, además de cobrar la vida de millones de personas y afectar la economía del planeta, contribuyó a la aceleración de la digitalización de la sociedad. Casi de la noche a la mañana millones de estudiantes recibieron clases virtuales y un sinnúmero de trabajadores pasaron al teletrabajo. En este sentido, el Capítulo 6 titulado *TIC, Telecomunicaciones y brecha digital*, escrito por Julián Cardona, advierte varios problemas derivados de dicha transformación. Por ejemplo, la inmensa brecha digital entre quienes tienen acceso a banda ancha de internet y aquellos que no la tienen. ¿Cuáles son las consecuencias de tan desigual acceso al ciberespacio y qué implicaciones tiene el hecho de que los estados consideren en su pacto social el bienestar digital?

Este escrito responde a las anteriores preguntas y también examina normas jurídicas como la ley 1341 del 2019, con el fin de mostrar las limitaciones y fallas en el cumplimiento de sus objetivos. De igual manera aborda los problemas derivados del término “Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”, al momento de delimitar las funciones de ministerios relacionados con la ciencia, la tecnología y las comunicaciones. Así mismo, se estudian las implicaciones de dicho concepto en los tratados de libre comercio.

Otra de las normas examinada es la ley 1978 del 2019, cuyo estudio es importante para valorar el traslado del manejo de la televisión al MinTic y la desaparición de la ANTV. Además, analiza los problemas de las fuentes de financiación de la televisión pública y los medios audiovisuales que comprometen la independencia de estos y, por ende, la libertad de expresión. Reclamo fundamental para construir un Estado de derecho en democracia.

Finalmente, el trabajo de Cardona hace una serie de recomendaciones prácticas para mejorar la conectividad. De modo que se garantice el derecho de acceso a más de 7 millones de hogares que hoy no lo tienen y están por fuera del ejercicio de participación e inclusión, algo que se consideró esencial en la Constitución de 1991. De ahí la necesidad de elaborar un *plan de resiliencia digital*, en tiempos de pospandemia, que tenga en cuenta alianzas públicas y privadas y enfoque su atención en las familias de los estratos más vulnerables que requieren atención e inclusión en el mundo digital.

Cerramos esta segunda parte con el Capítulo 7 *Gubernamentalización de la televisión: retrocesos regulatorios en la administración de los servicios audiovisuales en Colombia* de Diego García Ramírez y José David Pacheco Martínez. En este se analizan los aspectos regulatorios de la televisión colombiana entre 2012 y 2019. Se explica, entre otras cosas, cómo los gobiernos han ejercido un poder sin contrapesos sobre este medio de comunicación. Por ende, este capítulo sustenta la necesidad de independencia en la regulación del medio televisivo respecto al poder ejecutivo, por las implicaciones en la libertad de expresión y las restricciones a las que se exponen los esfuerzos por democratizar la producción, distribución y recepción de contenidos televisivos.

### **III. Políticas públicas de comunicación indígena, economías creativas y gestión cultural**

El libro finaliza con dos capítulos enfocados a la política pública de la comunicación indígena y la gestión cultural.

El capítulo 8, *Tensiones en la política pública de comunicación indígena de Colombia*, escrito por Mónica Pérez y Juan Carlos Garzón Barreto, examina a fondo tanto la Política Pública de Comunicación de y para los Pueblos Indígenas (PPCPI), como el Plan Unificado de Televisión Indígena (PTVI) en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Sin duda, una de las poblaciones más golpeadas por el conflicto armado en las últimas décadas y devastada también por todo tipo de economías ilegales en sus territorios, ha sido la población indígena. De ahí que este artículo sea una invitación a pensar no solo en seres humanos con cosmovisiones distintas a las urbanas y capitalistas, sino en cómo armonizar el bienestar de tales comunidades con el concepto de Desarrollo Sostenible en el ámbito de la comunicación.

Con base en lo anterior, algunos de los objetivos del mencionado desarrollo apuntan a facilitar el acceso universal a tecnologías de la información e internet, con el fin de reducir la desigualdad entre los países y al interior de estos. Problema que ha generado pobreza y violencia especialmente en comunidades rurales e indígenas.

El artículo de Pérez y Garzón nos recuerda los retos de llevar una vida que confronte el hiperconsumo de la sociedad actual, el egoísmo y la competitividad del desarrollo económico. Eso es lo que cuestiona el concepto del pluriverso, por eso no sobra recordar las palabras de Arturo Escobar: “vivir con sencillez para que otros sencillamente puedan vivir”. Es urgente la tarea de pensar en alternativas de vida económica y social que no agoten los recursos naturales ni profundicen la desigualdad en educación y acceso a la información. Se requiere más inclusión social a través del reconocimiento de derechos culturales y comunicacionales que permitan el acceso al espectro electromagnético y de las telecomunicaciones a los grupos étnicos. De esta manera no solo se protegerían las lenguas y tradiciones ancestrales, también se garantizan los derechos relacionados con autoría colectiva, los procesos de etnoeducación y la divulgación de la memoria y las tradiciones orales.

Antes de identificar las preguntas que orientan la indagación hay un cuestionamiento básico: ¿quiénes componen los pueblos indígenas en Colombia? La pregunta busca considerar a los pueblos indígenas como un sujeto colectivo y no solo como la suma de individuos. Solo así podemos avanzar en reconocer otro tipo de identidades, especialmente en estos tiempos de individualismo y hedonismo desbordado, debido al consumismo devastador del medio ambiente, la salud mental y los recursos naturales.

Algunas de las inquietudes que orientan el trabajo de Pérez y Garzón tienen que ver con las preguntas: ¿cuáles son los elementos dogmáticos que han orientado la PPCPI y el PTVI?, ¿cuáles son las ejecuciones programáticas de la PPCPI y el PTVI en los últimos 4 años?, ¿cuáles son las tensiones que se han presentado en la implementación de la PPCPI y el PTVI?

En este sentido, este trabajo hace una juiciosa revisión de los antecedentes normativos constitucionales que han regulado la participación e inclusión y la comunicación indígena. De esta forma es posible conocer en qué momento se ha hecho un mayor esfuerzo por tener en cuenta conceptos no occidentales en la política pública que pueden articularse

con normas de planeación estatales, como, por ejemplo, el decreto 1397 de 1996 que permitió la creación de una Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas.

Desde la perspectiva del pluriverso, ¿es posible valorar los alcances de la Política Pública de Comunicación de y para los Pueblos Indígenas (PPCPI) como el Plan Unificado de Televisión Indígena (PTVI)? El artículo responde a esta pregunta identificando algunos problemas y deficiencias que pueden restar efectividad a la ejecución de recursos para el cabal cumplimiento de las políticas indígenas de comunicación. Además, sugiere soluciones a tales inconvenientes teniendo en cuenta la magnitud de la población beneficiada: más de 1.905.617 indígenas que viven en 252 municipios del país.

Finalmente, el Capítulo 9, *Comunicación y diversidad, prismas de contenidos y rentabilidades en la Economía Creativa. La importancia del Gestor Cultural*, escrito por José L. Niño Amézquita y Sandra Velásquez Puerta, nos propone una reflexión en torno a la importancia del gestor cultural (el mediador y administrador de bienes y servicios culturales), el cual no escapa a las dinámicas de oferta y demanda. Así mismo, nos invita a pensar que en este sector se juega el fortalecimiento de identidades que históricamente no han tenido suficiente reconocimiento y representación en los medios masivos.

Así como existe la preocupación por la gestión administrativa y por incentivar la posibilidad de crear contenidos con valor económico y social, también hay que considerar otra reflexión, pues no basta con la defensa del derecho a la libertad de expresión si no se avanza en los derechos comunicativos y culturales. La apropiación de elementos de la cultura musical o las obras producto de la imaginación y la creatividad permiten el aprovechamiento de la riqueza de nuestra diversidad cultural y fortalecen sus expresiones simbólicas.

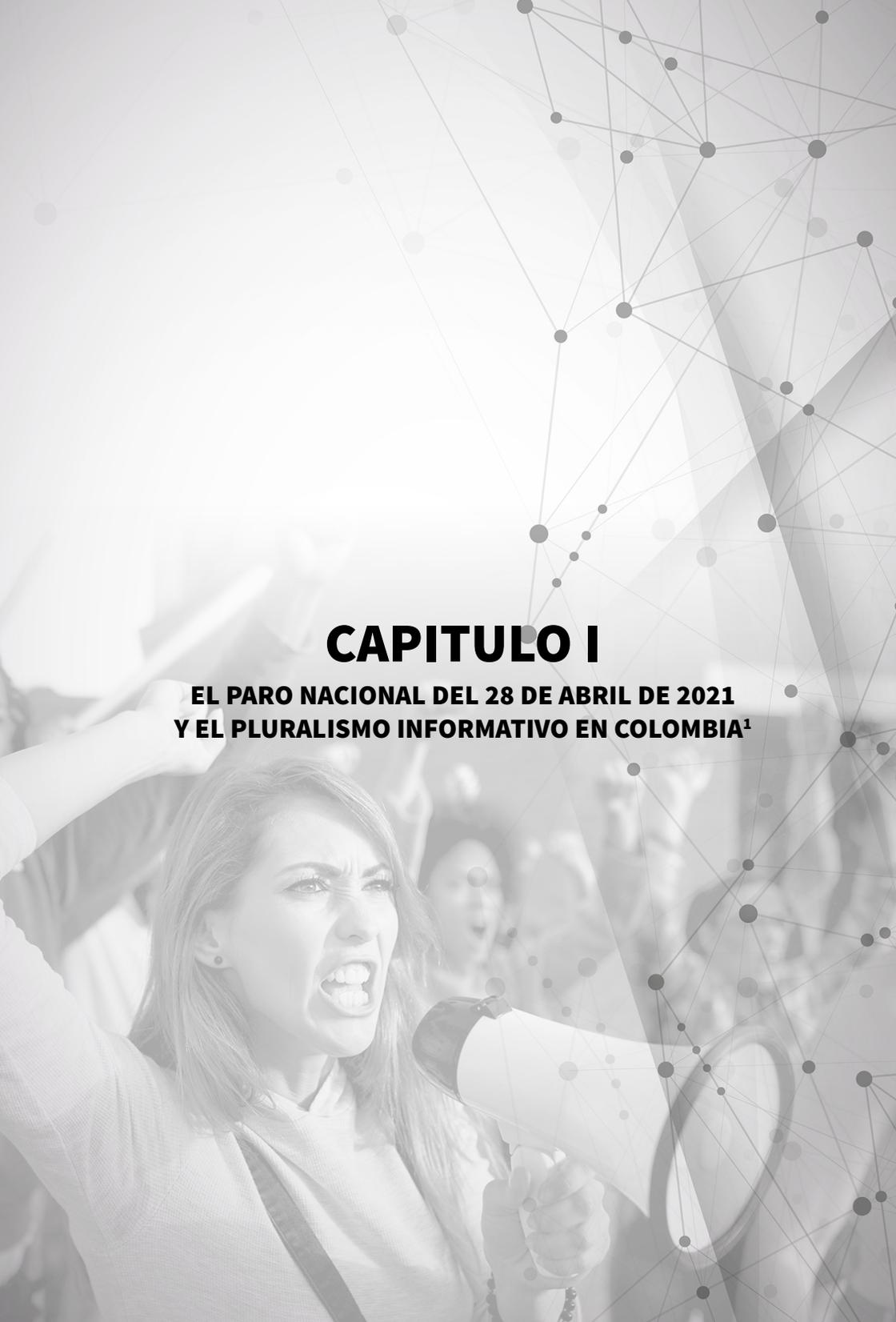
De esta manera, la generación de contenidos por parte de las comunidades ayuda a fortalecer identidades afro, indígenas, LGBTIQ+, entre otras. De forma que se sientan incluidas y valoradas en la formulación de políticas públicas. Se trata de ir más allá de un tecnocrático basado en la simple búsqueda de garantizar la conectividad y la gestión administrativa. Una economía creativa requiere del potencial de la diversidad cultural y del papel de los gestores culturales que contribuyen en la realización de políticas públicas que incluyen las voces de las comunidades.

Para finalizar, es importante recordar al menos tres problemas estructurales del país que han acompañado a los colombianos desde los albores de la república: 1, la desconexión entre Estado y sociedad, que explica en parte la dificultad para que el ciudadano se sienta protegido por las instituciones y estas, a su vez, sean acatadas y respetadas por la ciudadanía; 2, la tendencia a la creación de leyes de forma vertical, es decir, sin que la gente sea tenida en cuenta al momento de pensar y diseñar las normas; y 3, la estrechez de nuestras esferas públicas de discusión, pues si en el siglo XIX la prensa fue el principal espacio de debate en un país mayoritariamente analfabeto y envuelto en guerras civiles, en el siglo XX los medios masivos, como la radio y la televisión, si bien llegaron a más gente y cubrieron más territorio, fueron insuficientes para construir una cultura democrática tolerante y participativa. Tanto la violencia bipartidista de la primera mitad del siglo XX como el conflicto armado de la segunda mitad son evidencia de tal dificultad que dejó millares de muertos y una cultura política de intolerancia, reacia al diálogo y cercana al fanatismo y la estigmatización. En los albores del siglo XXI hay una oportunidad para pensar en conectar mejor la sociedad y el Estado, contar con la gente al momento de legislar y ensanchar las esferas públicas de discusión para cerrarle espacio a los intolerantes. De modo que se avance en la construcción de un Estado de derecho real que beneficie en el día a día a los colombianos.

El presente libro es resultado del trabajo del Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía, creado en el año de 2015. Iniciativa de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad Nacional de Colombia, la cual creó en su momento una serie de centros de pensamiento sobre distintos ejes temáticos con el objetivo de que contribuyeran de manera estratégica a formular y promover políticas públicas sobre asuntos centrales de la vida nacional. Expresamos a la Vicerrectoría de Investigación nuestro especial agradecimiento por el apoyo recibido en estos siete años de vida del Centro.

Confiamos en que las contribuciones consignadas en este libro sean apropiadas críticamente por distintos lectores y lectoras que puedan promover iniciativas ciudadanas de empoderamiento social frente a los medios, la comunicación masiva y las redes sociales digitales. Además, esperamos que estos textos estimulen el necesario diálogo intergeneracional de conocimientos, tradiciones políticas y culturales, géneros y lenguajes, valores y experiencias. Con el fin de permitir la reciprocidad y que esta obra esté abierta a los aportes y a las nuevas búsquedas intelectuales y estéticas de las generaciones más jóvenes.





# **CAPITULO I**

**EL PARO NACIONAL DEL 28 DE ABRIL DE 2021  
Y EL PLURALISMO INFORMATIVO EN COLOMBIA<sup>1</sup>**



*Fabio López de la Roche*<sup>2</sup>

## **PLURALISMO POLÍTICO, SOCIAL Y CULTURAL Y PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA**

La concentración oligopólica progresiva de los medios de comunicación en Colombia, fortalecida por la crisis del sistema mixto de televisión y la privatización de ese medio en 1998, que posicionó a *RCN Televisión* y *Caracol Televisión* como los actores centrales del nuevo sistema televisivo de base privada, redujo la diversidad de voces políticas, de visiones de la realidad que se expresaban en ese tradicional sistema semipúblico o semiprivado que constituyó el sistema mixto. En ese sistema el Estado poseía la infraestructura y arrendaba los espacios de tiempo televisivo a empresas productoras y programadoras privadas de televisión. A pesar del monopolio bipartidista sobre los informativos, había cierto nivel de pluralismo político encarnado en la presencia de unos 15 noticieros de televisión que expresaban el pensamiento de distintas vertientes políticas, o grupos de poder, que tenían juego dentro de distintas fracciones del conservatismo y del liberalismo.

Uno de los principales noticieros en la historia de la televisión colombiana fue el Noticiero 24 Horas, ligado a la familia conservadora Gómez Hurtado. En este noticiero hizo carrera Javier Darío Restrepo, comunica-

---

<sup>1</sup> Una versión más corta y periodística de este artículo, titulada “Apuntes iniciales hacia una evaluación del desempeño de los medios de comunicación en el cubrimiento del Paro Nacional del 28 de abril de 2021 y días subsiguientes”, fue publicada en la revista digital “Sur”, en su edición del 24 de mayo de 2021. Esa versión no incluyó la primera parte Pluralismo político, social y cultural y profundización de la democracia, presentó unas conclusiones mucho más breves, una bibliografía mínima y unas cifras menores de ex combatientes de las Farc asesinados y de personas desaparecidas durante el Paro. La versión aquí incluida presenta una visión más amplia del Paro e incorpora una fotografía adicional (la Figura No. 7) que problematiza la violencia ejercida contra miembros de la fuerza pública desde algunos sectores de la movilización popular.

<sup>2</sup> Historiador y Comunicólogo. Ph.D en Lenguas y Literaturas Hispanoamericanas de la Universidad de Pittsburgh. Profesor Asociado del IEPRI de la Universidad Nacional. Coordinador del Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía de la Universidad Nacional de Colombia.

dor ejemplar, intelectual estudioso de la realidad nacional, pensador de su oficio y paradigma de la ética periodística en nuestro país.

En varios informativos de televisión de la época anterior a la privatización de 1998 hubo calidad y tradición periodística. Durante el gobierno del liberal Virgilio Barco (1986-1990), en medio de la apertura política ligada al proceso de paz con el M-19 de los años 1989-1990, una nueva izquierda civilista que le apostó a la paz en Colombia, procedente de esta organización armada, pudo tener un informativo de televisión, el noticiero *AM-PM*, que entró a enriquecer el espectro de visiones del país y del mundo. Acorde con sus orígenes y con el contexto histórico, uno de los temas que el teleinformativo *AM-PM* privilegió fue el de las negociaciones y los procesos de paz y reconciliación en Centroamérica.

Con la privatización de la televisión, si bien mejoraron las posibilidades de innovación tecnológica en la producción de la noticia y la financiación de series y telenovelas, algunas de ellas innovadoras en contenidos y géneros<sup>3</sup>, se impuso una visión y una industria televisiva de tipo comercialista que implicó la pérdida de la diversidad política y, en gran medida, mucho de la anterior tradición periodística informativa en televisión.

Hay que observar también que en las últimas tres décadas, coincidente con el peso creciente de la ideología neoliberal introducida como política de gobierno durante la presidencia de Virgilio Barco, pero sobre todo durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994), y con el creciente interés y la expansión del Internet en la sociedad, fue desapareciendo o siendo relegada la preocupación y el debate sobre las políticas públicas de comunicación y sus funciones democráticas en lo político, lo social y lo cultural. Si en los tiempos de Belisario Betancur y en los años posteriores, al calor del espíritu pluralista y participativo de la Constitución de 1991, se favorecieron instancias de participación como el Consejo para la Vigilancia de la Televisión y, a nivel de los canales públicos regionales, se estimuló la conformación de comités asesores y evaluadores de la programación con participación de las universidades, la iglesia, los gremios y otros grupos de la sociedad civil, en el nuevo milenio, el creciente interés por la conectividad y las redes sociales digitales, más el fuerte peso de intereses económicos empresariales y financieros en el sector de las TIC y las telecomunicaciones, terminó convirtiendo al Ministerio

---

<sup>3</sup> Martín-Barbero, Jesús y Germán Rey, *Los ejercicios del ver. Hegemonía audiovisual y ficción televisiva*, Gedisa, Barcelona, 2013

en un feudo subordinado a un discurso tecnocrático que muchas veces ha dejado por fuera la deliberación sobre políticas de democratización de los medios tradicionales de emisión (*broadcasting*), interés público en la comunicación, innovación en géneros y contenidos, calidad del ejercicio periodístico, pluralismo político y promoción de la diversidad política, reconocimiento de tradiciones y valores comunitarios y locales, entre otros asuntos. El actual nombre “Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones” expresa esa reducción instrumental de la comunicación a lo tecnológico y a los medios (“comunicaciones”, en plural, en lugar de la función, las demandas ciudadanas y las posibilidades de la “comunicación social”, expresada en singular)<sup>4</sup>.

Uno de los temas que requiere aproximaciones diversas y complejas en Colombia es el cubrimiento periodístico de las protestas y movilizaciones sociales. En medio de la presencia histórica sostenida de la lucha armada, las protestas fueron estigmatizadas y muchas veces deslegitimadas durante varias décadas, con el argumento recurrente de que estaban infiltradas por la guerrilla para favorecer sus intereses insurreccionales. A la práctica tradicional, estudiada por la sociología del periodismo, de cubrimiento de las protestas y movilizaciones sociales desde el paradigma del traumatismo<sup>5</sup> (en detrimento de la exploración de las razones de la movilización), en Colombia se sumó la presencia histórica real o supuesta del movimiento guerrillero como un factor adicional de descalificación de la protesta social legítima.

A pesar de que la desmovilización de las Farc, la guerrilla más grande del continente, en 2017, abrió nuevas posibilidades para las movilizaciones sociales en Colombia y se comenzó a tomar distancia de las prácticas periodísticas frente a ese viejo recurso estigmatizante y descalificador de la protesta social, la realidad de la confrontación militar en Colombia, después de la reincorporación de las Farc a la vida civil, evidencia fenómenos de disidencias militares y políticas frente a ese proceso de reinserción fariano. A esto se suma el crecimiento y expansión territorial de otra guerrilla histórica como la del ELN, mezclas confusas entre discursos e idearios revolucionarios inerciales y prácticas de financiación basadas en el narcotráfico. Y por supuesto, el cre-

---

<sup>4</sup> En este punto retomo numerosas conversaciones sostenidas con el profesor Jesús Martín-Barbero, quien insistía sobre la inconveniencia del nombre del ministerio como Ministerio de las Comunicaciones.

<sup>5</sup> Ver López de la Roche, Fabio, *Periodismo y movimientos sociales: entre la estigmatización y el reconocimiento*, Instituto de Estudios en Comunicación y Cultura IECO-Politécnico Granacolombiano, Bogotá, 2002

cimiento de otros actores y grupos armados mucho más claramente ligados a intereses narcotraficantes como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo, los Caparrapos o el Cartel de Sinaloa<sup>6</sup>.

En este contexto difícil y complejo de posdesmovilización de las Farc donde sectores del establecimiento político enemigos del proceso de paz y de la negociación de La Habana, como el entonces fiscal general Néstor Humberto Martínez, conspiraron contra la paz en acuerdo con la DEA, favoreciendo prácticas de “entrampamiento” de comandantes desmovilizados a través de negocios tentadores con droga, prácticas ajenas a nuestra tradición judicial, el pluralismo informativo, la sana competencia de versiones periodísticas, el estímulo al periodismo de investigación, la promoción del periodismo crítico y de denuncia y la calidad y veracidad de la opinión, resultan sustanciales para la salud de la opinión pública y para evitar ocultamientos y manipulaciones interesadas de la misma.

En medio de las indudables posibilidades de enriquecimiento de la opinión, provenientes de las redes y plataformas digitales, pero también de los riesgos de manipulación, polarización y favorecimiento de visiones conspirativas del mundo, necesitamos promover deliberadamente, en el periodismo y la comunicación social, el pluralismo político, social, cultural e incluso estético, en términos de visibilización y reconocimiento de distintas estéticas sociales y comunitarias<sup>7</sup>.

En esta dirección, las políticas públicas de comunicación deben estimular la deliberación y decisiones de política pública que favorezcan la expresión de esa diversidad en los medios tradicionales del *broadcasting* y en las redes sociales digitales. En cuanto a estas últimas, es muy importante incorporar en las políticas públicas de comunicación la construcción y promoción de espacios de formación para los usuarios, sobre el uso

---

<sup>6</sup> Para el análisis de las violencias que permanecen luego de la negociación de paz de La Habana con las Farc, consultar: Aguilera, Mario y Carlos Mario Perea (editores académicos), *Violencias que persisten. El escenario tras los acuerdos de paz*, Editorial Universidad del Rosario - IEPRI Universidad Nacional, Bogotá, 2020

<sup>7</sup> En una reciente investigación desarrollada conjuntamente entre el IEPRI y la Universidad de Bristol, con el apoyo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, hemos encontrado una serie de espacios de organizaciones sociales que trabajan por la memoria y por la paz en escenarios locales. Los cuales fortalecen iniciativas comunitarias ligadas a perspectivas feministas, de fortalecimiento de identidades indígenas y campesinas y de valores democráticos relacionados con la defensa de la vida y los derechos humanos, así como con la dignificación del territorio, muchas veces estigmatizado por haber sido objeto o escenario de violencias ligadas al conflicto armado interno. Ver López de la Roche, Fabio, 2022, “De la memoria registrada a una memoria comunicada. La comunicación y la cultura en la memorialización del conflicto armado interno en perspectiva de reconciliación. Análisis de cinco experiencias regionales” (inédito, en proceso de publicación).

responsable de las redes, el reconocimiento de la diferencia, el buen conocimiento de los hechos y el manejo con propiedad de la temporalidad histórica en la aproximación a los acontecimientos del pasado en debate.

La identificación de las *fake news*, la denuncia de las bodegas de desinformación, *trollers* y *bots* dedicados a la manipulación de la opinión en épocas electorales o en contextos de alta pugnacidad en el debate político, la promoción de iniciativas ciudadanas de chequeo y comprobación de la veracidad de la información difundida por redes sociales, podrían ser algunos propósitos para una educación en prácticas de ciudadanía responsable frente a las redes digitales.

Teniendo en cuenta el nuevo contexto político del país, a partir de la posesión del gobierno de Gustavo Petro (el pasado 7 de agosto de 2022), el primer presidente de izquierda en la existencia republicana de Colombia, resulta muy importante estimular el debate público sobre el pluralismo político, social y cultural en el país y acerca de la representación periodística de la protesta y de las acciones de los movimientos sociales. Más aún cuando personas provenientes del ámbito de lo comunitario y de los movimientos étnicos, ambientalistas y culturales, han accedido a importantes cargos y lugares de decisión de políticas públicas.

## **APUNTES ANALÍTICOS PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS MEDIOS EN EL CUBRIMIENTO DEL PARO DEL 28 DE ABRIL DE 2021**

### ***El contexto y las variadas razones ciudadanas para el paro del 28 de abril de 2021***

Antes que nada, intentaré describir el contexto en el cual se produjo el estallido de la protesta social ligado al Paro Nacional del 28 de abril de 2021 y de los días subsiguientes, cuyo detonador fue la Reforma Tributaria del gobierno Duque.

El autoencierro social y las medidas de cuarentena decretadas por el Gobierno nacional y los gobiernos regionales facilitaron la captura de las instituciones de control por parte del Gobierno Duque. El cual, a lo largo de 2020 y en medio de una precaria fiscalización del Ejecutivo por parte del Congreso de la República, debido a su funcionamiento virtual, se tomó la Procuraduría, la Contraloría, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, colocando a la cabeza de esas instituciones figuras de bolsillo del Ejecutivo. En formas inauditas de

amiguismo, nombró como cabeza de la Fiscalía de la Nación, la institución cabeza del sistema penal acusatorio, a Francisco Barbosa, su mejor amigo de la universidad. Si durante los meses anteriores al inicio de la pandemia en marzo de 2020 el presidente Duque no tenía el control del Congreso y atravesaba una crisis de legitimidad muy fuerte por las denuncias de ingreso a la campaña que lo eligió de dineros del “Ñeñe” Hernández, un reconocido narcotraficante, a finales de 2020 nos encontramos repentinamente y sin saber muy bien cómo, con que se había producido el cambio, con un Congreso subordinado a la voluntad del Ejecutivo.

De otro lado, la robusta movilización estudiantil y ciudadana de noviembre y diciembre de 2019 terminó contenida por el encierro y las medidas de protección frente a la pandemia del COVID-19, pero también por una oferta de “conversación nacional” del presidente Duque a los universitarios, que no tuvo mayor voluntad política desde el Ejecutivo y no se tradujo en negociación ni acuerdos.

En ese contexto vimos la respuesta autoritaria y desafiante de los ministros de Defensa, Guillermo Botero y Carlos Holmes Trujillo, quienes descalificaron la protesta popular y toleraron los abusos de la Policía Nacional y del Escuadrón Móvil Antidisturbios ESMAD, entre los cuales se destacan la muerte del joven Dylan Cruz, por un disparo de un policía en noviembre de 2019, y del abogado Javier Ordóñez en septiembre de 2020, un episodio filmado de brutalidad policial. Esta actitud había dejado una fuerte molestia en los jóvenes y en la opinión democrática, quienes no habían visto en muchos años ese desprecio soberbio por parte del poder hacia el derecho a la protesta.

La pulsión por la igualdad y las demandas ciudadanas en temas de acceso a educación de calidad y salud digna, que caracterizaron la movilización social y estudiantil de 2018 y finales de 2019, se reactivó en el paro del 28 de abril de 2021 y las semanas siguientes debido al aumento de la pobreza y del desempleo por el cierre de miles de empresas ocasionado por la crisis de la pandemia. Esa acumulación de demandas e insatisfacciones, desafiada por una reforma tributaria que gravaba con el impuesto al valor agregado IVA todos los productos de la canasta familiar y hasta los gastos funerarios, fue el detonador del estallido social del paro.

Otro factor de descontento que se sumó a los ya anotados tiene que ver con la ausencia de empatía de los altos funcionarios del gobierno, y del presidente Duque, con el proceso de paz y los acuerdos de La

Habana. Además de la antipatía velada, y en ocasiones abierta, con respecto a las instituciones de la justicia transicional, evidente en el caso de las objeciones presidenciales a la Ley de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), derrotadas estruendosamente en el Congreso.

La desvalorización de la vida humana, los continuos asesinatos de líderes sociales a lo largo y ancho del país durante lo corrido del gobierno Duque, las más de 70 masacres de jóvenes ocurridas durante 2020, así como los asesinatos de 275 ex combatientes de las Farc acogidos por el acuerdo de paz<sup>8</sup>, todo esto en medio de la indiferencia y de la evidente ausencia de una política de seguridad para contrarrestar esta crítica situación, constituyeron un factor adicional de acumulación de descontento, dolor y pesadumbre por un país que se percibe, en su conducción política, sin norte, como una nave al garete.

Finalmente, en esta descripción del contexto hay que anotar que en sectores democráticos liberales, conservadores y de izquierda había mucha molestia y hastío con las visiones ideológicas extremas de la sociedad propias del uribismo: la descalificación de la paz y de la JEP, el odio visceral al ex presidente Santos, el odio hacia las FARC -que permanecía a pesar de haber desaparecido esa guerrilla con los acuerdos de La Habana-, la estigmatización discursiva de la izquierda y el no reconocimiento del conflicto armado colombiano y de sus víctimas. Molestia que se extendía también al expresidente Uribe, cuya popularidad venía menguando radicalmente en los últimos años, debido a las acusaciones y procesos judiciales por fabricación de testigos falsos y a las declaraciones estigmatizantes de las altas cortes por parte del exmandatario, cuando las decisiones de esos organismos judiciales no lo favorecían.

### ***Los medios de comunicación frente al Paro Nacional***

*Las redes sociales visibilizan lo que los medios dominantes silencian*

Primero que todo, hay que destacar el papel que las redes sociales jugaron en la comunicación de los eventos relacionados con el Paro. Estas fueron importantísimas para conocer las entrañas de la movilización social en las ciudades, las posiciones y reivindicaciones de los

---

<sup>8</sup> En mayo de 2021 los ex combatientes asesinados de las FARC eran 275, y en julio de 2022 eran más de 330. Ver: "Más de 300 ex guerrilleros de las FARC han sido asesinados en Colombia desde el acuerdo de paz", Diario Uchile Internacional en [www. https://radio.uchile.cl/2022/07/07/mas-de-300-ex-guerrilleros-de-las-farc-han-sido-asesinados-en-colombia-desde-el-acuerdo-de-paz/](https://radio.uchile.cl/2022/07/07/mas-de-300-ex-guerrilleros-de-las-farc-han-sido-asesinados-en-colombia-desde-el-acuerdo-de-paz/)

jóvenes de las “Primeras Líneas” al frente del manejo de los puntos de concentración y de bloqueo en la ciudad de Cali, el apoyo comunitario, barrial y familiar a estos puntos de bloqueo, así como los múltiples y reiterados episodios de abuso, violencia y barbarie policial frente a los jóvenes manifestantes. Ellas fueron claves para que estos hechos violatorios de los derechos humanos se conocieran a nivel nacional e internacional.

Por las redes sociales pudimos conocer también las acciones de los vándalos contra estaciones de Transmilenio en Bogotá y del sistema de transporte Mío en Cali, así como los episodios de saqueo a tiendas y supermercados en diferentes ciudades. Pudimos observar también el intento de un grupo de vándalos en la localidad de Usme, en Bogotá, de incinerar a quince patrulleros policiales refugiados en un Centro de Atención Inmediata (CAI) de la Policía Nacional.

Gracias a las redes sociales pudimos conocer también cómo miembros de la Minga indígena fueron abaleados en el sur de Cali por civiles armados contrarios al Paro, con la complicidad de uniformados de la Policía Nacional. Como también que miembros de la Minga ingresaron a un conjunto residencial de familias pudientes del sur de la ciudad y causaron destrozos a unas camionetas blindadas estacionadas allí, rompieron sus vidrios y cojinerías y les hicieron abolladuras, al parecer por perseguir a una camioneta que había ingresado a esa unidad residencial luego de atacar a bala a los mingüeros<sup>9</sup>.

Estos dos episodios que acabo de mencionar resultan muy importantes. El primero, el ataque a bala contra la Minga por parte de civiles armados con la anuencia tácita de miembros de la Policía Nacional, fue silenciado o escamoteado en su visibilidad mediática por la televisión hegemónica (tanto por *Noticias RCN* como por *Noticias Caracol*<sup>10</sup>); el segundo va a ser utilizado por *Noticias RCN*, *Noticias Caracol* y la plataforma digital de la *Revista Semana*, entre otros medios y publicaciones, para configurar una narrativa acerca de una supuesta agresión de la Minga con propósitos de saqueo, no solo al conjunto residencial referido sino supuestamente a varias unidades residenciales del sur de Cali.

---

<sup>9</sup> Sobre estos dos hechos noticiosos, el lector puede consultar el testimonio del parlamentario del Partido de la U, John Jairo Hoyos, en entrevista concedida al Tercer Canal del periodista Hollman Morris, así como la reconstrucción de lo sucedido, producida con un rico material audiovisual, realizada por el senador César Pachón, materiales que han circulado ampliamente por las redes sociales.

<sup>10</sup> Ver emisión de las 7:00 PM de *Noticias Caracol* del 9 de mayo de 2021.

El silenciamiento o la falta de una comunicación pública clara del primero de estos dos hechos por parte de los grandes medios es supremamente grave, pues invisibiliza nuevos episodios de paramilitarismo urbano, que todos deberíamos denunciar y que deben ser investigados y castigados por las instituciones judiciales.

### ***Los riesgos de la información producida en las redes sociales***

La reconstrucción de estos hechos no siempre resulta fácil para el analista de medios o para el ciudadano dispuesto a saber efectivamente qué pasó en algún hecho noticioso de gravedad. Todo eso en medio del altísimo tráfico de grabaciones en audio y en video durante las semanas del Paro Nacional, de memes de crítica y de denuncia del autoritarismo gubernamental y de la violencia policial en barrios populares y avenidas, como también de imágenes de las movilizaciones pacíficas, representaciones simbólicas de la protesta, de sus móviles y de sus enemigos: los bancos, los corruptos, el presidente Duque, el ministro de defensa Diego Molano, el general Zapateiro, el expresidente Álvaro Uribe, el ICETEX, los “tombos”<sup>11</sup> y los bustos o monumentos derribados de los conquistadores españoles, entre otros.

En medio de las emociones exacerbadas tanto de los partidarios como de los detractores de la protesta, caldeadas por los gravísimos hechos de violencia policial que se tradujeron en más de 80 víctimas mortales durante la protesta<sup>12</sup>, la inmensa mayoría a manos de miembros de la Policía Nacional, los ciudadanos ponían a circular videos sobre episodios violentos en diferentes barrios y zonas suburbanas, muchas veces sin explicación de los hechos y sin indicación de tiempo y lugar de estos. Los altos niveles de abuso policial y las incomodidades producidas por los bloqueos de las vías intermunicipales, por los puntos de concentración de las “primeras líneas” y por peajes informales montados por avivatos y rebuscadores de ocasión para cobrar tributos a quienes entraban y salían de sus barrios, fueron un factor adicional de tensión y generación de sensaciones de caos, angustia e inseguridad que estimuló una producción prolífica de piezas audiovisuales elaboradas y diseminadas desde el miedo, el odio y la desconfianza.

---

<sup>11</sup> Ver nota 23

<sup>12</sup> La organización Indepaz publicó, con corte al 23 de julio de 2021, un listado de 80 víctimas de violencia homicida en desarrollo del Paro Nacional del 28 de abril de 2022. Ver: “Listado de las 80 víctimas de violencia homicida en el marco del Paro Nacional al 23 de julio”, en: <https://indepaz.org.co/victimas-de-violencia-homicida-en-el-marco-del-paro-nacional/>

## **La prensa frente al Paro**

La teoría de las rutinas profesionales en la producción noticiosa de los medios de comunicación considera que, en general, los medios comerciales privados tienden a cubrir las noticias sobre paros, huelgas y movilizaciones sociales desde el modelo del traumatismo (desabastecimiento, encarecimiento de los productos, pérdidas para la economía) y en perjuicio de la visibilidad de los objetivos y las razones de quienes protestan<sup>13</sup>.

La correlación entre esos dos posibles enfoques de la protesta y la movilización social puede transformarse en una mayor o menor visibilidad de las reivindicaciones de la movilización. Lo cual depende de los niveles de tensión social y de popularidad de la protesta, la legitimidad social de las reivindicaciones y la relación del medio de comunicación con el poder económico y político.

Mientras el periódico *El Tiempo*, tradicionalmente muy oficialista y de posiciones afines a los gobiernos, titulaba el jueves 29 de abril de 2021, un día después del inicio del Paro Nacional, “El vandalismo opacó una nueva jornada de protestas”, el diario *El Espectador*, en su primera página, tituló con claridad y contundencia “Un país sin tapabocas” e incluyó una foto de primera página sobre la impresionante movilización juvenil y ciudadana (Figura 1).

La *Revista Semana*, la única revista semanal impresa y digital de circulación nacional, consecuentemente con su posición política prouribista y progobiernista, ha intentado atribuir desde titulaciones sensacionalistas, típicas del periodismo amarillista, las causas de la movilización del Paro del 28 de abril de 2021 y de las tres semanas siguientes a la guerrilla del ELN, las disidencias de las Farc y el narcotráfico. Estrategia alineada con la visión ideológica, esquemática y simplista, anclada en teorías de la conspiración, del presidente Duque, el ministro Diego Molano, la canciller Claudia Blum y demás funcionarios y parlamentarios del partido de gobierno, la inmensa mayoría de ellos caracterizados por un encierro dogmático y una gran precariedad intelectual.

---

<sup>13</sup> Ver López de la Roche, Fabio, *Periodismo y movimientos sociales: entre la estigmatización y el reconocimiento*, Instituto de Estudios en Comunicación y Cultura IECO-Politécnico Granacolombiano, Bogotá, 2002



Figura 1. "Un país sin tapabocas"

En la edición del 9 al 16 de mayo, la portada de *Semana* fue "Colombia bajo amenaza". Título que sugiere la relación de la protesta con el terrorismo urbano. En la edición del 16 al 23 del mismo mes tituló "La historia secreta de la toma de Cali", con la cual siguió insistiendo en su interpretación conspirativa del Paro. En la edición del 23 al 30 de mayo, con una grosera e incendiaria portada dedicada al senador y precandidato de la izquierda democrática Gustavo Petro, la revista tituló "Petro, ¡basta ya!", sugiriendo un supuesto culpable adicional de la profunda crisis social que experimenta Colombia y de la amplísima eclosión juvenil expresada en la movilización urbana, fenómenos nunca vistos anteriormente en nuestra historia. (Figura 2. ¡Petro, basta ya!)



Figura 2. ¡Petro, basta ya!

### **Antecedentes relacionados con la televisión informativa comercialista**

Con respecto a la televisión privada y a sus dos canales dominantes, hay que contar algunos antecedentes relacionados con su desempeño político e informativo, pues dentro del campo de la oposición a Duque y al uribismo circulan muchos estereotipos que a menudo no diferencian y ponen un signo de igualdad entre *Noticias RCN* y *Noticias Caracol*, en tanto canales de los grupos económicos dominantes. No considerar las diferencias y matices entre estos noticieros impide informarse bien y contribuye a construir una visión prejuiciada y homogénea del campo de los medios de comunicación y del periodismo. Además, esto puede generar agresiones indebidas

y abusivas por parte de marchantes y participantes en el Paro hacia los periodistas que cubren las movilizaciones<sup>14</sup>.

Mientras *Noticias Caracol*, en televisión, ha respaldado y respalda actualmente el proceso de paz, las instituciones de la justicia transicional y los procesos de memorialización llevados a cabo por las víctimas del conflicto armado interno, *Noticias RCN*, en televisión, desde comienzos de 2015 ha desarrollado un periodismo subordinado a la ideología del expresidente Uribe, del uribismo y del Centro Democrático, ajustado a los intereses del grupo Ardila Lulle, a la figura del exmandatario<sup>15</sup> y su partido.

*Noticias Caracol* representa la visión del grupo económico Santodomingo, cuyas posiciones son menos conservadoras y filosóficamente más liberales y pluralistas. El diario *El Espectador*, órgano periodístico escrito de este grupo económico (aunque parezca incomprensible para ciertas lógicas mentales), ha respetado la orientación democrática proveniente de los tiempos de don Guillermo Cano y desarrolla hoy el proyecto periodístico +20, de producción informativa que respalda el proceso de paz, la JEP, la Comisión de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y las iniciativas de memorialización de las víctimas del conflicto armado interno.

No es casual que luego de la compra de la Revista Semana por el grupo empresarial Gilinski, para ponerla al servicio de la derecha uribista, muchos de sus lectores y suscriptores se trasladaran al diario *El Espectador*.

Para evitar confusiones y generalizaciones adicionales a las ya anotadas, hay que tener en cuenta, además, que *Caracol Televisión* es del Grupo Santodomingo y *Caracol Radio* es del grupo español Prisa, de modo que responden a lineamientos editoriales e informativos diferentes.

De otro lado, aun perteneciendo al grupo Ardila Lulle, hubo diferencias y matices entre *RCN TV* y *Noticias RCN* en televisión, de abierta orienta-

---

<sup>14</sup> Si bien la mayoría de las agresiones a periodistas durante el paro han ocurrido por cuenta de la Policía, hay un porcentaje importante que ocurre por cuenta de quienes protestan.

<sup>15</sup> No hacemos extensiva esta valoración del desempeño de *Noticias RCN* a lo que va corrido desde la posesión del nuevo presidente, Gustavo Petro, el 7 de agosto de 2022 hasta nuestros días, pues no hemos realizado el seguimiento analítico de este periodo. Hay que tener en cuenta, de todas formas, que los medios se adecúan a los nuevos gobiernos mientras no haya diferencias insalvables o políticas comunicacionales oficiales que afecten directamente sus intereses. Desde los medios hegemónicos se han producido ciertos reacomodamientos, dada la indudable popularidad del gobierno Petro en los primeros meses de su mandato.

ción uribista, y la emisora radial *RCN Noticias*, en ese momento dirigida por Yolanda Ruiz, quien es mucho más profesional y ponderada en sus apreciaciones políticas y periodísticas<sup>16</sup>.

El informativo televisivo *Noticias Caracol* no es un proyecto periodístico de crítica independiente y de denuncia como el del teletinformativo *Noticias Uno*, pero tampoco es ese periodismo televisivo militante de *Noticias RCN*, que en medio de la polarización colombiana tomó partido por el extremismo derechista y anti-paz de Uribe Vélez y sus seguidores.

### **La televisión privada frente al Paro**

La actitud y el encuadre del informativo de televisión *Noticias RCN* frente al Paro Nacional quedó muy clara en la emisión del medio día del miércoles 28 de abril, cuando su presentadora inició la presentación de la noticia con la frase: “¡Somos sus ojos en todos los puntos donde se presentan los desórdenes!”. Allí ya quedaba clara su intención política de desacreditar la legitimidad del Paro y de la protesta y su voluntad de representar este evento desde la narrativa de los vándalos, la violencia y el desorden social.

Subordinado de manera inaudita a las perspectivas e intereses del ultraderechista Centro Democrático, este informativo de televisión privilegia en su representación del Paro Nacional las acciones destructoras de los vándalos, los supuestos o reales desabastecimientos y otros traumatismos acarreados por la movilización social. Estas prácticas periodísticas antiéticas contribuyen a la invisibilización o al desprestigio de la protesta social legítima, así como al silenciamiento de los episodios de brutalidad policial y de abusos contra los derechos humanos por parte de la Policía Nacional.

Esas prácticas periodísticas de desinformación y manipulación político-ideológica y audiovisual de los hechos noticiosos se expresaron también en la emisión del medio día del miércoles 19 de mayo de 2021, cuando en medio de festivas y masivas movilizaciones en todas las grandes ciudades del país en apoyo del Paro, este informativo presentó un burdo relato audiovisual de las marchas sin ninguna relevancia, acompañado de tomas de reporteros ubicados de espaldas a calles y avenidas vacías, imágenes de grupos de policías motorizados como si estos fueran los protagonistas de la jornada y unas pocas tomas de algunas movilizaciones, hechas desde lejos y deliberadamente descuidadas, mostrando

---

<sup>16</sup> Por razones de espacio no abordamos en el presente artículo el análisis del medio radial.

pocos participantes, como para desvalorizar tácitamente las movilizaciones (ver figuras 3. “Jornada marcada por muestras artísticas, Cali”; 4. “Así avanzan las movilizaciones en Medellín”; 5. “Caravanas recorren calles de Bucaramanga”; y 6. “Ocho marchas recorren calles de Popayán”)<sup>17</sup>.



Figura 3. “Jornada marcada por muestras artísticas”, Cali”



Figura 4. “Así avanzan las movilizaciones en Medellín”

<sup>17</sup> Al reflexionar sobre esas tomas deliberadamente realizadas para subvalorar la movilización social, popular y juvenil, cuestiono el manejo antiético de la información por ese telenoticiero y el irrespeto para con los teledividentes y la opinión, así como para con los propios reporteros puestos a filmar calles vacías.



Figura 5. “Caravanas recorren calles de Bucaramanga”



Figura 6. “Ocho marchas recorren calles de Popayán”

Por su parte, *Noticias Caracol* cubrió con atención las masivas protestas sociales vinculadas al Paro, así como sus diversas motivaciones, y diferenció claramente la protesta pacífica y legítima de los ciudadanos de los episodios de vandalismo. En algunas emisiones dedicó un tiempo importante a mostrar también algunas de las acciones violentas de miembros de la Policía Nacional y del ESMAD contra los manifestantes y la población civil. El telenoticiero informó sobre dos episodios de violencia: en uno, vándalos y manifestantes intentaron incinerar a 15 policías en un Centro de Reacción

Inmediata -CAI- en Usme; en otro, el intento de destruir un CAI en un barrio de Ciudad Bolívar.

El sesgo antindigenista y anti-Minga indígena en la presentación de la noticia sobre el ataque armado a la Minga indígena del domingo 9 de mayo, el cual no se indagó ni se mostró con claridad y apego a los hechos, mientras al mismo tiempo se presentó a los mingueros como agresores y agentes de ataques vandálicos contra conjuntos residenciales de los sectores pudientes de Cali, ha generado indignación en amplios sectores de la opinión pública hacia *Noticias Caracol*. La rotulación de dicha noticia en la parte inferior de la pantalla afirmó “La Minga indígena se enfrentó a ciudadanos”. Frase que sugiere, tácitamente, que los indígenas no son ciudadanos, lo que despertó una fuerte molestia con el teleinformativo que recibió muchos mensajes críticos en las redes sociales.

*Noticias Uno* cubrió ampliamente los episodios de brutalidad policial contra los manifestantes y llamó por su nombre la decisión del ministro de Defensa, Diego Molano, de decretar la asistencia militar en Cali y otras ciudades del país y del Valle del Cauca: “militarización de las ciudades”. Este noticiero recogió las reacciones a esa noticia por parte de distintos académicos. Práctica que se ha perdido en los noticieros de televisión, a favor de unas noticias contadas de manera escueta por los propios periodistas, con poca retroalimentación desde percepciones no periodísticas y más estructurales de los sucesos.

### **A MODO DE CONCLUSIÓN: PROMOCIÓN DEL PLURALISMO, CREATIVIDAD CIUDADANA Y RETOS A LOS MEDIOS Y AL PERIODISMO EN EL CUBRIMIENTO DE LAS MOVILIZACIONES SOCIALES**

El análisis desarrollado en las páginas anteriores evidencia la pertinencia de la promoción, desde la política pública de comunicación, de un sistema de medios convencionales y digitales pluralista y competitivo que incluya la diversidad de voces y opiniones ciudadanas, para el fortalecimiento de la democracia informativa y de una opinión pública comprometida con la defensa de los derechos humanos y las libertades políticas, económicas, sociales y culturales.

Con respecto al Paro del 28 de abril de 2022, hay que observar que la interacción a través de las redes sociales produjo potentes resignifica-

ciones de los discursos hegemónicos y oficiales. En estas plataformas se movió un impresionante despliegue de creatividad ciudadana: noticias, mensajes, entrevistas, columnas de opinión, caricaturas, memes, tuits, propuestas gráficas, artísticas y musicales, videos, audios, análisis académicos, microproducciones cinematográficas y otras piezas comunicativas alrededor de los hechos y los procesos de la movilización social de protesta, las decisiones gubernamentales de represión de la misma, los actos de violencia y de abuso policial.

Sin intentar ocultar o negar las acciones de vandalismo de sectores involucrados en la protesta, este término fue resignificado para nombrar también las acciones de los vándalos de cuello blanco encarnados en los bancos con sus intereses usurarios y sus ganancias impúdicas en tiempos de pandemia, así como los actos de funcionarios depredadores responsables del fracaso, por corrupción y por enormes sobrecostos, de grandes proyectos de infraestructura como los del puente Chirajara, el proyecto hidroeléctrico Hidroituango y la refinería Reficar.

La noción autocomplaciente y bipolarizante de “gente de bien”, a la cual suelen apelar algunos miembros de las élites económicas y políticas en situaciones de crisis para autonombrarse como los auténticamente éticos, puros y desinteresados, quedó fuertemente resquebrajada con la proliferación en redes sociales de imágenes de individuos de la clase alta de Cali blandiendo revólveres y armas de largo alcance, disparando contra miembros de la Minga indígena del Cauca, bajo la mirada complaciente de los policías sobre estas renovadas modalidades de paramilitarismo urbano.

De la misma manera, el lema bobalicón y autoindulgente de “Los buenos somos más”, adoptado por un medio de comunicación en la ciudad de Cali en la coyuntura del paro, evidenció la precaria elaboración intelectual de algunos sectores del periodismo para procesar la diversidad y complejidad de factores intervinientes en esta crisis.

Las interfaces entre distintos medios, mensajes y usuarios en el intenso tráfico de información que tuvo lugar durante las semanas del Paro produjeron fenómenos de liderazgo, entereza ética y política y creatividad juvenil que generaron procesos y actitudes colectivas de cultura democrática. Recordemos, por ejemplo, el profesor de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario que, en una clase virtual, mientras esgrimía todo un discurso formal y vacío de tolerancia y respeto al pensamiento ajeno, le solicitaba a una estudiante quitar de su perfil el lema que decía “Qué difícil estudiar mientras matan a mi pueblo”. Además,

el profesor le advertía categóricamente que si no retiraba ese mensaje habría consecuencias para ella. Con el concurso de un amigo, la estudiante afectada logró grabar el episodio y hacerlo viral en redes sociales, evidenciando el autoritarismo y el abuso de dicho profesor, lo que condujo a la decisión de la universidad de apartar al docente de su cátedra por su impropia conducta<sup>18</sup>.

Podríamos sacar la lección de que las redes digitales no solo exacerbaban visiones extremistas y bipolares, reproducen teorías conspirativas y polarizaciones presentes en las culturas políticas de las personas, sino que, como lo vemos en la experiencia del Paro Nacional, favorecen también, en el contexto de una amplia crisis política y de credibilidad de las instituciones, la producción de información clave para la ciudadanía sobre temas silenciados o escamoteados por los medios dominantes, como el de la brutalidad policial.

Al mismo tiempo generan escenarios de cultura democrática, como el que acabamos de narrar, o episodios de crítica social y de conciencia ciudadana, como el de la estudiante que aparece con el cartel “No les conviene matarme: le debo 50 millones al ICETEX”, o el de la adolescente que en un alarde de sana e irreverente autoironía posa con el lema sobre su camiseta blanca “Me hago la marika con la loza, pero no con mi país”<sup>19</sup>.

Otra consigna sobre una tela blanca extendida al frente de una de las movilizaciones ciudadanas en Bogotá diciendo: “3.800 millones de años de evolución para terminar siendo uribista”, expresa también sin duda, una creatividad que linda con la crítica corrosiva, frente a un personaje que, en medio de la crisis, ha aparecido como una figura tutelar del autoritarismo y el militarismo oficial contra los cuales la protesta se levanta.

Frente a la hegemonía de los medios de comunicación más oficialistas o gobiernistas que silencian, en virtud de sus compromisos con los grandes grupos económicos y con el establecimiento político, muchas realidades de exclusión de clases sociales, etnias y territorios y los graves hechos de abuso policial del ESMAD contra los derechos humanos,

---

<sup>18</sup> Ver: “Universidad del Rosario anuncia el retiro del docente que censuró a estudiante por rechazar la violencia en el paro nacional”, en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/universidad-del-rosario-anuncia-el-retiro-del-docente-que-censuro-a-estudiante-por-rechazar-la-violencia-en-el-paro-nacional/202151/> 4 de mayo 2021

<sup>19</sup> Queriendo decir: “me desentiendo del lavado de los platos en mi casa, pero no de mis deberes de participación frente a lo que pasa en el país”.

emergen también medios alternativos críticos como *Cuestión Pública*, *070*, *Revista del Centro de Estudios de Periodismo CEPER* de la Universidad de los Andes, *Vorágine.co* y el *Canal 2* de Cali. Propuestas de periodismo crítico y de denuncia, de periodismo de datos y de investigación que trabajan en la depuración cifras de muertos, heridos y desaparecidos en medio de las protestas y confrontaciones con la Policía. Medios periodísticos que establecen alianzas o colaboraciones puntuales con defensores de derechos humanos, trabajadores de las brigadas de salud y mediadores sociales institucionales para esclarecer los hechos sobre los cuales investigan e informan<sup>20</sup>.

Estos medios alternativos críticos también se nutren de un fenómeno que viene ocurriendo desde hace algunos años pero que se fortaleció mucho más durante las semanas de esta protesta en el país: la figura del reportero ciudadano que con la cámara de su teléfono celular registra hechos y procesos de crucial interés ciudadano.

Frente al discurso dominante del vandalismo, una lección de estos medios alternativos es, por ejemplo, plantear enfoques y búsquedas que el periodismo hegemónico no realiza, como tener claro que una vida humana vale mucho más que cualquier destrozo material en medio de la protesta<sup>21</sup>.

Volviendo al comportamiento de los medios hegemónicos en el cubrimiento del Paro Nacional del 28 de abril de 2022 y los días subsiguientes, hay que observar que los grandes medios de comunicación ligados a los poderes económicos y políticos nunca cuestionaron el tratamiento autoritario y militarista de la movilización ciudadana por parte del presidente Iván Duque, el ministro de defensa Diego Molano, el general Eduardo Zapateiro y el comandante de la Policía Nacional, general Jorge Luis Vargas. Además, tampoco criticaron la tozuda oposición gubernamental a una solución negociada a través del diálogo con los jóvenes de las Primeras Líneas, los sectores sindicales y otras organizaciones sociales que participaron en la movilización juvenil y ciudadana.

---

<sup>20</sup> Me baso principalmente en información obtenida en el panel “Medios alternativos y el cubrimiento de la movilización social en Colombia”, organizado y transmitido virtualmente el 14 de mayo de 2021 por *Zona Digital* de la Universidad Externado de Colombia. Panel que contó con la participación de Manuela Saldarriaga de la revista *070*, Laila Abu Shihab de *Vorágine.co*, Diana Salinas de *Cuestión Pública* y Mónica Parada de *Zona Digital*.

<sup>21</sup> Tomo la idea de la intervención de Laila Abu Shihab, quien expresó en el citado panel que: “no se pueden equiparar vidrios rotos a vidas humanas segadas”.

Es indudable que la solución represiva y los altos niveles de violencia y abuso contra los manifestantes por parte de la Policía acarrearón un fuerte desprestigio de la institución policial, sobre todo en la ciudad de Cali, donde los medios alternativos antes nombrados y la reportería ciudadana en las redes sociales lograron documentar numerosas acciones de abuso policial contra los derechos humanos de los manifestantes.

El comportamiento autoritario y violento de parte del gobierno Duque en el tratamiento de la protesta social ligada al Paro Nacional del 28 de abril de 2021 tuvo también implicaciones internacionales graves para la imagen del gobierno Duque. El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el tratamiento gubernamental de la protesta corroboró las denuncias de excesos policiales, como el abuso de la figura jurídica del “traslado por protección”. Esta figura, creada con fines de protección de los ciudadanos, fue usada durante el paro por la Policía para capturar indebidamente, sin las debidas garantías para la vida, a muchos jóvenes participantes en la protesta, en algunos casos muy probablemente para desaparecerlos<sup>22</sup>.

Los abusos de la fuerza policial y el tratamiento represivo de la movilización juvenil ligada al Paro contribuyeron al fortalecimiento de la exigencia ciudadana de suprimir o reformar el Escuadrón Móvil Antidisturbios, ESMAD.

En general, podríamos decir que el desafortunado manejo represivo del Paro Nacional del 28 de abril de 2022 contribuyó, junto a la corrupción gubernamental y a los otros factores de desprestigio anotados al comienzo de este artículo, a una fuerte erosión de la autoridad y la legitimidad del gobierno de Iván Duque. Lo cual favoreció el declive del uribismo como vertiente política y el crecimiento de las posibilidades de la candidatura presidencial de Gustavo Petro.

Es importante anotar que en un país donde tanto desde la derecha como desde la izquierda ha tenido una presencia fuerte el recurso a la violencia como instrumento para el logro de objetivos económicos y políticos, pero donde también ella está presente en la acción de grupos periféricos excluidos del bienestar económico y de la participación

---

<sup>22</sup> Ver el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH “Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021”, en: <https://www.colectivodeabogados.org/observaciones-y-recomendaciones-de-la-visita-de-trabajo-de-la-cidh-a-colombia-realizada-del-8-al-10-de-junio-de-2021/>

que se vinculan a las protestas y a los paros para ejercer violencia contra la fuerza pública y para causar destrucción de la infraestructura de transporte y de otras dependencias públicas y privadas, se hace necesario desde los movimientos sociales que impulsan el cambio político y social controlar el vandalismo y la violencia homicida que terminan no solamente desprestigiando a las movilizaciones sociales, sino generando comportamientos criminales irrespetuosos del derecho a la vida de los miembros de la Fuerza Pública.

A mediados de julio de 2021, en los alrededores del sector de Los Héroe (Calle 80 con Avenida Caracas), uno de los puntos de concentración de manifestantes ligados al paro en Bogotá, se podía leer esta consigna: “Tombo muerto, pueblo contento” (ver figura 7)<sup>23</sup>. Esos problemáticos discursos de propósitos homicidas también presentes en la movilización ciudadana hacen parte de ese espectro de la violencia que nos persigue como sociedad y como parte gravosa de nuestra cultura política, dificultando los procesos de reconciliación y de avance en el respeto a la vida humana de nuestros conciudadanos.



Figura 7. “Tombo muerto, pueblo contento”

<sup>23</sup> Un término del lenguaje popular para referirse a los policías en Colombia es “los tombo”, algo similar a “los pacos”, en Chile.

A propósito de esa desafortunada consigna puesta en aquella pancarta, queremos decir que la investigación académica y el periodismo deben ejercer también su acción crítica frente a los autoritarismos, los dogmatismos y los comportamientos abusivos que puedan producirse desde algunos sectores de los movimientos y movilizaciones sociales, los cuales no están exentos de incurrir en incitaciones a la violencia y a comportamientos claramente delincuenciales.



Hemos trabajado en este capítulo el asunto del cubrimiento del Paro del 28 de abril de 2021 y días subsiguientes. Tratamos de exponer cómo actuaron los medios convencionales, más asociados al establecimiento político, y los medios virtuales ligados a las redes sociales digitales y al periodismo crítico y de investigación frente a ese acontecimiento histórico de intensa y prolongada movilización nacional.

Tratamos también de llamar la atención acerca de cómo en un país frecuentemente polarizado, en lo que va corrido del siglo XXI, y con una tradición de violencia, se requiere un periodismo pluralista, diverso y ponderado que observe con atención, datos certeros y trabajo en el terreno la diversidad económica, social y política del país. Un periodismo que cubra la protesta con atención a la pluralidad de sectores participantes y con un especial cuidado por la vida humana irrespetada permanentemente en la historia, la cultura política y en la cultura colombiana, en un sentido más amplio.

Otras iniciativas en que deberíamos trabajar como sociedad en la línea de contribución de la comunicación a la reconciliación nacional y a la profundización de la democracia política, social, económica y cultural, tienen que ver con fortalecer y potenciar distintas veedurías públicas sobre opinión e información en los medios y las redes sociales.

En medio de las polarizaciones políticas, las visiones conspirativas que se toman a sectores importantes de las audiencias, las percepciones ideológicas y sectarias de izquierda o de derecha que se vuelven verdades absolutas e incontestables y de manipulaciones y controles autoritarios de la información por ciertos poderes económicos, políticos y periodísticos, estas iniciativas deben promoverse desde instituciones público-estatales (por ejemplo, autoridades electorales, Corte Constitucional, medios públicos, escuelas y colegios), pero también

desde iniciativas provenientes de la sociedad y sus distintos grupos y asociaciones que estén interesados y dispuestos a trabajar en esa veeduría crítica y pública de la información, tanto en las redes sociales digitales como en los medios convencionales.

Otra apuesta debe ser el fortalecimiento de los medios públicos como medios expresivos del bien común, del interés general y de los principios de lo público, a nivel nacional, regional y local. Que los medios públicos no sean secuestrados por intereses personales, por clanes regionales o al servicio de los proyectos políticos de los barones electorales y de los alcaldes y gobernadores de turno. Que las voces de la oposición, cualquiera que ella sea, tengan acceso a esos medios públicos y ciudadanos, para que contribuyan también a visibilizar el pluralismo político y social y la riqueza de nuestras culturas regionales, locales y comunitarias.

Que los medios alternativos, ciudadanos y comunitarios sean apoyados por la institucionalidad estatal sin subordinarlos al proyecto gubernamental<sup>24</sup>, como medios claves para la democracia regional, local, barrial y veredal, pero también, y sobre todo, como una instancia clave de reconocimiento de importantes tradiciones y valores presentes a nivel comunitario en las distintas regiones de Colombia (López de la Roche, Fabio, 2022).

No menos importante resulta fortalecer las defensorías de los lectores, de los radioescuchas, de los televidentes, y de los usuarios de los sistemas de medios públicos y las plataformas y redes sociales digitales articuladas con una renovada conciencia ética y política de lo público.

En todas estas tareas resulta sin duda clave la vinculación creativa de las instituciones universitarias, particularmente de las facultades y escuelas de comunicación social y de periodismo, pero también las de ciencias sociales, artes y humanidades, al debate sobre los asuntos objeto de análisis en este libro que incluyen la reflexión ciudadana y la formulación participativa de políticas públicas de comunicación.



---

<sup>24</sup> Para profundizar sobre las relaciones entre los medios comunitarios y los gobiernos, y en general sobre el deber ser de los medios en relación con otros actores político-institucionales, económicos y sociales, ver: Waisbord, Silvio, *Vox Populista*. Medios, Periodismo, Democracia, Editorial Gedisa, México, 2014

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, Mario y Carlos Mario Perea (editores académicos) (2020). *Violencias que persisten. El escenario tras los acuerdos de paz*. Editorial Universidad del Rosario - IEPRI Universidad Nacional, Bogotá
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (2021). “Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021”, en <https://www.colectivodeabogados.org/observaciones-y-recomendaciones-de-la-visita-de-trabajo-de-la-cidh-a-colombia-realizada-del-8-al-10-de-junio-de-2021/>
- Indepaz (2021). “Listado de las 80 víctimas de violencia homicida en el marco del Paro Nacional al 23 de julio”, en: <https://indepaz.org.co/victimas-de-violencia-homicida-en-el-marco-del-paro-nacional/>, Bogotá, julio
- López de la Roche, Fabio (2022). “De la memoria registrada a una memoria comunicada. La comunicación y la cultura en la memorialización del conflicto armado interno en perspectiva de reconciliación. Análisis de cinco experiencias regionales” (inédito, en proceso de publicación).
- López de la Roche, Fabio (2002). *Periodismo y movimientos sociales: entre la estigmatización y el reconocimiento*, Instituto de Estudios en Comunicación y Cultura IECO. Politécnico Granacolombiano, Bogotá
- Martín-Barbero, Jesús y Germán Rey (2013). *Los ejercicios del ver. Hegemonía audiovisual y ficción televisiva*. Gedisa, Barcelona, 2013
- “Más de 300 ex guerrilleros de las FARC han sido asesinados en Colombia desde el acuerdo de `paz` ” (2022). Diario Uchile Internacional en [www. https://radio.uchile.cl/2022/07/07/mas-de-300-ex-guerrilleros-de-las-farc-han-sido-asesinados-en-colombia-desde-el-acuerdo-de-paz/](http://www.radio.uchile.cl/2022/07/07/mas-de-300-ex-guerrilleros-de-las-farc-han-sido-asesinados-en-colombia-desde-el-acuerdo-de-paz/)
- “Universidad del Rosario anuncia el retiro del docente que censuró a estudiante por rechazar la violencia en el paro nacional”, en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/universidad-del-rosario-anuncia-el-retiro-del-docente-que-censuro-a-estudiante-por-rechazar-la-violencia-en-el-paro-nacional/202151/4> de mayo 2021
- Waisbord, Silvio (2014). *Vox Populista. Medios, Periodismo, Democracia*. Editorial Gedisa, México, 2014





# **CAPITULO II**

## **SOSTENIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN COLOMBIA: HISTORIA Y SITUACIÓN ACTUAL**



José V. Arizmendi C.<sup>1</sup>  
Consejo académico de ASOMEDIOS  
Ricardo Alarcón<sup>2</sup>

El concepto de “sostenibilidad” comenzó a circular en los años ochenta del siglo pasado, en medio de la creciente toma de conciencia mundial por la destrucción del medio ambiente, y se popularizó tras la divulgación del *Informe Brundtland* publicado por la ONU en agosto de 1987<sup>3</sup>. El desarrollo sostenible, decía el documento, es el que “satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones” (Naciones Unidas, 1987:23).

En décadas anteriores, teóricos como Marshall McLuhan (1964) y Neil Postman (1979) habían empezado a hablar del “ecosistema de los medios de comunicación”. La vida y la muerte de los medios masivos, en esa metáfora, dependería de un entorno potencialmente hostil, a la vez también lleno de oportunidades, en el que la capacidad de adaptación de las empresas mediáticas es crucial para subsistir.

Hoy en día, la preocupación por la supervivencia de algunos medios va en ascenso, en la medida en que los ecosistemas culturales y mediáticos nacionales se han visto desbordados por los contenidos gratuitos omnipresentes e incontrolables que circulan por la internet. La explotación comercial de contenidos por los que no han pagado es la mayor amenaza a la supervivencia de medios de comunicación que tienen, en algunos casos, más de cien años de trayectoria.

---

<sup>1</sup> Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana.

<sup>2</sup> Presidente del Grupo Factorial.

<sup>3</sup> En inglés, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. No deja de ser paradójico que los traductores al español del documento, que había sido encargado en 1983 a un grupo de 21 expertos de todo el mundo del que formó parte la filósofa, antropóloga y exdirectora del Inderena Margarita Marino de Botero, consideraron que el equivalente a “sustainability” del original en inglés era en nuestra lengua “durabilidad”.

La sostenibilidad de un periódico, de una emisora de radio, de una productora de televisión o de una empresa de publicidad exterior en Colombia, o en cualquier otro país, está hoy sujeta a fuerzas de escala planetaria que ofrecen inmensas posibilidades para la creación y difusión de contenidos, puesto que amenazan con aniquilarlos al absorber gran parte de sus recursos para subsistir y crecer. En ese panorama, las futuras generaciones de colombianos podrían disponer de una oferta mucho más limitada de contenidos pertinentes, de buena calidad y producidos en el país.

Como parte de un ecosistema, los medios de comunicación habitan un paisaje con cuatro componentes:

- actúan en el seno de una sociedad determinada, sujeta a cambios de mentalidad y hábitos de comportamiento;
- se ven afectados por las posibilidades técnicas y los avances de los artefactos mecánicos, eléctricos y electrónicos que van surgiendo del conocimiento humano;
- su actividad sucede en el marco de un sistema económico de transacción de bienes y servicios;
- y finalmente, deben cumplir las reglas que determinen las autoridades locales, regionales y nacionales, así como algunos organismos internacionales.

Un repaso a los principales acontecimientos de la evolución de los medios en el país, en la óptica de la sostenibilidad, permite dimensionar no solamente los grandes retos que fueron surgiendo a lo largo del recorrido, sino que puede ayudar a entender el tamaño del desafío que está enfrentando la sociedad colombiana al comenzar la tercera década del siglo XXI.

## **SOSTENIBILIDAD A TRAVÉS DEL TIEMPO**

### ***La prensa escrita***

Al revisar la historia de la prensa escrita, es muy importante tener presente la diferencia entre una publicación “periódica” y una publicación “diaria”. Aparentemente simple, esta distinción se hace necesaria porque desde comienzos del siglo XX se volvió común utilizar las palabras “periódico” y “diario” como si fueran equivalentes.

En 1785 apareció el que se considera el primer periódico del país, la *Gaceta de Santafé*, una publicación mensual de la que sólo salieron tres números. Seis años más tarde, por iniciativa y patrocinio del virrey José de Ezpeleta, se empezó a publicar el *Papel Periódico de Santafé*, un semanario dirigido por el cubano Manuel del Socorro Rodríguez, que consiguió funcionar ininterrumpidamente durante seis años.

Las más famosas publicaciones del período de la independencia de España y de la creación de la República de Colombia no fueron diarias.

La exhaustiva *Historia del periodismo colombiano*, del abogado y periodista santandereano Antonio Cacia Prada (1968), reseña un total de 984 publicaciones periódicas que aparecieron en lo que hoy es Colombia entre el siglo XVIII y la primera mitad de los años sesenta del siglo XX. Como anota Villar (2004:487):

Tampoco eran empresas periodísticas, sino aventuras quijotescas que emprendían políticos o literatos-políticos y unos muy pocos “periodistas” puros. Además, las instalaciones no requerían demasiado espacio, ni eran muy costosas. Algo parecido al nacimiento de las empresas de informática que brotaron en el Valle (del Silicio), en California, en los garajes de las casas de los jóvenes fanáticos de esta ciencia.

Por lo menos 250 periódicos y revistas sólo alcanzaron a publicar un número, según el historiador Jorge Orlando Melo (Melo, s.f.).

El diario más antiguo del país, *El Espectador*, apareció inicialmente los martes y los viernes, desde marzo de 1887. Su accidentada trayectoria es emblemática de la lucha por sobrevivir, de un medio escrito colombiano, en un ecosistema erizado de amenazas.

Después de varias interrupciones prolongadas, ordenadas por autoridades nacionales o departamentales, del encarcelamiento de su fundador Fidel Cano y de la Guerra de los Mil Días, *El Espectador* logró convertirse en un diario de formato universal en enero de 1913. Desde 1915 empezó a aparecer simultáneamente en Medellín y Bogotá, como vespertino. Las “precarias condiciones materiales” obligaron a cerrar la operación en Medellín, en 1923. La crisis económica mundial de 1930 lo llevó al borde de la quiebra, de la que lo salvó su rival, *El Tiempo*, facilitándole sus talleres de impresión. Durante el “bogotazo”, *El Espectador* dejó de circular por tres días y durante el período de la violencia partidista sufrió el decomiso de una edición en 1949,

un incendio provocado de sus instalaciones durante los disturbios callejeros de 1952, así como suspensiones, multas y clausura durante la dictadura de Rojas Pinilla. (Cacua, 1968:154, 295)

En 1982, *El Espectador* estuvo otra vez al borde de la quiebra cuando su principal anunciador, el *Grupo Grancolombiano*, le cortó la pauta publicitaria en represalia por denunciar los malos manejos financieros del conglomerado. En 1986 fue asesinado su director, Guillermo Cano, por las balas del narcotráfico. Tres años más tarde, sus instalaciones quedaron materialmente destruidas por un camión bomba activado por la misma mafia. Finalmente, sufrió una crisis económica que lo llevó a ser semanario entre 2001 y 2008. Pese a todo ello, siguió adelante.

Infortunadamente, la vida de otros diarios del país no es muy distinta. En 1988, dos bombas de alto poder semidestruyeron el edificio de *El Colombiano*, en Medellín. En 1989, las instalaciones de *Vanguardia Liberal*, en Bucaramanga, recibieron el impacto de una bomba de 100 kilos de dinamita. En Manizales, en 2002, fue asesinado en la puerta de las oficinas de *La Patria* el subdirector del periódico, Orlando Sierra. En 1990 fue secuestrado el subdirector de *El Tiempo*, Francisco Santos, junto con otros periodistas. Y en esa misma década, las autoridades de Bucaramanga se vieron forzadas a instalar un arma antiaérea en la terraza de *Vanguardia Liberal*, para proteger al periódico frente a las constantes amenazas (Vallejo, 2011).

Como si fuera poco, los empresarios de los medios escritos han tenido qué sobreponerse a las irrupciones tecnológicas y comerciales, que también retaron constantemente su supervivencia. Innovaciones revolucionarias como la linotipia y la impresión *offset*; la evolución de la fotomecánica y la composición de textos en pantalla; la transmisión de fotografías por ondas de radio; la impresión en colores; la transición de las máquinas de escribir a los computadores; la supresión de los avisos de la primera página; la ubicación de las secciones; los cambios de tipografía y diseño; la inclusión de insertos comerciales y publicirre-portajes. Cada una de estas novedades de pre-prensa, producción y hasta distribución, trajo consigo la urgencia de hacer grandes inversiones y diseñar nuevas formas de hacer las cosas.

La saga de novedades tecnológicas se puede rastrear hasta 1882, con la conexión del país al cable submarino de cobre, que le dio mayor operatividad al puerto de Buenaventura y permitió a los periódicos recibir de manera más eficiente información de otros países. Dentro

del territorio nacional, las noticias llegaban a las redacciones de las grandes ciudades por telegrafía alámbrica, cuya infraestructura fue gravemente destruida durante la Guerra de los Mil Días y sólo pudo ser restaurada de manera satisfactoria a partir de 1908. La telegrafía sin hilos llegó al país por cuenta de la United Fruit Company, en 1911, y después del freno impuesto durante la Primera Guerra Mundial vivió una gran expansión a partir de la década de 1920.

Los adelantos tecnológicos trajeron nuevas posibilidades para los empresarios que estuvieran en capacidad de asumirlos. Para crear *El Colombiano*, en 1912, el abogado Francisco de Paula Pérez formó una sociedad anónima con acciones de a peso y adquirió una prensa Liberty, de pedal, que imprimía página por página. Ser dueño de su propia imprenta para abrir negocios complementarios, y no depender de terceros, fue siempre un secreto de esta industria (Vallejo, 2011)

El primer linotipo llegó a Colombia en 1910 para imprimir La Gaceta Republicana, del futuro presidente Enrique Olaya Herrera, quien también importó, cinco años más tarde, la primera rotativa. Los nuevos equipos permitieron la masificación de la prensa, gracias al abaratamiento de los costos y los mayores tirajes. En 1914, *El Tiempo* pasó de 1.500 a 4.000 ejemplares y aumentó el número de páginas (Vallejo, 2011). Desde los años veinte, la distribución de los periódicos se empezó a beneficiar del correo aéreo.

Pasada la Segunda Guerra Mundial, Colombia entró en una fase expansiva de la telefonía de larga distancia que mejoró ostensiblemente la capacidad de los diarios para informar oportunamente a sus lectores. A partir de los años 50, la masificación de la radio, con contenidos de entretenimiento e información transmitidos de forma instantánea que podían atraer masivamente a públicos iletrados, se constituyó en una amenaza concreta a la fuente de ingresos de los periódicos: la publicidad comercial.

En 1954 llegó el fax y en 1960 el télex, dos instrumentos de trabajo esenciales para los periodistas colombianos, no sólo de los diarios impresos sino también de la radio, hasta los años noventa. También surgió en esa época el *offset*, un nuevo sistema de impresión con mayor calidad, velocidad y posibilidades de color. *La Patria* fue el primero que lo empleó (Vallejo, 2011).

Con la masificación de la televisión, en los años sesenta, y los nuevos sistemas para la producción de noticias y entretenimiento en la pantalla

chica como el *videotape* portátil y los satélites de comunicaciones, en la década del setenta, los periódicos y la radio empezaron a tener problemas para retener a sus públicos.

El cable submarino de fibra óptica, que a partir de los años 90 del siglo XX hizo posible la implantación del internet de alta velocidad y todos los desarrollos posteriores, se convirtió en la amenaza más determinante para la industria de los periódicos de papel en Colombia y el mundo.

A esta sucesión de irrupciones tecnológicas, en el marco de un ecosistema mediático crecientemente competitivo, se tuvieron que enfrentar los diarios colombianos durante decenios. La gran mayoría de ellos sucumbió, lo cual le da más mérito a las empresas periodísticas que con tesón, ingenio y una gran capacidad de adaptación siguen ofreciendo sus contenidos a los lectores colombianos hoy en día.

Carlos Villar Borda, un veterano periodista y directivo de diarios en Colombia y Ecuador, explicó así los retos empresariales de los diarios latinoamericanos a comienzos del siglo XXI:

En la época del sistema ‘caliente’, un diario como El Tiempo necesitaba comprar unas 20 libras de plomo al año, pues este metal se fundía y se volvía a fundir y sólo se desperdiciaba lo que se evaporaba. Podemos calcular la inversión en unos 2.000 pesos de la época al año. Hoy, las películas, papeles y productos químicos que reemplazaron el plomo están sensibilizados con sales de plata y pueden costar 300.000 dólares al año. Y este es sólo un ejemplo. En cuanto a lo que se necesita para fundar un periódico como El Tiempo hoy, veamos estos datos (...) El lote y la construcción del edificio para editar un diario de ese tamaño valdría hoy fácilmente 20 millones de dólares. La rotativa fluctúa, de acuerdo con las características que se deseen (marca, velocidad, capacidad de color), entre los 13 y 18 millones de dólares. Los equipos del departamento de distribución e inserción, de fotoelectrónica, de redacción y archivos electrónicos y todos los necesarios en administración, pueden costar entre 20 y 25 millones de dólares. Es decir, un total de entre 53 y 63 millones de dólares, a lo cual hay que agregar los costos de operación. Los especialistas en finanzas periodísticas en los Estados Unidos afirman que no se deben esperar ganancias antes del séptimo año de vida (Villar, 2004:495)

Sin desconocer las fuentes clásicas de los historiadores, obligados a co-tejar versiones y filtrar sesgos en documentos, correspondencia privada

y otro tipo de evidencias, es justo reconocer que la historia de Colombia de los últimos 150 años está también en las páginas de las decenas de diarios que, como el segundero de un reloj descomunal, recogieron cotidianamente los hechos, las opiniones y los análisis más importantes de la vida de sus regiones para entregárselos a la sociedad que los ha valorado y les ha dado soporte. Para sobrevivir, los casi treinta títulos todavía activos en el país no solamente han mantenido un diálogo constante y estrecho con sus lectores, sino que han librado todo tipo de luchas empresariales y políticas, han sorteado crisis económicas y asimilado cambios de mentalidad y tecnología.

Entre las víctimas recientes de las adversidades económicas, vale la pena mencionar a *La Tarde*, de Pereira, que después de 41 años de vida desapareció en 2016 y *El Mundo*, creado en Medellín en 1979 y extinguido durante la pandemia que comenzó en 2020.

Los ingresos de un periódico sólo provienen de dos fuentes: la venta de ejemplares y la publicidad. Hasta la aparición de internet, un rubro importante de recursos eran los miles de avisos clasificados que permitían a ciudadanos comunes y corrientes visibilizar sus propiedades, artículos y prestaciones en venta o alquiler. Al incentivar estas dinámicas sociales y económicas, los periódicos fueron vehículo para la expansión y supervivencia de empresas e iniciativas privadas individuales y colectivas de toda escala.

Durante muchos años, el precio de venta solía cubrir los costos del papel, pero pese a que la cotización internacional de este insumo importado fluctuaba de manera muy significativa, el importe al público variaba muy poco, para no afectar la circulación. Así se generó una alta dependencia de la publicidad. Por el lado de los egresos, el panorama era también complejo.

Después de la Segunda Guerra Mundial había periódicos (...) en cuyo presupuesto de gastos el 80 por ciento correspondía al papel. Eso venía de una tradición antigua de sueldos paupérrimos para los periodistas; colaboradores que escribían gratis por el simple honor de figurar; y corresponsales cuyo sueldo no lo pagaba el diario sino la Alcaldía de Barranquilla o de Cali, porque eran empleados municipales. Actualmente (2004), el gasto por papel representa el 50 por ciento, o un poco menos, del total de los egresos. Esto no quiere decir que se esté gastando menos papel, sino que los periódicos están retribuyendo mejor a sus empleados, pagan corresponsales, no solamente en el interior del país

sino en el exterior, y los gastos en los sistemas electrónicos que deben utilizar para sus textos y fotografías han aumentado bastante. Por su parte, las utilidades han mermado (Villar, 2004:492-493).

Para sobrevivir dentro de un ecosistema altamente complejo, incluso antes de la aparición de internet, los empresarios de la prensa diaria colombiana han venido ensayando durante los últimos cuarenta años distintas estrategias de adaptación. Han incursionado en la televisión abierta y por suscripción, la telefonía y la industria editorial; han creado insertos comerciales (libros, fascículos, artículos para el hogar) y nuevas formas de publicidad, incluso en la primera página; han reducido tamaños y tirajes y, en algún caso transitorio, la periodicidad; y se han expandido geográficamente, a veces por cuenta propia y otras a través de alianzas.

También se ha presentado en Colombia un fenómeno similar al de otros países del mundo, la adscripción a conglomerados empresariales. Quizás los casos más destacados sean los de *El Tiempo*, vendido por la familia Santos al grupo español de Editorial Planeta en 2007, que lo vendió a su vez al grupo Aval en 2012. Y *El Espectador*, que perteneció a la familia Cano hasta 1997 y ha formado parte del grupo Valorem (antes Bavaria) desde 1997.

El dinamismo más notable se observa en la llamada prensa popular. Desaparecieron títulos como *El Bogotano* (impreso de 1973 a 1990) y *El Espacio* (de 1965 a 2013) y se han creado formatos nuevos como: *Q'hubo*, creado en 2008; y los gratuitos *ADN*, creado en 2007 y *Publi-metro*, en 2011. Los cuales circulan en las ciudades colombianas de mayor población.

En los últimos dos años, los periódicos de mayor tradición han comenzado a crear “muros de pago” y desde la segunda mitad de 2020 se ha abierto la posibilidad de que *Google* y *Facebook* comiencen a honrar económicamente los derechos de autor de las noticias que publican.

Sea cual sea el resultado de estas modalidades de ingreso, el reto de la prensa diaria ha sido el mismo desde que comenzó a existir. Para ser sostenibles y rentables, los periódicos deben ser atractivos para los lectores, ofreciéndoles un contenido de calidad, con información honradamente veraz, soportada en los hechos, oportuna, completa y plural. Sin un público dispuesto a comprarlos y a leerlos, los periódicos pierden la razón de ser.

## **La publicidad exterior**

Reconocida jurídicamente como un medio de comunicación masiva en Colombia a partir de la ley 140 de 1994, su existencia data de mucho antes de que se conocieran los medios electrónicos y escritos, lo que permitiría afirmar que la publicidad exterior visual sería la pionera de los medios de comunicación en el país.

Uno de sus antecedentes más remotos en el mundo podría ser el Código de Hammurabi, una de las primeras compilaciones legislativas conocidas, que fue escrito en piedra diorita negra en el Siglo XVIII a.c. en Babilonia. Este mecanismo de promulgación pública continuó utilizándose más adelante en Egipto, donde publicaban sus códigos y leyes a través de piedras talladas en forma de obeliscos.

Ya en la era cristiana, con la invención de la imprenta en el siglo XV y el correlativo perfeccionamiento de la litografía en el siglo XVIII, se optimizan los medios mecánicos y los materiales para los propósitos de usar el espacio público con mensajes de diferente naturaleza.

Así mismo, en la medida en que surgió el comercio, nació la necesidad de dar a conocer los bienes que se transaban. Por ello, en un ámbito netamente local, se pintaban carteles en las fachadas de los negocios con el fin de indicarles a los transeúntes los productos que se vendían en cada establecimiento.

Asociado a este concepto de utilizar la vía pública para la promoción de lo que sucedía al interior de los locales, vale la pena recordar a Henri de Toulouse-Lautrec, pintor y pionero “cartelista” francés del siglo XIX, a quien acudían los dueños de cabarets para que diera a conocer a través de afiches la obra o el espectáculo que se presentaría cada noche.

Paralelamente, en Estados Unidos, personajes como Jared Bell se dedicaban a realizar carteles impresos para promocionar circos y funciones de teatro.

A comienzos del Siglo XX se estandarizó la estructura de las vallas en Norte América. Grandes anunciantes como *Palmolive*, *Kellogg's* y *Coca-Cola* impulsaron la producción masiva de publicidad exterior.

Con ocasión de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, los gobiernos de Estados Unidos, Francia y Alemania, principalmente, se convirtieron

en anunciantes. Instalaron carteles y afiches en fachadas y culatas de edificios con mensajes diseñados para elevar la moral de las tropas y reafirmar los valores patrióticos de sus habitantes. Así la publicidad en exteriores adquirió un papel importante como medio efectivo de propaganda.

Después de las guerras, las grandes compañías petroleras, algunos bancos y agencias de viajes recurrieron a las vallas como medio de comunicación altamente valioso y efectivo, fácilmente segmentable, con alcance casi universal (disponible gratuitamente para quien transita por la vía pública) y con permanencia de 24 horas.

Inicialmente las vallas fueron construidas en estructuras de madera, los tableros se aseguraban a las vigas de instalación con puntillas y su decoración se realizaba por pintores talentosos, que a pulso amplificaban las imágenes y textos de forma armónica y estética. Posteriormente se utilizaron estructuras metálicas con láminas pintadas a mano, las cuales fueron remplazadas a finales de los años 90 por gráficas diseñadas e impresas digitalmente y novedosas formas de iluminación.

La publicidad exterior visual dio sus primeros pasos en nuestro país en el año de 1925, cuando se instalaron pequeñas vallas y tableros en los tranvías y en las Plazas de Toros, dentro de los cuales se destacaban los avisos de *Freskola*, diseñados por Pepe Mexia para la compañía de refrescos *Posada Tobón*.

En 1961, el Profesor Universitario y crítico de arte Eugenio Barney Cabrera creó la carrera de Dibujo Comercial-Carteles, en la Escuela de Bellas Artes de Bogotá.

La primera campaña publicitaria nacional fue propuesta por la *Esso Colombiana* con la instalación de veinte vallas en las principales ciudades del país. Posteriormente, *Bavaria* ordenó las primeras vallas en estructura cien por ciento metálicas, con paneles de lámina auto reforzada con tres dobleces en los costados laterales y torres diseñadas técnicamente.

Actualmente, el avance vertiginoso de la tecnología ha puesto a los empresarios de la publicidad exterior frente al reto de asumir los cambios de forma mucho más rápida. De modo que exploran sinergias con otros medios como la utilización de pantallas *LED*, *mapping*, hologramas y elementos interactivos, para prestar servicios relevantes a los habitantes de las ciudades. Esto sucede en gran parte del mundo. Los ciudada-

nos requieren en su cotidianidad elementos para su orientación, información y disfrute del entorno urbano, que a su vez les permita adquirir servicios de seguridad, wifi, conexión eléctrica, purificación del aire, iluminación ecológica de espacios, etc., mejorando así su calidad de vida en el marco de un desarrollo sostenible del territorio.

La publicidad exterior visual, como los demás medios de comunicación, depende para ser sostenible, entre otras cosas, de su capacidad de resiliencia y adaptabilidad a las innovaciones tecnológicas, lo que implica esfuerzos económicos para adquirir tecnología de punta, capacitar a su personal y mantenerse a la vanguardia.

### ***La radio***

Una nueva especie comenzó a surgir en el ecosistema mediático colombiano a partir de 1923: la radio. La inquietud inicial corrió por cuenta de ciudadanos particulares “gomosos”, no en vano llamados radioaficionados, que con equipos artesanales fabricados a base de piedra galena empezaron a recibir señales del exterior. Algunos más osados, como el bogotano César León Estévez, ensamblaron sus propios transmisores, que encendían algunas horas al día. Gracias al entusiasmo de estos pioneros, la radio nació simultáneamente en Barranquilla, Manizales, Medellín, Bogotá, Cali, Bucaramanga y Cartagena, entre otros núcleos urbanos.

El nuevo vehículo de comunicación enfrentó pronto la Gran Depresión económica mundial desatada por el colapso de Wall Street en septiembre de 1929, cuyos efectos se extendieron mundialmente a lo largo de los años treinta.

La primera radiodifusora formal colombiana, la *HJN*, fue instalada por el gobierno nacional en Bogotá, en septiembre de 1929. Desde su inauguración por parte del presidente Miguel Abadía Méndez fue encomendada al Ministerio de Educación. Ocho años después cerró operaciones por dificultades técnicas y financieras, pero su espíritu resucitó en 1940 con la Radio Nacional de Colombia.

Con dos meses de diferencia nació en Barranquilla una emisora comercial fundada por el ingeniero Elías Pellet, cuya viuda la vendió nueve años más tarde al representante de la disquera RCA de Venezuela, con lo cual se solucionó uno de sus problemas más agudos: la disponibilidad de música para emitir.

En 1930 Colombia tenía aproximadamente 7 millones de habitantes, Bogotá unos 250 mil y Cali, Medellín y Barranquilla rondaban los 140 mil cada una (Estrada, 2016)<sup>4</sup>. Era un país incomunicado, no sólo física sino culturalmente, con escasas líneas ferroviarias y caminos todavía coloniales. Los aviones *Junker* de *Scadta* (desde 1940, *Avianca*), acuatizaban sobre el río Magdalena, por falta de pistas de aterrizaje (Meisel, 2014), en una escasa comunicación aérea semanal entre Bogotá, Barranquilla, Medellín y Cali, para gentes muy acaudaladas. El vuelo entre Barranquilla y Girardot tomaba ocho horas.

En 1933, por iniciativa de dos profesores y un grupo de estudiantes de Física de la Universidad de Antioquia, surgió una emisora experimental de onda corta que con licencia del Gobierno nacional se convirtió en 1938 en la primera emisora cultural del país, vigente hasta hoy (U. de Antioquia, s.f.).

A mediados de la década de los treinta, el espectro estaba congestionado por todo tipo de iniciativas en las principales ciudades del país.

¿Cómo podían sostenerse y financiarse tantas emisoras en medios de competencia difíciles y con un escaso número de patrocinadores de publicidad radial? Era cuestión de tenacidad y de iniciativa. La mayoría de las emisoras eran operadas, dirigidas y administradas por sus propios dueños que alternaban la locución con el control y la consecución de avisos. Los gastos de producción se reducían a la compra de discos.

Otras eran propiedad directa o indirecta de pequeñas empresas industriales o recibían subvención de anunciantes a cambio del nombre de la emisora. Por eso se llamaron *Laboratorios Fuentes*, *Alhucema Carbonell*, *Emisora Philco*, *Emisora General Electric*, *La Voz de Higueroña*, *Radio Arsenipur*, *La Voz de la Víctor*. Pero ni aun así el éxito acompañaba siempre la empresa. Sin embargo, la iniciativa no faltaba y los recursos de financiación abundaban. (...) surgieron los dos vicios que por muchos años causaron dolores de cabeza a los propietarios de emisoras, en los cuales incurrieron varias veces las “grandes” de la radio (...). La venta de horas, a precio fijo, a contratistas individuales, que para asegurar su propia financiación se lanzaron por el camino de los canjes de publicidad por productos (...). Los productos se vendían a menos precio entre los trabajadores de la empresa y amigos de

---

<sup>4</sup> “El conteo (del censo de 1930) estableció 7.851.110 habitantes, una cifra exagerada en comparación con la del censo de 1918, que impidió su aprobación”.

los negociadores. O, cuando la empresa era grande, se usaban (...) en premios de los concursos (...).

El primer sistema produjo muchos problemas a los concesionarios de licencias, por la venta, sin control, de tiempo para la transmisión de radio periódicos y radio revistas. Los empresarios, ingenuamente, pensaban que con el sistema ganaban los servicios de información y noticias, con la consiguiente sintonía, pero olvidaban que la responsabilidad por lo transmitido no la trasladaba el gobierno a los contratistas, sino que seguía operando sobre el concesionario de la licencia. El segundo sistema provocó la desmoralización de las tarifas de radio, porque al vender un espacio, el dueño era libre de manejarlo comercialmente de acuerdo con su conveniencia. Las horas se llenaban de “cuñas” a precios irrisorios y la emisora se veía en calzas prietas para obtener financiación adecuada para el sostenimiento de sus programas.

Ese desorden, esa desmoralización, tenía por fuerza que culminar en crisis económica y en una vigilancia más estrecha por parte del Estado, que produjo la quiebra de muchas emisoras pequeñas, el cambio de propietarios y la desaparición total de unas cuantas (Téllez, 1974:54-55).

En medio de ese panorama, un grupo de industriales creó, en 1935, *La Voz de Antioquia*, que comenzó a emular con la emisora *Nueva Granada* de Bogotá, propiedad de particulares, en una competencia que marcó la naciente industria por décadas.

En 1936, la saturación de las ondas motivó la intervención del gobierno de Alfonso López Pumarejo, con el primer decreto reglamentario de la radiodifusión en el país que delimitó las frecuencias, exigió garantías a los empresarios, estableció las licencias para técnicos y locutores y dispuso mecanismos de vigilancia para todas las actividades de la naciente industria, en especial de los radioperiódicos (Téllez, 1974:37).

La nueva norma no disminuyó la dinámica del joven medio. En 1937 surgió la primera cadena de emisoras de Bogotá, Medellín, Cali, Armenia, Pereira, Manizales, Bucaramanga y Cartagena, entre otras, denominada *La Alfombra Mágica*, para transmitir durante 15 minutos música en vivo originada cada día en una estación diferente. La cadena duró muy poco por deficiencias técnicas y falta de apoyo comercial. Pero lo que realmente comenzó a atraer una audiencia masiva fueron las radionovelas. La primera de ellas, aparecida en 1938, se llamó *Yon-Fu* y fue una adaptación del escritor antioqueño Emilio Franco de la cubana *Chan Li*

Po, de Félix B. Caignet<sup>5</sup>. Después vinieron, en la radio bogotana, *Tanané* y *Mapaná*, el hijo de *Tanané*, escritas y dirigidas por Luis Serrano Reyes, sobre las aventuras de los wayúu en la Guajira y los conflictos que se presentaban entre blancos e indígenas (Cabrera, 2020:190).

En 1939 había 44 emisoras en 15 ciudades y en 1941 ya eran 70 (Pareja, 1984:32). En pleno proceso de crecimiento, la radio volvió a intentar enlazarse en cadenas, esta vez auspiciadas por grandes patrocinadores. Surgió en 1940 la *Cadena Azul Bayer*, con sede en la emisora *Nueva Granada* de Bogotá y conectada por frecuencias de onda corta con unas veinte estaciones del resto del país, para presentar figuras colombianas de la música, como la ascendente Berenice Chávez, en grandes espectáculos de una hora, tres veces por semana. Llegó también al país, procedente de Buenos Aires, la *Cadena Kresto* (patrocinada por una bebida achocolatada), que ya funcionaba en Lima, Río de Janeiro, Caracas, México y La Habana, para proyectar grandes figuras latinoamericanas de la canción popular. Por un mes, estrellas consagradas por el cine como Pedro Vargas, Lupita Palomera, y el barítono colombiano Carlos Julio Ramírez actuaban en vivo todas las noches de 8:30 a 9:00 pm, en cadena para 23 emisoras.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, comenzó un nuevo período expansivo de la radio en Colombia, una “época de oro” que se caracterizó por cambios empresariales, producciones más ambiciosas y adelantos tecnológicos asombrosos.

Entre 1946 y 1947, *Nueva Granada* instaló los primeros enlaces de FM entre Bogotá, Medellín y Manizales y también construyó una sede con un radioteatro de 800 sillas y varios estudios en Bogotá. En Cartagena, Víctor Nieto Núñez empezó la construcción del Radio Centro Miramar, inspirado en el de la *CMQ* de La Habana, con estudios de radio, teatro, cine, discoteca, cafetería y locales de comercio (Téllez, 1974: 82-84).

Mientras tanto, en un remoto municipio de Boyacá de 6.800 habitantes dispersos por una geografía abrupta comenzó a gestarse una iniciativa radial, cultural y educativa que llegó a tener repercusión mundial, *Radio Sutatenza*, cuyo primer transmisor de 100 vatios de potencia fue construido por el joven sacerdote radioaficionado José Joaquín Salcedo, en

---

<sup>5</sup> Transmitida inicialmente en Santiago de Cuba en 1934 con gran éxito, la saga del detective *Chan Li Po*, a su vez, estaba basada en las películas de Charlie Chan (Enciclopedia Colaborativa Cubana, s.f.).

1947. Al año siguiente recibió licencia para instalar “una estación rural radiofónica de carácter cultural y de una potencia de 250 vatios” (Téllez, 1974:119), que la Unesco reconoció como una iniciativa innovadora en el uso de la radio para la educación no formal y comenzó a apoyarla técnica y financieramente desde 1951. Con el tiempo, la iniciativa recibió bendiciones papales de Pío XII, Juan XXIII y Pablo VI; se benefició de exenciones tributarias y recursos del presupuesto nacional de sucesivos gobiernos, desde Gustavo Rojas Pinilla hasta Misael Pastrana Borrero; y recibió fondos y ayuda técnica de entidades tan disímiles como la *General Electric* y la *Philips*, los gobiernos de Estados Unidos, Alemania y Holanda y el BID, entre otros (Roldán, 2017:37-39).

De esta semilla, cuyo objetivo era alfabetizar y educar a los campesinos, surgió en 1951 la Acción Cultural Popular, ACPO, para capacitar a los miles de instructores presenciales de las clases que se dictaban por radio y también producir millones de ejemplares impresos de apoyo, que iban desde periódicos, folletos y cartillas hasta afiches, libros y discos.

El padre Salcedo fue ampliando su capacidad y llegó a tener, a mediados de los setenta, cinco estaciones de onda media y tres de onda corta en Bogotá, Barranquilla, Cali, Magangué y Medellín, con una potencia acumulada de 770 kilovatios con la que cubría todo el país y alcanzaba otros continentes (Téllez: 1974:119).

Pero el sistema multimedia que se desarrolló alrededor de Radio Sutatenza resultó insostenible. ACPO fue incapaz de crear una fuente de financiación estable e independiente y a partir de 1958-1959 vivió permanentemente endeudada, “una situación que atrajo enormes problemas para la institución porque obligaba a los miembros de la dirección a vivir en la constante búsqueda de la financiación. Estas donaciones o préstamos casi siempre provenían de fuentes internacionales externas, pues en los años sesenta y setenta la situación económica nacional no se prestaba para dar grandes aportes” (Roldán, 2017:62).

Monseñor Salcedo intentó entonces, infructuosamente, implementar dos estrategias que a la postre resultaron fallidas: transformar a ACPO en una multinacional educativa, una opción fallida porque estaba sujeta a los cambios de enfoque de los gobiernos o entidades de asistencia internacional; e incursionar de lleno en la radio comercial, en abierta contradicción con su carácter de entidad sin ánimo de lucro (Téllez, 1974:120). Ninguno de los dos caminos rindió frutos y la organización original cerró sus puertas en 1989.

Volviendo a 1948, el mal comportamiento de la radio bogotana a raíz del asesinato del dirigente político Jorge Eliécer Gaitán marcó una larga etapa de control gubernamental que se prolongó durante décadas. Para Téllez (1974:90), “la magnitud del hecho, la impresión y la sorpresa, tomaron desconcertada a la radio e involuntariamente se hizo cómplice del caos nacional”. Las principales estaciones y radioperiódicos funcionaban en sedes ubicadas a escasa distancia del lugar del magnicidio. La *Emisora Panamericana* tenía sus estudios en los sótanos de la avenida Jiménez, literalmente a pocos pasos del sitio donde cayó Gaitán. Su director, José Vanegas Rivera, sacó los micrófonos a la calle abarrotada de gente y promovió el caos. Rómulo Guzmán dirigía otro noticiero, que se emitía simultáneamente por dos emisoras de la ciudad, desde la una de la tarde. Al conocer la noticia decidió programar música fúnebre, pero una turba irrumpió en el estudio y durante varias horas estuvo incitando a la revuelta y la destrucción. La *Radio Nacional* fue también víctima de una acción semejante. Y *La Voz de Colombia*, de inclinación política afín al gobierno, fue destruida completamente. Sólo hasta la medianoche de ese viernes fatídico pudo el ejército recuperar las emisoras de Bogotá (Téllez, 1974:90-91)

De las cenizas del desastre, que dejó centenares de muertos y destruyó el centro de la capital y de otras ciudades, surgieron nuevas reglas. El gobierno suspendió todas las emisoras privadas, radioperiódicos y locutores y creó, de común acuerdo con las empresas, la Asociación Nacional de Radiodifusión, Anradio, un mecanismo de control conjunto entre el Estado y la sociedad civil (Asomedios, s.f.).

Dentro del nuevo marco legal y operativo, la radio se organizó empresarialmente y nacieron, entre otras, las cadenas nacionales como conglomerados apoyados por la gran industria. El grupo liderado por Coltejer, ya presente en *La Voz de Antioquia*, compró una emisora en Bogotá y sentó las bases para el nacimiento de *Caracol*. La nueva organización adquirió en ese momento tres transmisores de 5 kW de potencia a un costo unitario de 22 mil dólares. Y otro grupo liderado por Fabricato hizo lo mismo, dando origen a *RCN*, con una inversión, astronómica para la época, de 400 mil pesos (Pareja, 1984:54). Cuando ambas organizaciones se habían extendido por todo el territorio nacional, surgió en Cali, en 1953, *Todelar*.

También a mediados de 1948 apareció en Medellín la segunda emisora cultural del país, en el seno de la Universidad Pontificia Bolivariana, por iniciativa del rector, monseñor Félix Henao Botero, y de un grupo de estudiantes (Radio Bolivariana, s.f.)

El avance paulatino de las redes eléctricas y telefónicas permitió transmisiones como las de la Vuelta a Colombia en bicicleta, organizada en 1950 por el diario *El Tiempo* y convertida en un evento de escala nacional por la naciente RCN. Ese mismo año se creó el campeonato de fútbol profesional, el cual ofrecía un reto técnico menos ambicioso pero con un gran atractivo para la audiencia masiva.

Para contrarrestar los avances de su competidora, *Caracol* importó ese año desde Cuba los libretos y produjo localmente la radionovela *El derecho de nacer*, que durante 314 capítulos había paralizado literalmente a la isla caribeña dos años antes, inaugurando una etapa de dos décadas para la dramaturgia popular radial en Colombia.

En 1950 también nació en Bogotá la *HJCK*, la primera emisora cultural privada en Colombia, creada por un puñado de intelectuales jóvenes liderado por Álvaro Castaño Castillo, inicialmente interesados en transmitir un “radioperiódico cultural” (Del Castillo, 1990).

Dos inventos revolucionaron la radio colombiana (y mundial) a comienzos de los cincuenta. El transistor, patentado en 1951, permitió que los habitantes de vastas regiones rurales sin acceso a la electricidad pudieran beneficiarse no sólo de los contenidos de la radio comercial sino también de las emisiones con contenidos educativos y comunitarios. Y, por otro lado, la cinta magnetofónica (un invento alemán desarrollado en el nazismo, modificado y comercializado por la empresa estadounidense *Ampex* a partir de 1948) que representó una gran ventaja sobre la grabación sonora en discos de pasta, con los que no se podían corregir los errores ni editar los contenidos.

Cabalgando sobre modalidades de censura que habían surgido en el gobierno de Mariano Ospina Pérez a raíz de la violencia partidista y del “bogotazo”, el régimen militar de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) adscribió inicialmente el control de la prensa y la radiodifusión al Comando General de las Fuerzas Armadas y después lo trasladó a la Oficina de Información y Propaganda de la Presidencia, ODIPE (Mahecha, 2019:251). Pese al alborozo inicial con que fue recibido Rojas por los periódicos impresos y hablados, pronto se aclaró que la censura se profundizaba hasta invadir otros escenarios de la vida cotidiana como “la música, las comunicaciones telefónicas, el cine y generalmente todo aquello que pretendía generar opinión pública” (Acuña, 2013: 253).

“Durante los cuatro años del gobierno militar, la radiodifusión colombiana tuvo pocas alternativas distintas a su desarrollo comercial pri-

vado, cuidándose muy bien de provocar una reacción represiva por parte del régimen dictatorial” (Téllez, 1974:140). Las radionovelas, la música y los deportes fueron refugios seguros durante esos años, así como el humor “políticamente correcto” de Guillermo Zuluaga *Montecristo*; Emeterio y Felipe *Los tolimenses*; *Los Chaparrines*; y *La simpática escuelita de doña Rita*, todos ellos transmitidos en vivo (con los intérpretes maquillados y vestidos teatralmente) desde los suntuosos radioteatros de las grandes cadenas en Bogotá y Medellín.

Para 1955, Colombia contaba ya con 109 emisoras, 39 más de las que existían en 1941 (Pareja, 1984:52). El número siguió creciendo porque, aunque Rojas Pinilla inauguró la televisión en 1954, ese nuevo habitante del ecosistema mediático colombiano tardó más de diez años en convertirse en un vehículo masivo de comunicación, capaz de competir con la radio.

Las condiciones empresariales de la radio colombiana le permitieron, a partir de 1956, transmitir desde el exterior, inicialmente por vía telefónica y más adelante por satélite. Comenzando con la Vuelta a México en bicicleta de 1956, Todelar y Caracol compitieron en el cubrimiento de las Olimpiadas de Tokio, México y Munich, entre otros eventos.

Tal como se anotó más arriba, las primeras emisoras colombianas fueron artesanales, producto del entusiasmo y la laboriosidad de *gomosos*. Quizás el más notable haya sido César Estévez, que hacia 1926 construyó por su propia iniciativa un transmisor de potencia mínima, un micrófono, un pequeño amplificador conectado a la “electrola” de su casa del centro de Bogotá, para transmitir señales hacia la residencia de un familiar en Chapinero, donde instaló un pequeño receptor también fabricado por él. Un año más tarde, con dos amigos, construyó el primer transmisor para la *HKF, La Voz de Bogotá*, de la cual fue socio tres años, y en 1929 fabricó otro para *La Voz de Colombia* (futura *Voz de la Víctor*).

Para que su emisora tuviera oyentes, Estévez montó una fábrica de radiorreceptores de bajo precio en 1927. Tres años después se fue a estudiar electrónica a Estados Unidos, pero al regresar, en 1932, se encontró con que la empresa de radios había quebrado y la emisora no daba utilidad. Liquidó la compañía y se dedicó a fabricar transmisores para emisoras de todo el país, de los cuales llegó a vender e instalar alrededor de doscientos (Téllez, 1974:126-127).

En esas épocas de onda corta, un receptor casero podía captar emisoras desde México y Argentina, así como algunas escasas transmisio-

nes en español desde Estados Unidos, Londres y Berlín, que sirvieron como modelos de programación y locución. Diez años más tarde, la CMQ de Goar Mestre en Cuba se convirtió en la principal influencia de la radiodifusión colombiana (Téllez, 1974:39).

En 1938, la naciente emisora *Nueva Granada* instaló cables propios y los combinó con líneas telefónicas alquiladas para transmitir desde los distintos escenarios donde se desarrollaban los Juegos Atléticos Bolivarianos, creados para celebrar los 400 años de Bogotá. El director de la emisora acondicionó su automóvil con una planta eléctrica y un transmisor portátil, trajo desde Manizales a Carlos Arturo Rueda para transmitir los partidos de fútbol “y Colombia conoció entonces al que luego consagró para siempre, como el primer locutor deportivo” (Téllez, 1974:41).

La saturación de las ondas cortas en el mundo obligó a congregarse una convención internacional en El Cairo, en 1938, para reordenar el espectro. Por iniciativa de Colombia se “descubrió” la banda de 62 metros como “banda tropical”, que ensayó la *Nueva Granada*, y muchas emisoras del país se trasladaron a esas frecuencias, así como los radiodifusores de Inglaterra y otras potencias para sus colonias de África y Asia (Pareja, 1984:36; Téllez, 1974:42).

En 1940 llegaron al país los primeros aparatos para fabricar discos, uno a Medellín, donde se inició una pujante industria fonográfica y dos a Bogotá. Por cuenta propia, Antonio Fuentes en Cartagena llevaba algún tiempo haciendo grabaciones de prueba en el corredor de su casa. En esas “cortadoras” de discos, como se las llamaba, se grabaron en un principio, además de música, noticias captadas en las ondas cortas internacionales, como la muerte del papa Pío XI, así como los discursos de los principales protagonistas de la Segunda Guerra Mundial. “También (...) todas las ceremonias del matrimonio de la princesa Isabel, hoy reina de Inglaterra, con el duque de Edimburgo, grabación que hubo de repetirse dos veces más por solicitud del público” (Téllez, 1974:74).

La grabación fonográfica quedó superada, a comienzos de los cincuenta, por la llegada de las cintas magnetofónicas. La música, el periodismo y el radioteatro dieron un salto cualitativo enorme con este nuevo invento. Igualmente revolucionaria había sido la aparición, a partir de la Segunda Guerra Mundial, del teletipo, que permitía la recepción instantánea de noticias nacionales e internacionales en las propias salas de redacción de las emisoras y periódicos. Las noticias llegaban por radiotelegrafía, en clave Morse y en inglés. “El texto venía ultracomprimido, como se solían redactar los telegramas por esos días (‘Domingo

esa, Julián’), de manera que no se trataba solamente de traducirlos sino de ‘inflarlos’, dándoles contexto y muchas veces una coherencia que no aparecía a primera vista” (Villar, 2004:93).

La segunda década del siglo XXI muestra un sector de radiodifusión legal en Colombia integrado por 626 emisoras comunitarias, 667 comerciales y 285 de interés público (sostenidas por el Estado), para un total de 1.578 estaciones cuya señal llega al 98 % de la población. La distribución por bandas de frecuencia muestra un 80 % en FM y un 20 % en AM (MinTIC, 2021). El fenómeno de la radiodifusión “pirata”, infortunadamente, azota a esta industria de manera creciente. Sin excepción las emisoras abiertas en Colombia cuentan con páginas web y transmisión directa a través de internet (*streaming*) de la señal principal y muchas han creado servicios exclusivamente digitales especializados, como el video y los pódcast.

No ha incursionado la radio colombiana en los llamados “muros de pago”. Su modelo de sostenibilidad sigue basado en la venta de publicidad intercalada dentro de la programación. Según su ámbito de cubrimiento, se benefician de la publicidad radial centenares de pequeñas, medianas y grandes empresas locales, regionales y nacionales, que dinamizan sus negocios a través de distintas modalidades de anuncios.

### **La televisión**

A diferencia de la prensa y la radio, la televisión en Colombia surgió en 1954 como una dependencia centralista de la Presidencia de la República y permaneció en esa órbita estatal durante más de treinta años. La participación significativa de la empresa privada sólo fue posible a partir de 1963.

Basándose en lo que había visto casi veinte años antes en la Alemania nazi, el dictador militar Gustavo Rojas Pinilla intentó crear una televisión financiada completamente por el gobierno, pero muy pronto descubrió que el modelo era completamente insostenible.

Un testigo excepcional de la época, Fernando Restrepo Suárez<sup>6</sup>, describe así lo que sucedió:

---

<sup>6</sup> En más de 65 años de vinculación a la televisión en Colombia, Restrepo Suárez cumplió roles tan diversos como proveedor comercial de los primeros equipos de producción; fundador y socio de RTI; artífice de la transmisión especial por la llegada del hombre a la luna; creador de TV Cable; y concesionario fallido de la licitación para un satélite colombiano.

Luego de un año largo, ya estaba claro que los recursos que la Televisora necesitaba para su funcionamiento eran mucho mayores de lo calculado inicialmente, por lo cual se hacía imprescindible buscar la forma de comercializar, al menos algunos de sus espacios. Preocupaba, eso sí, al gobierno perder su control, pues todavía estaba fresco el episodio del 9 de abril (...) A pesar de las prevenciones, en agosto de 1955 el gobierno decide delegar esa comercialización en TVC (Televisión Comercial), una compañía conformada por las empresas radiales Caracol y RCN. (...) No obstante, fue un intento fallido porque TVC se limitó a ser una comisionista, en lugar de aprovechar la oportunidad de empezar a producir por cuenta propia. En últimas, era solo una intermediaria entre las agencias de publicidad, que tenían sus clientes, y la televisión. Una intermediación sin ningún mérito, que Fernando (Gómez Agudelo) cortó de tajo, consciente de que era una labor que la televisión podía hacer directamente (Restrepo, 2021:83-84).

Al caer el régimen, en 1957, según el director y libretista Bernardo Romero Pereiro la televisión colombiana sobrevivió de milagro. “Las intenciones de Alberto Lleras Camargo eran las de acabar con todo aquello que tuviera la firma del general. El desprecio por ese medio era tal que nos vimos obligados a buscar nuevas fuentes de trabajo, relacionadas con nuestro amor que era el teatro, y olvidarnos por completo de la televisión por un buen tiempo. Luego aparecieron las empresas privadas con ganas de hacer de nuevo televisión, pero ya era una cosa distinta” (Inravisión, 2004:80). De hecho, para alejarla de su despacho porque “olía a dictadura”, Lleras Camargo la desligó de la presidencia y la trasladó al Ministerio de Comunicaciones.

La única empresa privada dedicada a la producción y comercialización de televisión en esa época, Punch, transmitía de manera esporádica eventos especiales como algunas corridas de toros y el regreso a Colombia de la Miss Universo de 1958, Luz Marina Zuluaga, entre otros. Punch fue en sus inicios una agencia de publicidad, fundada en 1956 por Alberto Peñaranda y su esposa Cristina Schneider.

La década de los sesenta trajo el despegue definitivo, con la creación de Inravisión para regular las relaciones entre las programadoras privadas y el Estado, con la entrada en operación de un segundo canal (privado e inicialmente local) y con el establecimiento de la televisión educativa. El Instituto se planteó como un ente descentralizado, una figura jurídica muy utilizada durante los dos primeros gobiernos del Frente Nacional para asumir ciertas actividades del Estado que dependían directamente del Ejecutivo. Tenía autonomía y presupuesto, así

como obligaciones y compromisos de conseguir recursos para seguir sosteniendo la televisión. Los ingresos de Inravisión, que pronto se convirtió en una entidad altamente rentable, provenían del arrendamiento del tiempo al aire a los particulares, así como de la venta de servicios de grabación y edición. A su cargo tenía la televisión educativa, una planta de personal numerosa y el mantenimiento de la red de transmisores y repetidoras dispersos en todo el territorio.

A través de once licitaciones públicas se adjudicaron horarios a las empresas privadas, así:

**Tabla 1.**  
**Las licitaciones de Inravisión**

Período	Programadoras
1966-1967	19
1968-1969	12
1970-1972	11
1973	16
1974-1976	37
1977-1978	27
1979-1981	60
1982-1983	57
1984-1986	24
1987-1991	33
1992-1998	24

*Fuente: Elaboración propia con información de Inravisión (1994:140, 156, 176, 212, 213, 217,231, 253, 268, 292, 339, 371)*

Los programas más controvertidos de esta etapa de la televisión colombiana, que los gobiernos adjudicaban con milimetría frentenacionalista, eran los noticieros y los espacios de opinión, en gran medida como consecuencia de la herencia sombría del 9 de abril de 1948. Igualmente sensible era la adjudicación de telenovelas, un género costoso pero altamente rentable cuando alcanzaba alta sintonía.

La complejidad de ambos tipos de programación determinó (y sigue determinando) en gran medida la capacidad empresarial y la sostenibilidad de las productoras a lo largo de la historia.

Fue titánica la tarea de producir el primer noticiero privado, el Repórter Esso, que migró de la radio a la televisión en 1957 y a partir del año siguiente cambió de nombre varias veces según los patrocinadores (*Enka*, *Suramericana*). Su director durante 20 años, Alfonso Castellanos, recordó en 1991 que “se trabajaba arduamente para llegar todas las noches, durante quince minutos, a los ochocientos mil televidentes con que contaba el país en ese entonces. (*Punch*) contrataba camarógrafos y equipos de cine en 16 mm para la elaboración de las películas que acompañaban al informativo. No había satélite para Colombia y las microondas eran muy deficientes, de tal modo que las filmaciones, tanto nacionales como internacionales, tenían que ser enviadas por avión” (Ronderos, 1991:38). Por limitaciones técnicas, las películas que ilustraban las noticias eran insonoras y el presentador en estudio hacía la narración en vivo.

En una oficina muy pequeña en Bogotá se realizaba la edición: “Trabajar en esta oficina era un problema porque editábamos de noche y cerraban el edificio a las 6 de la tarde y era muy difícil entrar o salir. Se corría el riesgo de quedarse encerrado o de no poder entrar con nuevo material”. Por física escasez de imágenes, el noticiero utilizaba mapas elaborados por la agencia UPI, que se proyectaban al lado del presentador, con símbolos superpuestos. “Por ejemplo, si un tren de la India se volcaba y no existían imágenes de esa noticia, entonces se sacaba un mapa de la India y encima se colocaba el símbolo de un tren cerca del lugar del accidente”, decía Castellanos (Ronderos, 1991:38-39).

Con los años llegaron las nuevas tecnologías: mejoras en el cable submarino entre Europa y Estados Unidos, el *videotape* (1969) y el satélite (1971). Las noticias que llegaban a Nueva York desde distintos lugares del mundo por cable submarino se podían transmitir el mismo día en el noticiero “siempre y cuando empataran con el avión de Avianca” que venía para Bogotá, según Castellanos (Ronderos, 1991:42).

Aris Vogel, periodista del noticiero *Suramericana*, relata el traumatismo de las primeras experiencias con el *videotape*: “En el noticiero trabajábamos con una cámara que tenía Inravisión (...) la cámara tres mil y era algo espantoso. Se necesitaban cinco o seis personas para manejar esa vaina. Yo me acuerdo que ese monstruo se montaba en un jeep y eran cinco personas (para manejarla); además tocaba pagar unos costos altísimos a Inravisión y por lo incómodo se usaba muy poco”. La Ampex VR-3000 tenía la ventaja de grabar el sonido simultáneamente con la imagen, pero su costo de adquisición era prohibitivo para las

empresas particulares. En 1972, su precio de venta en Estados Unidos era de 42.000 dólares más 9.000 dólares de accesorios como base para trípode, baterías, etc. (LabGuy's World).

Con el tiempo mejoró la vida para los informativos, cuando los equipos portátiles bajaron de tamaño, peso y precio, y llegaron el color y las facilidades de iluminación y sonido, así como una mayor duración de las baterías.

Como quedó dicho, la evolución de las telenovelas en Colombia también sirve como hilo conductor para dimensionar la capacidad empresarial de las productoras. En el período previo a la revolución cubana, las empresas jaboneras estadounidenses patrocinaban telenovelas en La Habana y después recorrían toda América Latina con los libretos (In-ravisión, 2004:79).

La primera de ellas, producida por Punch, se llamaba *El 0597 está ocupado* y salió al aire en 1959. “No se hacía a diario, como hoy”, recuerda Romero, “sino tres veces a la semana. La firma *Colgate Palmolive* había hecho esta telenovela en distintos países (Cuba, República Dominicana, Puerto Rico), pero como en esa época no se hacía grabación en *video-tape*, se tenía que producir la novela en cada país” (Ronderos, 1991:88).

En palabras de Romero, “*RTI* copió la idea y posteriormente se turnaban entre las dos programadoras [también *Punch*]: una pasaba una novela lunes, miércoles y viernes y la otra (una distinta) los martes, jueves y sábado” (Ronderos, 1991:89).

Aunque parezca increíble, a lo largo de las licitaciones las telenovelas se convirtieron en instrumento de premio o castigo para las programadoras, según los avatares de la política y la opinión. Romero:

Tanto los funcionarios de los gobiernos como los intelectuales y los periodistas consideraban a la telenovela como lo más bajo a que se podía llegar. Los ataques eran a todas las (...) que se hacían en Colombia. Era un género despreciado, vilipendiado. Cada gobierno que llegaba trataba de inventarse reglas para ponerles trabas a las telenovelas. Un gobierno se inventó que (...) tenían que estar basadas en obras literarias colombianas. Lógicamente, cuando se hicieron 5 telenovelas se acabaron las obras literarias colombianas para llevar a la televisión. Ya se había hecho *La Vorágine*, *María*, *El Alférez Real* y no habían más. Empezaron a aparecer un montón de libritos perdidos de

algún tío que había escrito algo y de ahí nos agarrábamos para justificar su origen colombiano. Julio Jiménez hizo varias telenovelas basadas en libritos que nadie conocía, para cumplir con esa norma. El siguiente gobierno, el de Alfonso López M., se dio cuenta de la gran embarrada del anterior y tuvo la brillante idea de decir que la telenovela debía ser adaptada de obras de la literatura universal. Para cumplir esa nueva regla muchas empresas “masacraron” obras de Víctor Hugo y muchos otros escritores, y se hicieron *El Jobado de Nuestra Señora*, *El Extranjero*, *Rasputín* y otras que no tenían nada que ver con nuestro medio. Y lo más risible eran las torres de la catedral de Notre Dame hechas en un estudio minúsculo. Otra vez la telenovela colombiana a llorar porque de esta forma no se podía competir en los mercados externos (Inravisión, 2004:81).

Mientras tanto, los televidentes empezaban a caer bajo el hechizo de producciones latinoamericanas como *Simplemente María*, una telenovela peruana de 435 (¡435!) capítulos transmitida desde abril de 1970 (El País, 1970).

Finalizando la década de 1970 comenzó a cambiar el panorama, según Romero Pereiro, gracias a las miniseries semanales de una hora, un formato inspirado en Raíces, una producción estadounidense de 1977, a partir de la cual se creó *El cuento del domingo* (Inravisión, 2004:81). En la línea de esa nueva estirpe de dramatizados se produjeron inicialmente obras literarias importantes de Latinoamérica, luego se pasó más adelante a series como *La abuela* y *Los cuervos* y posteriormente a telenovelas de alto nivel de realización, de distintas empresas, como *Caballo viejo*; *Pero sigo siendo el rey*; y *Café, con aroma de mujer*, entre muchas otras.

La llegada del color, entre 1979 y 1981, así como los nuevos equipos más livianos y versátiles para la grabación en exteriores, potenció la posibilidad de exportar las telenovelas colombianas que comenzaron a competir con solvencia frente a las mexicanas, venezolanas y brasileñas en distintos mercados.

El otro tipo de programación que servía para medir la capacidad técnica, económica y empresarial de las productoras era el de las transmisiones especiales. El pionero fue Alberto Peñaranda, de Punch, que en junio de 1957 instaló cámaras de televisión en el estadio El Campín de Bogotá para transmitir los partidos entre Colombia, Paraguay y Uruguay, eliminatorios para el mundial de fútbol del año siguiente.

Un año después se creó *Telehipódromo*, una transmisión dominical remota de cuatro horas desde el hipódromo de Techo, que en los intervalos entre las carreras enlazaba con el estudio de la calle 24 para pasar películas o números de variedades. Con todas las limitaciones técnicas de la época, el programa se sostuvo durante varios años y se convirtió en una escuela para el personal técnico de la naciente televisión. Con algo de sorna, Fernando Gómez Agudelo decía en 1991 que “control remoto era un camión transmitiendo con microondas (que) en esa época no estaban bien inventadas. La potencia era bajitica y si las instalaciones no eran perfectas la señal no entraba. Era una lucha todos los domingos y eso fue un gran aporte” (Ronderos, 1991:14).

En 1968, la visita del papa Pablo VI a Bogotá se convirtió en un desafío internacional de grandes proporciones. Aunque sólo duró dos días, trajo consigo la responsabilidad de generar la primera transmisión en color desde América Latina, utilizando unos servicios satelitales con los que el país todavía no contaba. Con una estación móvil estadounidense, los equipos conjuntos de Inravisión, la RAI, RTVE y productoras de México y Venezuela pudieron transmitir imagen y sonido en varios idiomas para unos 800 millones de televidentes de todo el mundo desde la catedral primada, el palacio presidencial, el aeropuerto El Dorado, el templete eucarístico, el campo de San José en Mosquera y las calles de Bogotá (Téllez, 1974:166-167).

En julio del año siguiente, la transmisión para Colombia de las primeras imágenes del hombre en la Luna fue una odisea liderada por la programadora RTI, cuyos directivos alquilaron una estación rastreadora “portátil” (pesaba 25 toneladas) en Estados Unidos y la trajeron hasta la Guajira venezolana en cuatro aviones de la Fuerza Aérea Colombiana. Utilizando equipos de Inravisión y Telecom y en asocio con el canal privado venezolano *Radio Caracas Televisión*, la señal llegaba hasta el cerro Jurisdicciones en Santander (3.558 msnm), donde montaron un estudio de transmisión provisional. El entonces gerente de RTI, Fernando Restrepo Suárez, no está seguro de que semejante despliegue técnico y logístico haya dejado ganancias. La comercialización del programa se hizo de forma conjunta con *Caracol* y *Punch*, con quienes se había conformado desde hacía cuatro años un *pool* para la venta de publicidad. Él advierte que “sin duda fue una transmisión que había que hacer, era el evento. En Suramérica, solo Colombia y Venezuela lo transmitieron (y) en el resto del continente también lo hicieron México y Panamá” (Restrepo, 2021:149-155).

Con la conexión satelital desde Chocontá, inaugurada en marzo de 1971, la televisión colombiana ensanchó sus horizontes. La primera transmisión de envergadura enlazó a los 22 países que tomaron parte en los Juegos Panamericanos de Cali, entre el 30 de julio y el 13 de agosto de ese año, liderada por Punch, con equipos de Inravisión y Telecom. Desde distintos escenarios de la ciudad se hicieron 15 emisiones, cada una con una duración promedio de once horas, para un total de 204 horas. Pese a que las grabadoras de video de la época podían pesar una tonelada y tenían serias limitaciones para editar, equiparon tres unidades móviles y seis cabinas para las delegaciones extranjeras, y llegaron a cubrir media docena de escenarios diferentes de forma simultánea (Ronderos, 1991:20-22).

Los cuantiosos ingresos por alquiler de espacios al aire y de sus estudios de grabación le permitieron a Inravisión ampliar paulatinamente la red de transmisores por todo el país, ensanchar sus instalaciones y financiar la televisión educativa.

Pese a ello, en la primera mitad de los setenta se creó un cuello de botella en la producción, agravado por las agudas restricciones sindicales y el atraso tecnológico de Inravisión. Para cumplir con las 69 horas semanales adjudicadas a las tres empresas del *pool*, en 1975 RTI, Punch y Caracol crearon la empresa *Gravi*, un centro de grabación y postproducción dotado con modernos equipos de color. Para operar la nueva tecnología entrenaron camarógrafos, luminotécnicos, vestuaristas y escenógrafos. La millonaria inversión les permitió empezar a exportar programas y telenovelas, que paradójicamente se siguieron emitiendo en Colombia en blanco y negro hasta 1979, por restricciones de Inravisión (Restrepo, 2021:165-168).

Durante el gobierno Turbay Ayala (1978-1982) se presentó una saturación televisiva por la adjudicación de espacios a 60 programadoras, lo cual puso en peligro la sostenibilidad de la industria. “Entraban y salían empresas tan pequeñas que ni se les podía llamar así, eran una infinidad de ‘programadoras’ que tenían media, una o dos horas adjudicadas. Todo por la partija ridícula en que muchas veces convirtieron a las licitaciones. Ese fue el peor momento de la televisión” (Restrepo, 2021:181).

En 1979 llegó, finalmente, el color y seis años después, durante el gobierno de Belisario Betancur, se promulgó la Ley 42 de 1985, que independizó a Inravisión del poder ejecutivo, convirtiéndola en una enti-

dad asociativa estatal con participación de la sociedad civil, abrió la posibilidad de crear canales regionales y autorizó el funcionamiento de la televisión por cable. En los ochenta llegaron también las video-grabadoras domésticas de *Betamax* y *VHS* y las antenas parabólicas.

Sin embargo, durante la presidencia de Betancur el país perdió la oportunidad de tener un satélite propio. “Ese es tal vez el error tecnológico más grande que ha cometido Colombia, en materia de comunicaciones. Hoy hay 4.000 o 5.000 satélites en órbita. En ese entonces (...) había 10 o 15, quizás menos (...) Ese segmento se perdió, lo tomó *Panamsat*, una compañía que formó el grupo de Emilio Azcárraga, de México, y otros inversionistas, en un negocio fabuloso que ha debido ser de Colombia.” (Restrepo, 2021, entrevista con el autor).

Pese a los altibajos e imperfecciones, para Restrepo Suárez los 35 años del sistema híbrido entre el Estado y los particulares, que duró hasta 1998, permitieron una televisión “muy buena y en parte la añoramos, porque pudimos hacer grandes obras de teatro, música, espectáculos, etc. que por el tamaño mismo de la televisión y por los costos no se habría realizado” (2021, entrevista con el autor).

A finales de la década de los noventa se crearon los canales privados de televisión; surgieron nuevos canales regionales y locales y llegaron los servicios de señal satelital directo al hogar. Hoy existen en Colombia 7 canales de televisión nacional abierta, 29 canales por suscripción, 14 canales regionales y 41 locales (Tabla 2).

**Tabla 2.**  
**Canales de televisión en Colombia**

<b>TV nacional abierta</b>
Caracol TV
Caracol HD2
RCN TV
NTN24
Canal 1
Señal Colombia
Canal Institucional

<b>Canales regionales</b>	
Canal Trece	Telecaribe
Trece+	Telecaribe Plus
Canal Capital	Telepacífico
Canal Capital HD2	Origen Channel
Teleantioquia	Canal TRO
Teleantioquia HD2	TRO+ Plus
Telecafé	Teleislas

<b>Canales por suscripción</b>	
Canal Congreso	Tele Nostalgia
Zoom TV	Rumba TV
Cablenoticias	Mi Gente TV
TV Agro	RCN Novelas
Cristovisión	Novelas Caracol
Canal Antiestrés	Claro Sports 2
Cantinazo TV	Cinema +
Hogar TV	RCN NT Internacional
Supermúsica TV	Win Sports
Trendy Channel	Win Sports+
Red+	Caracol Internacional
Época	Teleamiga
Claro Música: Me gusta	CMB Televisión
Claro Música: Sin límites	Avivamiento TV
Radiola TV	

<b>Antioquia</b>		<b>Casanare</b>		<b>Sucre</b>	
Telemedellín	Medellín	Mi Canal 2	Yopal	Canal Doce	Sincelejo
Cosmovisión	Medellín	<b>Caquetá</b>		Más TV	Sincelejo
Canal U	Medellín	TV5	Florencia	<b>Tolima</b>	
TeleVID	Medellín	<b>Cesar</b>		PyC Televisión	Ibagué
Canal CNC	Medellín	Canal 12	Valledupar	Señal Pacandé	Natagaima
Canal TVN	Bello	<b>Córdoba</b>		TV Bunde	Espinal
Canal Acuario	Rionegro	TV5	Montería		

				<b>Valle del Cauca</b>	
<b>Arauca</b>		<b>Nariño</b>		Canal2	Cali
Canal 4	Arauca	CNC Pasto	Pasto	Canal Cali TV	Cali
Canal CNC Arauca	Arauca	Telepasto	Pasto	Canal C	Cali
<b>Atlántico</b>		Canal NTV	Pasto	Univalle TV	Cali
Jerusalem TV	B/quilla	<b>Norte de Santander</b>		Canal 14	Cali
CTV Barranquilla	B/quilla	ATN Televisión	Cúcuta	Telefamilia	Cali
<b>Bogotá</b>		Tu Kanal	Cúcuta	Telemar	B/ventura
CityTV	Bogotá	<b>Santander</b>		Yubarta Televisión	B/ventura
<b>Bolívar</b>		Telepetróleo	B/bermeja	Canal CTP	Palmira
Canal Cartagena	C/gena	Enlace 10	B/bermeja	CNC Tuluá	Tuluá
		Paso TV	El Socorro	PSC Televisión	Tuluá

*Fuente: elaboración propia con base en información disponible en internet.*

## **EL ESTADO Y LOS MEDIOS**

Las relaciones entre el Estado y los medios de comunicación en Colombia se han concretado a través de centenares de disposiciones y normas legales de distinta categoría y naturaleza. Por su esencia, hay un marcado contraste entre la legislación de la prensa escrita, tan antigua como la llegada de la imprenta a nuestro territorio, con la de la publicidad exterior y especialmente con la de los medios electrónicos como la radio y la televisión, desde siempre determinada por la teoría jurídica del uso del espectro electromagnético.

### **Legislación de la prensa escrita**

El historiador Jorge Orlando Melo (2003) propuso a comienzos del presente siglo una periodización de la legislación de la prensa escrita en Colombia, a partir de la Constitución de 1886, dividiéndola en una primera etapa de autoritarismo y paternalismo, que se prolongó hasta 1948; un período de censura y persecución, entre 1949 y 1957; y un régimen de libertad y judicialización de la responsabilidad, desde 1957 hasta hoy.

La carta de 1886 garantizaba la libertad de prensa en tiempos de paz, pero la obligaba a responder cuando atentara contra “la honra de las personas, el orden social o la tranquilidad pública”, lo cual se prestaba para todo tipo de interpretaciones. Adicionalmente, el artículo transitorio identificado con la letra K del texto original de la Constitución le daba al gobierno poder para *prevenir* y reprimir los abusos de prensa. Decía Melo (2003) que, basándose en el término *prevenir* el gobierno se asignó el poder de suspender publicaciones nacionales que, a su juicio, violaran la norma constitucional y podía prohibir la circulación de periódicos extranjeros.

Durante los primeros 25 años de esta legislación, se impuso la interpretación de que sólo tenían derecho a las garantías de ley los periodistas que “ejercían el bien”. Fue el período, sin embargo, en que nació el periodismo diario en Colombia, que, aunque seguía adscrito a los dos grandes partidos políticos, quiso ser más atractivo y moderno, diseñado para un público más numeroso, con información de actualidad y una diagramación más agradable. Un buen ejemplo de ello fue *El Telegrama*, el primer diario privado del país y pionero en el uso del cable internacional. “Creados sin muchos recursos económicos, (los periódicos) se consolidaron rápidamente como empresas familiares, que no recurrían a capitales externos. Esta combinación de fidelidad política y estructura empresarial familiar produjo una prensa de gran combatividad política” que combinó “este carácter con rasgos de objetividad e independencia y con servicios de cubrimiento informativo aceptables para las nuevas clases medias” (Melo, 2003).

Desde 1909 hasta 1948 desaparecieron casi por completo las restricciones oficiales a la prensa y sólo se presentaron algunos procesos penales por calumnia.

El período de censura y persecución comenzó en noviembre de 1949, con la instauración de la censura previa a la prensa y la radio por parte del presidente Mariano Ospina Pérez, un estado de excepción que se prolongó durante los gobiernos de Laureano Gómez y su designado Roberto Urdaneta, así como de la dictadura militar de Gustavo Rojas Pinilla. Las medidas represivas invocaban el artículo 121 de la Constitución, que permitía al poder ejecutivo declarar turbado el orden público y en estado de sitio a toda la república o parte de ella. Adicionalmente, se creó una prensa estatal y paraestatal en condiciones legales, tributarias y comerciales privilegiadas.

Se presentaron también, sin que las politizadas autoridades de policía lo impidieran, graves hostigamientos como el asalto e incendio de varias casas periodísticas en distintas ciudades del país.

Finalmente, con el decreto legislativo 271 de 1957 el país volvió a tener una prensa “libre, pero responsable”. Según Melo, a partir de entonces, las normas legales no han dado pie para limitaciones importantes, aunque en temas de orden público se aplicaron restricciones secundarias a la información con base en el estatuto de seguridad de 1978 (gobierno Turbay Ayala) y se prohibió entrevistar a guerrilleros durante la administración de César Gaviria.

La Constitución de 1991 garantiza “a toda persona la libertad de expresar y difundir sus pensamientos y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura” (artículo 20). La norma ha sido interpretada como una garantía para la libertad de los periodistas frente al Estado y también como fundamento de la libre empresa en el campo de los medios. Pero según Melo también ha abierto un dilema en la interpretación del derecho de las personas de “recibir información veraz e imparcial”. ¿Significa que cada ciudadano debe determinar si la está recibiendo, incluso si lo que consume tiene sesgos ideológicos o religiosos o no es imparcial? Esta perspectiva favorecería el pluralismo de medios. ¿O se impone una obligación de que cada medio, cada texto publicado sea imparcial y pluralista? La Corte Constitucional parece orientarse por la segunda interpretación, pese a que, “esta tendencia evoca fuertemente la mentalidad antiliberal del siglo XIX, cuando los grupos conservadores y tradicionalistas alegaban que el error no tenía derechos” (Melo, 2003).

El otro campo conflictivo tiene que ver con los límites entre libertad de información y derecho a la intimidad, cuya interpretación errónea puede conducir a un amordazamiento intermitente de la prensa. Un ejemplo involucra al conocido jefe de un cartel de drogas, Iván Urdinola, que ganó una tutela contra un medio que lo había tratado de narcotraficante y obligó al periodista Germán Castro Caicedo a modificar un libro para retirar afirmaciones ciertas, pero no probadas judicialmente. Un caso más reciente sería el de Vicky Dávila, a quien la Corte Suprema de Justicia ordenó pagar una cuantiosa multa por la presunta vulneración del buen nombre de un coronel retirado de la policía.

### ***Legislación de publicidad exterior***

El funcionamiento de la publicidad exterior depende no sólo de la regulación nacional sino de más de 1.100 normas locales vigentes en cada territorio.

Esta circunstancia lleva a que este medio se encuentre inmerso en una incertidumbre jurídica permanente, que impide a las empresas invertir en tecnología y digitalización, lo que tiene a Colombia en un lugar rezagado respecto de las implementaciones tecnológicas desarrolladas en el mundo y que permitirían una sinergia perfecta con otros medios.

También hay consecuencias para la ciudadanía, que se ve privada de acceder a información veraz en tiempo real, no solo comercial, sino también de tipo educativo, cultural, institucional e incluso electoral.

### ***Legislación de radio y televisión***

En su historia de la radiodifusión colombiana, Pareja (1984) revisó las cuatro leyes y los 28 decretos que fueron decisivos para el desenvolvimiento del medio en el periodo de 1928 a 1966. Entre ellos, destacan las normas que respondieron a momentos históricos específicos, como la saturación de emisoras de 1936, el “bogotazo” de 1948 y la censura del gobierno militar en 1954, cuyo espíritu de desconfianza del Estado frente a la empresa privada terminó afectando el funcionamiento de la industria radiofónica (así como de la televisión) a lo largo de todo el Frente Nacional (1958-1974) e incluso después.

En el área de televisión, Vizcaíno (2004) y Garzón (2015:587-589) categorizaron las 12 leyes y los 4 decretos más significativos para el desarrollo de la televisión entre 1963 hasta el 2012. Los más importantes tienen relación con la creación de Inravisión en 1963, su transformación en una entidad asociativa estatal en 1985, la creación de la Comisión Nacional de Televisión en 1995, la creación de la televisión privada en 1996 y la distribución de competencias sobre televisión entre distintas entidades del Estado (ANTV, CRC, ANE) en 2012.

Desde mayo de 2015, Colombia cuenta con un decreto único reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (1078).

Veinte artículos<sup>7</sup> de la Constitución Nacional de 1991 están relacionados específicamente con el quehacer mediático en el país. Dentro de ese marco, los medios de comunicación colombianos deben acoger-

---

<sup>7</sup> Artículos 2o., 6o., 10o., 15o., 20o., 21o., 26o., 44o., 67o., 70o., 73o., 74o., 75o., 78o., 86o., 101o., 102o., 111o., 112o., y 135o. [http://www.asomios.com/wp-content/uploads/2017/07/marco\\_constitucional\\_01.pdf](http://www.asomios.com/wp-content/uploads/2017/07/marco_constitucional_01.pdf) Recuperado el 14 abril 2021.

se a centenares de normas que no obligan a las plataformas internacionales. El Sistema Único de Información Normativa, Suin-Juriscal<sup>8</sup>, registra 1.899 normas en el sector de TIC, de las cuales 1.809 están vigentes, 66 tienen vigencia en estudio, 21 son compiladas y 3 quedaron derogadas. De ellas, 870 afectan directamente a radio televisión y están adscritas a siete categorías de entidades estatales (Tabla 3)

**Tabla 3.**  
**Normas vigentes sobre radio y televisión**

	Congreso	Gobierno	Ministerio	CNTV-ANTV	CRC	ANE	Otros	Totales
Leyes	56							56
Decretos		23						23
Acuerdos					4			4
Resoluciones			551	63	35	24	17	690
Circulares			52	16	8		4	80
Decisiones							4	4
Documentos			12				1	13
								870

Fuente: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Normatividad/>  
Recuperado el 20 abril 2021.

## RETOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

¿Con qué tipo de comunicación contarán las generaciones futuras de Colombia para tomar decisiones en lo político, lo económico, lo social, lo personal? La respuesta está directamente relacionada con la sostenibilidad de un ecosistema comunicacional propio que, sin importar quiénes sean sus operadores, sea capaz de salvaguardar los componentes de la cultura, la identidad nacional y las libertades democráticas que necesita y merece la sociedad colombiana.

<sup>8</sup> <http://www.suin-juriscal.gov.co/suinjuriscal/index.html?filtro=comunicaciones&x=54&y=24> Recuperado el 19 abril 2021.

La explosión digital ha facilitado la aparición de millones de creadores de contenido, en su gran mayoría individuos que trabajan gratuitamente, muchos con la esperanza de alcanzar la masa crítica que les permitiría llegar a ser remunerados por marcas comerciales o plataformas globales.

La monetización a gran escala, hasta ahora, sólo parece posible para un puñado de conglomerados tecnológicos como Facebook (*Instagram, Whatsapp y Messenger*) y Google (motor de búsqueda, *Gmail, Android, YouTube, Google Chrome, Google Drive, Google Maps, Google Play, DoubleClick y AdSense*). En ambos casos, se trata de corporaciones de distribución de contenidos, no de creación ni curaduría, que venden publicidad comercial. Las posibilidades de que surjan nuevos jugadores importantes a escala mundial son remotas, a pesar de que en China e India hay compañías que aspiran a disputarles el liderazgo.

Como se vio más arriba, los medios de comunicación colombianos grandes y pequeños han librado arduas batallas a lo largo de su historia, relacionadas con nuevos formatos, cambios de mentalidad, abusos de autoridad, innovaciones tecnológicas, terrorismo, etc. Desde los años noventa del siglo pasado, internet añadió nuevos retos a los que tuvieron que adaptarse poco a poco.

Sin excepción, todas las empresas de comunicación del país cuentan hoy con estrategias de presencia y proyección en el mundo digital. Para lo cual requirieron adquisición de equipos, instalación de redes, entrenamiento de personal y, sobre todo, cambios dramáticos en las rutinas de trabajo. Productoras de televisión, estaciones radiales, periódicos y empresas de publicidad exterior crearon páginas web, servicios de *streaming*, canales de comunicación electrónica con usuarios y proveedores, entre muchas otras acciones, que consumen recursos y demandan constante actualización. Esto les ha permitido alcanzar públicos, nacionales e internacionales inimaginables hace unos años, sin que se hayan incrementado sus ingresos de manera proporcional.

Asomédios ha planteado en distintos escenarios la tesis de que la sostenibilidad de este dinámico ecosistema va a requerir, por un lado, nuevas reglas de juego que permitan “equilibrar la cancha” y, por otro, un nuevo régimen de reconocimiento de los derechos de autor de los contenidos publicados.

En el primer frente hay una dimensión global, cuya evolución depende de procesos que actualmente se adelantan en entidades extraterrito-

riales como la Unión Europea y naciones avanzadas tecnológicamente como Estados Unidos y China. Naturalmente, la capacidad de influencia de Colombia en esa escala es bastante limitada y el único camino posible será ir adaptándose a los cambios planteados desde afuera.

Además, hay una dimensión nacional. El Estado colombiano ha ido desarrollando paulatinamente sus capacidades de respuesta y gestión en distintos campos, desde el Centro Cibernético Policial, creado en 2009, hasta las acciones de la Superintendencia de Industria y Comercio en materias de protección del consumidor, competencia desleal y otros asuntos relacionados con las TIC. El poder ejecutivo, así mismo, ha establecido estructuras de vigilancia y control a través de distintas agencias y ministerios; y la rama legislativa ha ido actualizando no sólo las normas legales sino la jurisprudencia aplicable a usuarios y operadores del mundo digital.

Sin embargo, llama la atención que, pese a algunos esfuerzos aislados para simplificar la normativa, sobrevivan, como se vio más arriba, centenares de leyes, decretos, resoluciones, acuerdos y otras formas de reglamentación, algunas de las cuales surgieron en circunstancias históricas y políticas radicalmente diferentes a las actuales.

Una buena síntesis de la situación actual fue descrita por el presidente de Asomédios, Tulio Ángel, en la asamblea general del gremio el 31 de julio de 2020: “En el mercado publicitario y de difusión de contenidos han entrado a competir diferentes jugadores desde hace varios años, todos con una regulación diferente; ahora contamos con otros nuevos jugadores digitales poderosos, que no se rigen por normas locales y mucho menos bajo las mismas normas que atan a los medios tradicionales colombianos. Normas obsoletas creadas para un mercado cerrado de los años 90. Los diferentes jugadores, tanto las plataformas como los medios de trayectoria, están jugando en la misma cancha, pero con condiciones desiguales en detrimento de nuestros medios nacionales que deben cumplir con estrictas obligaciones financieras, impositivas, de contenidos, técnicas, y administrativas establecidas en la legislación colombiana, mientras que los otros jugadores no”.

A modo de ejemplo, la actual política pública audiovisual colombiana contempla 94 obligaciones específicas (Anexo 1) para los canales privados y los concesionarios de televisión por suscripción en Colombia. Las tareas acarrearán en su gran mayoría costos en las áreas de conte-

nido, infraestructura, programación, administración y finanzas. Pero ninguna de ellas afecta a las plataformas digitales de video como YouTube, Netflix y similares.

Los operadores de televisión abierta, por ejemplo, deben transmitir obligatoriamente y de manera gratuita los noticieros de la Cámara y el Senado, espacios para los partidos políticos, las asociaciones de consumidores, el ICBF y las intervenciones del presidente de la República, algunos de ellos en horarios de alto valor comercial.

Más aún, en Colombia parece prevalecer la idea de que los medios de comunicación nacionales deberían seguir asumiendo nuevas responsabilidades y tareas.

Tan sólo entre 2018 y 2020 se presentaron al Congreso de la República más de medio centenar de proyectos de ley que en su mayoría añaden nuevas cargas a los medios de comunicación y de publicidad exterior, de distintas maneras. La Tabla 4 muestra el número de proyectos, con corte al fin de cada legislatura, que abarcan materias tan disímiles como la unificación del lenguaje de señas hasta la reglamentación de dispositivos electrónicos para el suministro de nicotina, la tipificación del “delito publicitario” y la regulación de la divulgación de encuestas electorales. Sobra advertir que estas normas no comprometen a los creadores de contenidos digitales.

**Tabla 4.**  
**Proyectos de ley tramitados por el congreso 2018-2020**

	<b>Activos</b>	<b>Aprobados</b>	<b>Archivados /Retirados</b>	<b>Total</b>
2018-2019	10	8	34	52
2019-2020 I	9	3	35	47
2019-2020 II	38	1	3	42
2020 II	41	5	5	51

*Fuente: elaboración propia, con información de Asomedios.*

Por otro lado está el fenómeno de la explotación comercial de los contenidos publicados por los medios de comunicación por parte de las grandes plataformas digitales, con repercusiones catastróficas para los ingresos de los medios colombianos. En su conjunto, los ingresos

netos por publicidad de las empresas de medios en el país en 2019 (antes de la pandemia) habían retrocedido a niveles de 2004, según cifras de Asomedios.

Se trata de una problemática mundial que varios países como Francia, Reino Unido, Australia y Brasil han decidido enfrentar a través de diferentes herramientas, como la simplificación o modernización normativa; la imposición de obligaciones a las plataformas relacionadas con la generación de contenidos locales; pago de tributos y pagos equitativos por derechos de autor y conexos; y el monitoreo por parte de los reguladores sobre el impacto a la libre competencia que tienen dichas plataformas internacionales en el mercado digital. A la fecha, en el país ha habido pocos avances en este tema, crucial para la sostenibilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Olga (2013)* Censura de prensa en Colombia; 1949-1957 en Historia Caribe; Volumen VIII n.23; julio-diciembre 2013; pp.241-267
- Asomedios.* Reseña histórica (radio) <http://www.asomedios.com/radio/> Recuperado 10 marzo 2021
- Bibliowicz, Ariel (1979)* Lo público es privado: un análisis de la televisión colombiana. Tesis en Cornell University. Ithaca, NY.
- Cabrera; Luis Gabriel (2020)* Los inicios de la radio en Colombia: una aproximación a la radionovela. Trabajo de grado. Universidad Pedagógica Nacional; Licenciatura en Electrónica; Bogotá.
- Cacua Prada, Antonio (1968)* Historia del periodismo colombiano. Bogotá, Fondo Rotatorio de la Policía Nacional.
- Del Castillo; María Teresa (1990)* HJCK; la emisora que se hizo ‘con las uñas’. Revista Diners; Ed. 247; octubre de 1990. [https://revistadiners.com.co/cultura/67174\\_hjck-la-emisora-que-se-hizo-con-las-unas/](https://revistadiners.com.co/cultura/67174_hjck-la-emisora-que-se-hizo-con-las-unas/) Recuperado el 10 marzo 2021
- El País; 29 marzo 1970; Cali.* Anuncio promocional de la telenovela “Simplemente María” Disponible en Vitela; repositorio institucional Javeriana Cali (2011) <http://vitela.javerianacali.edu.co/handle/11522/1730?s-how=full> Recuperado el 13 abril 2021.
- Enciclopedia Colaborativa Cubana; Ecured* [https://www.ecured.cu/Chan\\_Li\\_Po#:~:text=Fue%20una%20serie%20humor%C3%ADstica%2C%20detectivesca;primer%20largometraje%20cubano%20de%20ficc%C3%B3n](https://www.ecured.cu/Chan_Li_Po#:~:text=Fue%20una%20serie%20humor%C3%ADstica%2C%20detectivesca;primer%20largometraje%20cubano%20de%20ficc%C3%B3n) Recuperado el 3 marzo 2021.
- Estrada; Victoria (2016)* ¿Cuántos somos? Una historia de los censos civiles y de la organización estadística en Colombia en la primera mitad del siglo XX en Historia Crítica; n. 64 (2017): 141-160. <http://doi:dx.doi.org/10.7440/histcrit64.2017.08> Recuperado el 3 marzo 2021.
- Garzón; Juan Carlos (2015)* Televisión y Estado en Colombia; 1954-2014. Bogotá; Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Gladwell, Malcolm (2010)* Small change. Why the revolution will not be tweeted en The New Yorker, 4 octubre 2010. <https://www.newyorker.com/magazine/2010/10/04/small-change-malcolm-gladwell> Recuperado el 20 abril 2021.

*Inravisión (1994)* Historia de una travesía. Cuarenta años de la televisión en Colombia. Bogotá; Inravisión.

*Inravisión (2004)* 50 años de la televisión en Colombia; 1 (primera entrega). [https://issuu.com/reinaldos1960/docs/50\\_a\\_\\_os\\_de\\_la\\_televisi\\_\\_n\\_en\\_colom](https://issuu.com/reinaldos1960/docs/50_a__os_de_la_televisi__n_en_colom) Recuperado el 13 abril 2021

*LabGuy's World*. The History of Video Tape Recorders before Betamax and VHS. <https://www.labguysworld.com/PrLst.jpg> Recuperado el 13 abril 2021.

*Lee, Edmund (2021)* Netflix Will No Longer Borrow, Ending Its Run of Debt en The New York Times, 19 enero 2021. <https://www.nytimes.com/2021/01/19/business/netflix-earnings-debt.html> Recuperado el 24 abril 2021.

*Mahecha; Sergio; 2019;* Discrepar en tiempos de autoritarismo: censura de prensa en el régimen de Gustavo Rojas Pinilla. Bogotá; Universidad del Rosario; Trabajo de Grado. P. 44.

*Marketwatch (2020)* Netflix changes its view on 'views,' which will boost its numbers by 35%. 25 enero 2020. <https://www.marketwatch.com/story/netflix-changes-its-view-on-views-which-will-boost-its-numbers-by-35-2020-01-21> Recuperado el 20 abril 2021.

*McLuhan, Marshall (1964)* Understanding Media. New York, Mentor.

*Meisel; Adolfo (2014)* Volando sobre la ruta de los vapores: los comienzos de Scadta; 1919-1930 en Revista Credencial Historia; Bogotá; marzo 2014. <http://www.revistacredencial.com/credencial/historia/temas/volando-sobre-la-ruta-de-los-vapores-los-comienzos-de-scadta-1919-1930> Recuperado el 3 marzo 2021

*Melo; Jorge Orlando (2003)* La libertad de prensa en Colombia: su pasado y sus perspectivas actuales. Conferencia leída en Andiaros; Bogotá. <https://www.banrepcultural.org/exposiciones/un-papel-toda-prueba/la-libertad-de-prensa-en-colombia-su-pasado-y-sus-perspectivas> Recuperado el 14 abril 2021.

*Melo; Jorge Orlando; Ávila; Ricardo (s.f.)* La libertad de prensa en Colombia. Conferencia disponible en línea <https://www.banrepcultural.org/multi-media/la-libertad-de-prensa-en-colombia-por-jorge-orlando-melo-y-ricardo-avila> Recuperado el 3 marzo 2021.

*Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicación de Colombia; Min-TIC.* <https://www.mintic.gov.co/portal/maparadio/631/w3-channel.html> Recuperado el 13 febrero 2021.

- Naciones Unidas (1987)* Report of the World Commission on Environment and Development. Nueva York. <https://digitallibrary.un.org/record/139811?ln=es> Recuperado el 5 marzo 2021.
- Pareja; Reynaldo (1984)* Historia de la radio en Colombia; 1929-1980. Bogotá; Servicio Colombiano de Comunicación Social.
- Postman, Neil (1979)* Teaching as a conserving activity. New York, Delacorte Press.
- Radio Bolivariana (s.f.)* Quiénes somos. [http://www.radiobolivarianavirtual.com/medellin-colombia/interna.php?id\\_pagina=3&volver=](http://www.radiobolivarianavirtual.com/medellin-colombia/interna.php?id_pagina=3&volver=) Recuperado el 10 marzo 2021
- Restrepo; Fernando (2021)* De la televisión y otras memorias. Un detrás de cámaras de la historia reciente del país. Bogotá; Intermedio editores.
- Roldán; Mery (2017)* ACPO; Estado; educación y desarrollo rural en Colombia; 1947-1974 en Radio Sutatenza: una revolución cultural en el campo colombiano (1947-1994). Bogotá; Banco de la República.
- Téllez; Hernando (1974)* Cincuenta años de radiodifusión colombiana; Ed. Bedout; Medellín.
- Universidad de Antioquia (s.f.)* Emisora Cultural Universidad de Antioquia. <http://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/emisora-cultural/sistema-radio-educativa> Recuperado el 10 marzo 2021
- Vallejo; Maryluz (2011)* Los genes de la prensa nonagenaria y centenaria. <https://www.banrepcultural.org/exposiciones/un-papel-toda-prueba/los-genes-de-la-prensa-nonagenaria-y-centenaria> Recuperado el 13 marzo 2021.
- Villar; Carlos (2004)* La pasión del periodismo. Bogotá; Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Vizcaíno; Milciades (2004)* La legislación de televisión en Colombia: entre el Estado y el mercado en Historia Crítica; n. 28 (2004): 127-144. <https://doi.org/10.7440/histcrit28.2> Recuperado el 14 abril 2021.





**CAPITULO III**  
**EVOLUCIÓN, ROL Y RESPONSABILIDAD**  
**DE LOS MEDIOS DE INFORMACIÓN**



Werner Zitzmann<sup>1</sup>

*Explicar, entender y promover el papel de los medios de información y del ejercicio periodístico, es fundamental para la vida en sociedad*

Los medios de información han sido, son y deben seguir siendo un elemento estructural en el sistema político, social y deliberativo, como fuentes creíbles y autorizadas para que los ciudadanos adquieran la información necesaria para ilustrarse, tomar decisiones y cimentar sus juicios de valor.

La dinámica actual de la información, así como la multiplicidad de canales y formatos que coexisten, ha fortalecido la necesidad y relevancia de la calidad, la rigurosidad y la veracidad como valores esenciales para quienes generan contenidos noticiosos e informativos para sus receptores.

En ese sentido, la evolución de los medios de información no solo tiene que concentrarse en fortalecer las plataformas mediante las cuales difunden sus contenidos e innovar sus prácticas para la producción de los mismos, sino que, por encima de todo, debe orientarse a capturar la atención genuina y merecer la confianza incondicional de las audiencias para poder asegurar la comprensión de información cierta, en medio de esta dinámica de acceso e intercambio de contenidos masiva, inmediata, ligera y efímera, tan poco propicia para el entendimiento y la reflexión.

Si bien el nuevo ecosistema de medios de información, en el que conviven los de tradición o legado y los nuevos emprendimientos, cuenta con múltiples actores de diferente perfil, orientación y naturaleza, son

---

<sup>1</sup> Director Ejecutivo de la Asociación Colombiana de Medios de Información, Ami.

pocos los que tienen la experiencia, el bagaje y la capacidad de consolidar una actividad organizada, juiciosa, confiable y sostenible en el largo plazo. De ahí la trascendencia de perseverar en el sostenimiento de los primeros, de estimular a los segundos y de propiciar la conjunción de esfuerzos de industria para hacer de la colaboración una forma de vida.

Los procesos de análisis, innovación y adaptación que todos los medios de información han afrontado a lo largo de las dos últimas décadas, y los que enfrentan los nuevos emprendimientos, dan fe del enorme reto por conectar, involucrar y mantener sus audiencias enganchadas con el trabajo periodístico, a través de formatos que de manera diferenciada entreguen buena información veraz y oportuna.

Y aunque estas prácticas modernas obedecen a la evolución en las tendencias de consumo, al acceso a la información y al uso de nuevas tecnologías que han transformado la manera en la que las personas se informan y consumen contenidos, la necesidad por la que más se clama a diario es la de medios de información diversos pero sobre todo comprometidos con el ejercicio de un periodismo serio, responsable y manifiestamente independiente de poderes e intereses políticos y económicos, o al menos transparente en cuanto a sus filiaciones, convicciones y compromisos, más allá de quiénes sean sus dueños.

Por el otro lado, en este contexto urgen receptores capaces de asumir un rol crítico y juicioso respecto a la calidad, veracidad y relevancia de los contenidos que consumen y comparten, independientemente de la plataforma de origen. Puesto que, en épocas de polarización, pasiones exacerbadas e indignación, resulta indispensable una sana pedagogía alrededor de la adecuada administración de la emotividad. Tarea no menor que exige del concurso organizado y constante de múltiples actores como la academia, las familias, los líderes, el gobierno, los periodistas y los medios entre muchos otros, con buen ejemplo y pedagogía.

## **EL MODELO DE NEGOCIO DE LOS MEDIOS DE INFORMACIÓN**

*A diferencia de muchas industrias y negocios, el posible cierre de la actividad periodística es un lujo que la sociedad no se puede dar*

Un ejercicio periodístico responsable supone: un permanente impulso hacia nuevos lenguajes; explorar nuevas formas de hacer las

cosas; una constante identificación de oportunidades; una apuesta permanente por la modernidad y las tendencias; y los recursos proporcionados al tipo de cubrimiento, investigación, análisis y difusión que se pretenda. Por tanto, la consolidación de fuentes que conduzcan a la sostenibilidad, ojalá rentabilidad, y ciertamente a la competitividad de la actividad en el corto, mediano y largo plazo.

A causa de la transición global por la que atraviesan hoy todas las industrias, la mayoría de ellas han tenido que adaptar sus negocios para responder a nuevas necesidades, a audiencias, públicos y clientes distintos y a variadísimas tendencias y hábitos de consumo, a preferencias y criterios de elección y selección de toda índole, en infinidad de mercados diferenciados e híper segmentados en constante estado de evolución. Esta realidad compleja ha hecho que los medios de información también deban repensar constantemente sus modelos de actividad y operación, lo cual exige un costoso y desgastante proceso de experimentación continua.

Por ello, la generación de información instantánea, multi-formato y multiplataforma de calidad, completa, confiable y creíble, requiere no solo de un equipo periodístico robusto, sino de un capital suficientemente potente para sostener esta forma de hacer periodismo, y siempre con la condición de no distorsionar la independencia de la información en el proceso de consecución de los recursos económicos.

Por años, los medios de información han financiado principalmente su operación con los ingresos que provienen de la publicidad, procurando mantener su imparcialidad, justo criterio y profesionalismo, con las dificultades y líneas grises que esto conlleva, en aras, precisamente, de la credibilidad como máximo valor del oficio periodístico. Pero esos dineros de la publicidad se han desviado y dispersado entre nuevos jugadores con tarifas muy bajas, acaso mayor efectividad masiva y, según parece, más fácilmente medible, como las plataformas tecnológicas y las redes sociales. Esa dramática disminución en los ingresos y las mayores condiciones que exigen los anunciantes que aún pautan en los medios de información, compromete sus campos de acción y de maniobra.

El periodismo también ha requerido, desde siempre, que los consumidores tengan la voluntad de pagar una suscripción por un contenido relevante, diferencial, de calidad, verídico y suficiente que

le permita al oficio seguir cumpliendo con su objetivo social. Esa voluntad y capacidad de las audiencias, así como ese diferencial a cargo de los medios, son hoy por hoy exigencias cada vez más patentes, y también más complejas, dada la infinidad de ofertas disponibles. Lo que determina un mercado altamente competido tanto de medios de información como de entretenimiento y cultura.

Los medios de información están buscando monetizar su trabajo retribuyendo a sus consumidores con contenidos de valor, nuevos formatos y en algunos casos opciones de suscripción al producto que se ajusten a sus preferencias en términos de contenido y tipos de plataformas. Por eso experimentan, revisan y ajustan permanentemente sus modelos, productos, costos y nóminas, lo que acarrea la toma de decisiones difíciles.

El estado de transición que viven así las casas periodísticas no es distinto al de los retos y desafíos que, en el pasado, como hoy, han representado para todos los jugadores de los mercados las grandes revoluciones que han cambiado y siguen cambiando el mundo. Y estos procesos de experimentación, de prueba y error, también demandan sólidas estructuras de capital y liquidez. Pero a diferencia de muchas industrias y negocios, el posible cierre de la actividad periodística es un lujo que la sociedad no se puede dar.

Como consecuencia de todo esto, en el entorno cambiante e incierto que nos rodea, es pertinente afrontar con la mayor seriedad y profundidad la discusión sobre el futuro de los medios de información y el papel que cada quien, dueños, directores, periodistas, audiencias, anunciantes y el Estado, tiene en su supervivencia y prevalencia.

## **EL FUTURO DE LOS MEDIOS DE INFORMACIÓN Y DEL EJERCICIO PERIODÍSTICO**

*Para garantizar y defender el derecho a la información y el legado de los medios de información, todos deben poner de su parte*

El cambio en los paradigmas evidencia que para el futuro de los medios de información es necesario que todos los actores se reconozcan como un todo responsable de garantizar y defender el derecho a la información y la libertad de prensa.

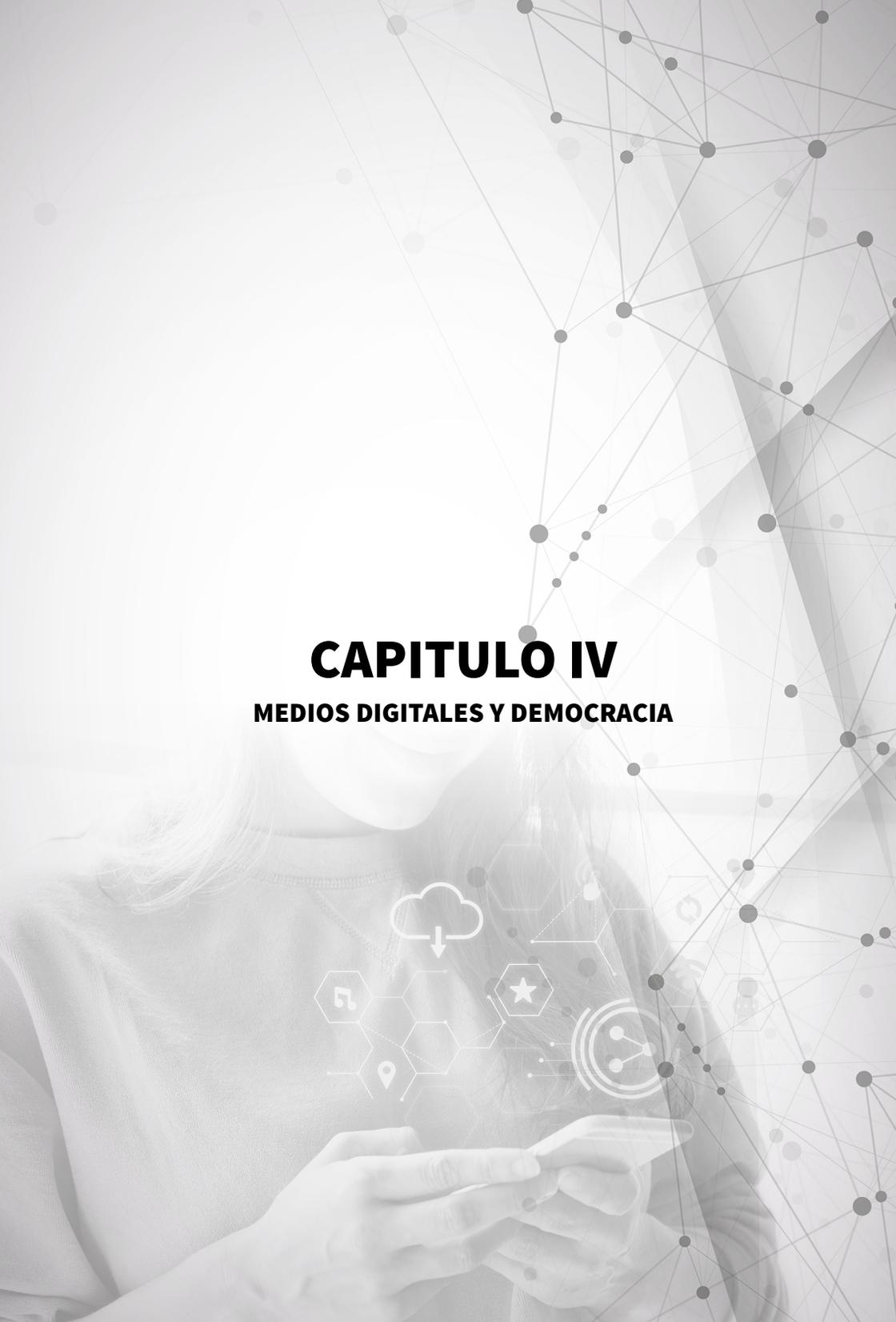
Probablemente, la producción de contenidos especializados y locales, orientados a satisfacer las necesidades de audiencias cada vez más empoderadas, marcará una ruta para la consolidación y sostenibilidad de plataformas informativas que promuevan un periodismo responsable que forme opinión, resulte útil en la cotidianidad, determinante en circunstancias críticas y propenda por un público con criterio, responsable y satisfecho.

Los medios de información tendrán que hacer esfuerzos monumentales y evidentes -y perseverar en ellos- para lograr sobrevivir demostrando su independencia y adaptándose a dinámicas y tendencias de consumo sin perder su orientación correcta: *el ejercicio periodístico que contribuya a la construcción de país y de una mejor vida en sociedad, en función de la gente y sus necesidades. Ese es su origen, esa es su misión y ese debe ser su compromiso incondicional por el cual deberá rendir cuentas.*

Desde lo privado, como es el caso de los afiliados a la Asociación Colombiana de Medios de Información Ami, así lo han entendido. Y como actores principales unidos han querido que esta exista, justificada y dedicada a trabajar por alcanzar un propósito superior que cohesione alrededor de un anhelo común, para rescatar la verdadera misión del periodismo y asegurar la permanencia de la función social que tanto, y con toda razón, se le reclama.

Desde lo público también se requieren verdaderas políticas orientadas a garantizar los derechos constitucionales a la libertad de expresión, la libertad de prensa y el derecho a la información, a través de la existencia de muchos medios de información que sean sostenibles y altamente competitivos, con una oferta nutrida, plural y diversa que despliegue periodismo profesional con el objetivo principal de informar de la mejor manera posible y con la garantía de que ninguna política comprometerá jamás su independencia editorial.





# **CAPITULO IV**

## **MEDIOS DIGITALES Y DEMOCRACIA**



*Iván Mauricio Durán Pabón*  
*Nathalia María Restrepo Saldarriaga*  
*Paula Juliana Ayala Madrigal*

## **LOS NUEVOS MEDIOS DIGITALES Y SU RELACIÓN CON LA DEMOCRACIA**

Los medios de comunicación tienden a asociarse con una mayor participación ciudadana y representan instituciones clave para garantizar el derecho de los ciudadanos de estar informados sobre su entorno político (Sobbrío, 2019). Bajo el actual contexto tecnológico Sobbrío expone una diferencia crucial entre los nuevos medios de comunicación digitales y los tradicionales. Para el caso de entornos débilmente institucionalizados (por ejemplo, regímenes autoritarios), expone que los medios tradicionales como los periódicos, la radio y la televisión, pueden ser fácilmente capturados por élites políticas, lo que afecta el ejercicio de la democracia.

Por su parte, aunque los nuevos medios digitales presentan importantes ventajas para favorecer la democracia, también enfrentan nuevos desafíos y riesgos para la misma. El cambio tecnológico, la masificación de Internet y los nuevos medios digitales como portales web, blogs y redes sociales han impulsado la expansión de medios de comunicación, fuentes de noticias e información. La democratización del servicio de Internet ha permitido la reducción de costos no solo para acceder a la información, sino también para crear, compartir, alcanzar y coordinar conocimiento e información de formas que antes no eran posibles (DNP, 2018). Además, los avances en regulación del Internet, como el principio de neutralidad de la red, favorecen que estos se encuentren menos sujetos a captura por parte de élites políticas y económicas.

El acceso a los medios digitales por parte de la ciudadanía puede representar nuevas capacidades en los individuos para su desarrollo hu-

mano, para ser parte de la sociedad y de la vida en comunidad, bajo la perspectiva de Sen (1997). Desde 1980, Alvin Toffler se refirió a los medios de comunicación de la ‘Tercera Ola’ como aquellos en los que las audiencias dejaban su rol pasivo, para convertirse en lo que denominó ‘el resurgimiento de los prosumidores’<sup>1</sup>. Incluso, es posible afirmar que todo el que tenga una cuenta en una red social<sup>2</sup> no es solo un consumidor de contenidos, sino un productor con capacidad de emitir información de manera pública y libre, lo que representa una herramienta fundamental de la democracia.

Siguiendo a Allcott y Gentzkow (2016), en las plataformas de redes sociales el contenido se puede transmitir entre los usuarios sin un filtro significativo de terceros, verificación de datos o juicio editorial. En algunos casos, un usuario individual sin historial o reputación puede llegar a tantos lectores como Fox News, CNN o el New York Times. Estos medios han adquirido un rol principal en la sociedad actual. De acuerdo con el informe *We Are Social 2021*, en el mundo hay 4.20 billones de usuarios activos de redes sociales (53.6% de la población mundial). En Colombia hay 39 millones, lo que equivale al 76,4% de la población total. Esto demuestra que, sin duda, una importante parte de la población mundial hace parte de la revolución tecnológica de hoy.

En los últimos años se han llevado a cabo investigaciones que evidencian el impacto de Internet y los nuevos medios digitales en algunos de los pilares fundamentales de las democracias, como la participación electoral de los ciudadanos y las movilizaciones sociales (Sobbrio, 2019). Autores como Anduiza, Cristancho y Sabucedo (2012) y Acemoglu, Hassan y Tahoun (2017) muestran que los nuevos medios digitales son una importante fuente para impulsar la movilización política y la participación ciudadana.

Sobre las redes sociales se ha concluido principalmente que permiten a las personas compartir recursos cognitivos y difundirlos sin un vínculo formal o compromiso con organizaciones u otras formas de pertenencia a grupos. Siendo así, estas complementan e impulsan, en lugar de sustituir, a las organizaciones de movilización tradicionales,

---

<sup>1</sup> El concepto de ‘prosumidor’ fue inicialmente definido por Marshall McLuhan y Barrington Nevitt, en el libro *Take Today* (1972), en el que aseguraban que la tecnología electrónica iba a permitir a las personas producir y consumir contenidos de manera simultánea. La palabra prosumidor es un acrónimo de las palabras Productor y Consumidor (funciona igual en inglés y en español).

<sup>2</sup> De acuerdo con el informe anual *We Are Social* de la plataforma Hootsuite, en Colombia hay 39 millones de usuarios de redes sociales, el 76,4% de la población.

como son los sindicatos, partidos o medios de comunicación (Bekkers, Beunders, Edwards y Moody, 2011; Bekkers, Moody y Edwards, 2011; Skoric, Poor, Liao y Tang, 2011).

Por ejemplo, Acemolgu et al (2017) evidencian que, en el marco de las protestas de la primavera árabe de Egipto, la actividad política en Twitter (ahora denominada X), como las publicaciones de líderes de oposición, llega a predecir protestas. Otro ejemplo es el acto de protesta masiva que tuvo lugar en España el 15 de mayo de 2011, de acuerdo con Enikolopov y col. (2016) donde los agentes tradicionales de movilización no jugaron ningún papel, mientras que el uso intenso de los medios digitales vino acompañado de grandes movilizaciones y diferencias significativas en las características sociopolíticas de los manifestantes.

Para el caso puntual de Colombia, datos de una encuesta del Pew Research Center (2021) revelan que el 53% de los colombianos considera que las redes sociales incrementan la posibilidad de tener una participación en los procesos políticos. No obstante, cabe resaltar que solo el 39% de los encuestados cree que los medios digitales son una buena influencia para la participación política de los ciudadanos. Es decir, en Colombia una significativa parte de la población no percibe los medios digitales como una herramienta eficaz para el fortalecimiento de la democracia. Aun así, Colombia no es la excepción en cuanto al aprovechamiento de los medios digitales en relación con la participación política, especialmente entre los más jóvenes. De La Garza et al (2018) afirman que los jóvenes están más convencidos que en otras épocas de que su voto hace la diferencia y usan las redes sociales como instrumento de participación política.

### ***Potenciales efectos negativos de los medios digitales en la democracia***

#### **Brecha de acceso a Internet y apropiación digital**

El ejercicio de los derechos a la libre expresión y a la participación mediada por lo digital está inevitablemente supeditado al acceso a la tecnología. Las regiones y poblaciones con mejores condiciones de acceso a conectividad y a dispositivos tendrán mejores oportunidades de informarse de manera plural y de participación equitativa. La falta de conectividad a Internet es un factor inicial que evidencia los desbalances en cuanto a derechos y acceso a los beneficios de la democracia en la sociedad actual.

Además, es necesario tener en cuenta aspectos contextuales por encima del potencial tecnológico. La alfabetización digital y los niveles de apropiación de la tecnología se hacen primordiales para el ejercicio de la democracia y la mejora de los procesos participativos. Existe una brecha entre grupos poblacionales que saben cómo usar los medios digitales y aquellos que no. Estos factores son limitantes manifiestas de las posibilidades del uso de los nuevos medios para favorecer los procesos de la democracia.

Además, diversas condiciones estructurales de carácter socioeconómico como la alfabetización y el acceso a la tecnología, como las de naturaleza política -cultura política, sistema electoral y de partidos-, condicionan el uso de Internet para estos fines (Resina, 2010). Factores como la edad y el nivel educativo se convierten en determinantes. Se revela que a mayor edad y mayor nivel educativo mayor es la relación positiva entre redes sociales y participación política (Pew Research, 2021).

### **Manipulación en la era digital: uso de algoritmos y noticias falsas**

Desde la perspectiva de un gobierno no democrático, las redes sociales son poco atractivas por su potencial para la protesta social organizada. Pero, por otra parte, son útiles como método para monitorear el comportamiento de los funcionarios locales, medir los sentimientos públicos y como un método para difundir propaganda (Quin et al. 2017, p. 119 en Sobbrío, 2019).

Bajo este actual contexto tecnológico, los gobiernos y la sociedad se enfrentan a nuevos retos con serias implicaciones políticas. Los medios digitales han empezado a ser cuestionados con frecuencia por haberse convertido en canales de desinformación y manipulación mediática. Un asunto de primera importancia en una democracia es la veracidad de la información. Las actualmente conocidas *fake news* o noticias falsas, son artículos noticiosos que son intencionalmente y de manera verificable falsos y que podrían inducir a error a los lectores. (Allcott & Gentzkow, 2016). Estas pueden poner en jaque desde decisiones gubernamentales hasta acciones ciudadanas, lo cual se profundiza aún más si esas noticias son de corte político.

De acuerdo con Allcott y Gentzkow (2016), existen dos motivaciones principales para proporcionar noticias falsas en los nuevos medios digitales. La primera se relaciona con la generación de ingresos publicitarios, es decir, cuando los artículos de noticias se vuelven virales en las redes sociales y los usuarios hacen clic en el sitio original. La segunda motivación

es ideológica. Algunos productores y promotores de noticias falsas buscan promover a los candidatos o partidos políticos de su preferencia.

Sin duda un importante efecto negativo del uso de medios digitales y las redes sociales son las noticias falsas. Un estudio del MIT financiado por Twitter en 2018, asegura que las noticias falsas tienen 70% más retuits, lo que las hace llegar “más lejos, más rápido, más profunda y ampliamente la información” (Vosoughi, 2018). De acuerdo con Arrojo (2020), los medios digitales son escenarios idóneos para la circulación de las noticias falsas. En estas prevalecen los mensajes emocionales sobre los objetivos. Arrojo cita a Vosoughi, Roy, Aral y Sinan (2018) cuando afirma que las noticias falsas tienden a apelar a las emociones más primarias como el miedo, la rabia o la tristeza.

No obstante, es clave mencionar que un número creciente de usuarios de redes sociales ha empezado a cuestionarse la veracidad de los contenidos que consumen en las redes sociales. Un estudio de BuzzFeed e Ipsos Public Affairs (2016) reveló que más de la mitad de los encuestados (54%) cree ‘solo un poco’ o ‘nada’ en las noticias que lee en Facebook.

Un ejemplo, es la producción y difusión de noticias falsas en las elecciones de Estados Unidos en 2016. De acuerdo con Allcott y Gentzkow (2016), tres meses previos a las elecciones presidenciales de 2016 se recopiló una base de datos con 115 noticias falsas, a favor de Trump, que se compartieron en Facebook 30 millones de veces y 41 historias falsas, a favor de Clinton, compartidas un total de 7,6 millones de veces. Esta información, afectó el comportamiento de los lectores y votantes.

Aunque estas nuevas tecnologías se destacan porque tienen el potencial de exponer a las personas a diversas perspectivas y opiniones sin precedentes, también cuentan con el potencial de limitar la exposición a información, lo que usualmente se asocia con la adopción de actitudes más extremas y la percepción errónea de los hechos sobre eventos actuales. Los medios que las personas consumen en Facebook dependen no solo de lo que comparten sus amigos, sino también de cómo funciona y direcciona el algoritmo de clasificación de artículos y lo que las personas eligen leer. Bakshy, Messing y Adamic (2015) muestran que las redes de amigos en redes sociales están segregadas ideológicamente y que es más probable que las personas lean y compartan artículos de noticias que estén alineados políticamente, lo que evidencia sesgos de confirmación. Eli Parisier en su libro, *The Filter Bubble*, menciona que en los medios digitales los usuarios solamente consu-

men información que reafirma sus creencias y siguen a otros que les generan simpatía por compartir los mismos ideales.

El volumen masivo de datos que hoy en día se recolectan y procesan con fines políticos es otro reto para el fortalecimiento de la democracia en la era digital. En línea con el caso de las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016, fue divulgado el uso inapropiado de los datos e información por Cambridge Analytica. A través de un test de personalidad que circuló por Facebook se cruzaron los datos de los usuarios con la información de la red social para inferir perfiles psicológicos de cada uno, con el fin de conocer cuál debía ser el contenido, tema y tono de un mensaje para incentivar a la ciudadanía votar por algún partido o candidato específico y así manipular las elecciones de Estados Unidos y otros países.

Según las políticas de Facebook, los datos recopilados en su plataforma solo pueden ser usados para propósitos de la misma aplicación y no pueden ser transferidos o vendidos. Sin embargo, *Cambridge Analytica* se valió de una aplicación que se hizo viral a través de la red para llegar con publicidad política personalizada en función de sus rasgos de personalidad para tener mayor impacto en el comportamiento del votante. Además, fue determinante la interferencia rusa en las elecciones de 2016. Estado Unidos pudo establecer que el objetivo del hackeo ruso era afectar la campaña de Hillary Clinton de forma que Donald Trump pudiera acceder al poder, la táctica fue plantar desconfianza en la democracia estadounidense en general.

Pennycock y Rand (2018) afirman que hay evidencia de que el pensamiento analítico agudiza la polarización política. Las personas creen más en contenidos que están en sintonía con sus ideales políticos, aunque sean inverosímiles.

Por otro lado, también es clave destacar el comportamiento de los gigantes tecnológicos y los potenciales riesgos dado su impacto. Un claro ejemplo es “Facebook Papers”, una serie de documentos entregados como pruebas que ofrecen un panorama de la cultura interna de Facebook, su presunto enfoque hacia la desinformación, moderación del discurso de odio y sobre su algoritmo de *newsfeed*. Se conoció, según las denuncias, que los empleados de Facebook dieron la voz de alarma en repetidas ocasiones por la incapacidad de la compañía para frenar la difusión de mensajes que incitan a la violencia en países “de riesgo” como Etiopía, donde una guerra civil ha hecho estragos durante el último año, según muestran documentos internos vistos por CNN (CNN, 2021).

## CONDICIONES Y ENTORNO EN COLOMBIA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DE MEDIOS DIGITALES

### **Acceso y uso de los medios digitales**

El acceso a Internet en Colombia continúa expandiéndose y las diversas iniciativas estatales han contribuido al cierre de la brecha digital. Sin embargo, una significativa parte de la población se encuentra excluida de los beneficios de la tecnología. Las disparidades geográficas y socioeconómicas en el acceso y uso de Internet representan una de las principales barreras para el fortalecimiento de la democracia a través de los medios digitales. De acuerdo con los resultados del Índice de Desarrollo de las TIC<sup>3</sup> (2020) del Departamento Nacional de Planeación a nivel departamental, Bogotá D.C. lidera el desarrollo de las TIC con un valor de 7,12, seguido de Valle del Cauca (6,15), Quindío (5,82), Santander (5,62), Risaralda (5,51) y Antioquia (5,49), todos con resultados superiores al promedio nacional (5,36). En contraste, los niveles de desarrollo más bajos se encuentran en los departamentos de Amazonas (1,90), Vichada (1,65), Vaupés (1,57) y Guainía (1,54), todos correspondientes a la región de la Amazonía- Orinoquía colombiana y departamentos considerados altamente rurales (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

Las zonas rurales en el país no cuentan con niveles óptimos de conectividad, lo que refleja una importante brecha de acceso urbana-rural. Sin duda, esta situación excluye y limita la participación política a través de los medios digitales de la población rural. Sin embargo, también se debe tener en cuenta que más del 80% de la población en Colombia vive en zonas urbanas y el “mundo político” se da principalmente en lo urbano. Por tanto, desde la perspectiva de la participación política es necesario hacer referencia a las disparidades más críticas que responden a la brecha digital socioeconómica. Es decir, personas que, aunque viven en zonas urbanas, por condiciones económicas y de infraestructura en las periferias de las ciudades no acceden a Internet.

Así mismo, cabe resaltar que existen disparidades entre grupos poblacionales según su capacidad para utilizar las TIC de forma eficaz. En

---

<sup>3</sup> Para definir los objetivos y la metodología del índice, la ITU tomó como marco de referencia tres mecanismos de las TIC que permiten generar procesos habilitantes para la creación de sociedades basadas en el conocimiento. El primero, Disposición TIC, cual refleja el nivel de desarrollo de las redes de infraestructura y acceso a las TIC. El segundo, Intensidad TIC, se refiere al nivel de uso de las TIC. Y el tercero, Impacto TIC, evalúa los resultados del uso eficiente de las TIC.

el caso de los ciudadanos, para poder acceder a lo que Castells (2009) denominó “autocomunicación de masas”, se necesita el desarrollo de habilidades digitales como apropiación de la tecnología, selección de contenidos e interacción responsable. En este sentido, todavía existe una brecha que limita el aprovechamiento de la tecnología para el ejercicio de la democracia. En materia de alfabetización digital, el Ministerio de TIC hace referencia a la brecha en habilidades, que representa las habilidades operacionales, formales, informacionales, comunicativas y de desarrollo que tienen los ciudadanos, como otra de las principales.

### **Uso de medios digitales para la democracia**

De acuerdo con el informe *Freedom on the Net* de Freedom House, que evalúa el nivel de libertad en Internet en 70 países de todo el mundo, Colombia es considerado un país con libertad parcial, con un puntaje de 65/100. Sin embargo, en el país el Internet se ha convertido en una importante herramienta de movilización social. Así se evidenció en la serie de protestas que se realizaron entre 2019 y 2021, donde la gente utilizó herramientas digitales para movilizarse (Freedom House, 2021).

Ahora bien, en cuanto al acceso a dispositivos y tipo de acceso a los medios, en Colombia el 75,4% de la población cuenta con teléfono celular y el 91% de las personas lo usan para acceder a Internet (DANE, 2021), con un promedio de 10.7 horas al día, de las cuales, 3 horas y 45 minutos lo dedican a las redes sociales y 1 hora y 44 minutos a leer noticias en la red (Hootsuite, 2021). El *Digital News Report 2021*, de Reuters Institute y la Universidad de Oxford, revela que Colombia tiene una de las más altas tasas de uso de redes sociales para consumir noticias entre los 46 países estudiados, siendo el medio que usan el 70% de los ciudadanos para informarse.

El uso de nuevos medios en Colombia con fines informativos o de participación puede dividirse en dos vías: la primera es el consumo de contenidos en medios digitales, en la mayoría de casos sin mayor interacción, normalmente su uso es informativo y unidireccional, y la segunda son las redes sociales, que tienen como fundamento la conversación y el intercambio de opiniones de forma horizontal y bidireccional, tienen en ellas las mismas prestaciones los partidos políticos, los influenciadores y todos los ciudadanos.

En la primera vía están los medios digitales que, de acuerdo con el *Digital News Report 2021*, son los más usados por los colombianos para

buscar noticias (87%), seguido de las redes sociales (70%), la televisión (58%) y los medios impresos (24%). Esos medios digitales se pueden dividir entre las versiones en línea de los medios tradicionales, como la versión online del periódico El Tiempo, con un 40% de consumo semanal; seguido de la versión en línea de El Espectador con un 27%; y Noticias Caracol TV online (27%) y los medios nativos digitales como Las 2 Orillas (22%) y Pulzo.com con un 22% (Newman, N., Fletcher, R., Schulz, A., Andi, S., Robertson, C., Nielsen, R. 2021).

En el país se estima que existen unos 640 medios digitales, 306 de ellos son nativos digitales (Toro, 2021), muchos se han generado a partir de los “estallidos” sociales que se han dado en Colombia, por lo que se advierte el interés por otras voces y por lo político a través de lo digital. Sin embargo, cabe destacar que Freedom House revela que hay una falta de diversidad de medios en muchas regiones. Según la FLIP, casi el 60 por ciento, o 578 de los 994 municipios que cartografiaron, no tenían medios que produjeran noticias locales. Además, se resalta que, de los casi 1.335 medios de comunicación que operan en esas regiones, 113 eran digitales (Freedom House, 2021).

En la segunda vía están las redes sociales, de acuerdo con el *informe anual Digital 2021, We Are Social*, en el mundo hay 4.20 billones de usuarios activos de redes sociales (53.6% de la población mundial). En Colombia hay 39 millones, que equivalen al 76,4% de la población total, lo que reafirma la importancia que ha adquirido en Colombia la comunicación a través de los medios sociales. Las redes más populares en Colombia son Youtube (95,7%), Facebook (93,5%), Whatsapp (90.7%), Instagram (82%) y Twitter (59,2%).

A pesar de que Youtube y Facebook sean las redes con mayor número de usuarios en el país, Twitter es la red que presenta mejores interacciones alrededor de los contenidos políticos (Ribero, F. y Pedreros, J. 2018). Siendo así, es posible evidenciar que en Colombia el acceso a medios digitales se convierte en una herramienta que da la oportunidad de participación y consumo de información.

En relación con este acceso a noticias e información, el Inventario Global de la Manipulación Organizada de Redes Sociales 2019 (Bradshaw, S. y Howard, P. 2019), publicado por el Computacional Propaganda Research Project de la Universidad de Oxford, indica que Colombia es un país víctima de la desinformación y manipulación de las redes, pues se han utilizado las redes sociales para hacer campañas de manipulación de la información (Ocupa la posición 52 entre 70 países).

Además, en el país, un amplio número de personas cree que la tecnología no solo les permite estar más informado, sino que los hace más vulnerables a la manipulación (Pew Research Center, 2021), un efecto más de la falta de alfabetización informacional. El 73% de los colombianos consultados por la encuesta “Iceberg Digital” de Kaspersky (2020) asegura no tener la capacidad para diferenciar una información falsa de una real.

## **POLÍTICAS E INICIATIVAS QUE FORTALECEN LA DEMOCRACIA EN COLOMBIA BAJO EL ACTUAL CONTEXTO TECNOLÓGICO**

### ***Conectividad a Internet***

En Colombia se han realizado importantes esfuerzos en materia de democratización del Internet y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, para favorecer los procesos democráticos. Estos se encaminan en dos sendas que dependen una de la otra: conectividad y apropiación. En el 2009 se expidió la Ley 1341, la cual tiene entre sus objetivos facilitar el libre acceso y sin discriminación de los habitantes del territorio nacional a la sociedad de la información. Esta ley promulga que todo colombiano tiene el derecho al acceso a las TIC y que el Estado debe facilitar su uso a través de infraestructura suficiente y formación de talento humano.

El Plan Vive Digital 2010-2014 y 2014-2018 impulsó la masificación de Internet a través del fortalecimiento de la infraestructura y los servicios. De aquí se desplegaron los programas Puntos Vive Digital y Kioscos Vive Digital, con el propósito de promover la regionalización en el uso y apropiación de las TIC y el desarrollo de sus competencias y habilidades. En la segunda etapa, se continuaron ejecutando programas y acciones como la implementación de la cuarta generación de tecnologías de telefonía móvil, el proyecto nacional de fibra óptica, el proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad, entre otras iniciativas. Por ejemplo, estos dos últimos se enfocaron en lograr la conectividad de cabeceras de municipios y áreas no municipalizadas que no tenían conexión previa a redes de transporte de alta velocidad.

Respecto a la penetración del servicio de Internet fijo, el país tuvo avances en términos del número total de suscriptores entre los años 2010 y 2017, los cuales pasaron de 2.538.000 a 6.238.000, es decir, aumentaron un 145% en ocho (8) años, evidenciando un crecimiento

aproximadamente lineal con un aumento del orden de 500.000 suscriptores por año. Sin embargo, esta evolución no se ha dado de manera uniforme entre los diferentes estratos socioeconómicos, ni tampoco en los diferentes municipios y áreas no municipalizadas en Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Se presenta el número de suscriptores de Internet fijo en Colombia por estrato socioeconómico comparando los años 2011 y 2017. Un cálculo del “indicador de penetración de Internet fijo por hogar y por estrato a nivel nacional” observa que la penetración del servicio en estrato 6 para el año 2017 es casi del 100%, mientras que en el estrato 5 es del 84,8% y en el 4 del 78,9%. Estas disparidades en la penetración entre los diferentes estratos muestran la existencia de una brecha digital socioeconómica, donde los estratos de menores recursos presentaron, en el 2017-3T, una penetración por debajo del 50%, esto es, penetraciones para los estratos 1, 2 y 3 del 19,5%, 37,5% y 46,5% respectivamente (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Diez años después de la Ley 1341, en 2019, se moderniza mediante la aprobación de la Ley 1978 de 2019, introduciendo cambios importantes, entre los que se encuentra una serie de principios orientadores para la ejecución de las políticas TIC, focalizados en la maximización del bienestar social, con especial énfasis en la población pobre, vulnerable y en zonas rurales. Además, es de suma importancia destacar la subasta de espectro radioeléctrico<sup>4</sup> para despliegue de Internet y llevar conectividad de banda ancha (4G) a zonas apartadas donde actualmente no la hay, en el menor tiempo posible.

### ***Reglamentación sobre Neutralidad de red***

Además, cabe destacar que la ley 1450 de 2011, donde se reglamenta el Plan Nacional de Desarrollo de 2010-2014 artículo 56, consagra el principio de neutralidad de la red que posteriormente se establece la Resolución 3502 de 2011. Esto implica que los prestadores del servicio de Internet no se podrán bloquear, interferir, discriminar, ni restringir el derecho de cualquier usuario de Internet, para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio lícito a través

---

<sup>4</sup> Es un bien finito que pertenece a la Nación. Sobre determinadas bandas, el gobierno puede dar permisos de uso de espectro a empresas, como los operadores móviles, para que utilicen este bien desplegando servicios de comunicaciones en el país. Los permisos se obtienen, en este caso, a través de una subasta.

de Internet. En este sentido, deberán ofrecer a cada usuario un servicio de acceso a Internet o de conectividad que no distinga arbitrariamente contenidos, aplicaciones o servicios, basados en la fuente de origen o propiedad de estos.

### ***Apropiación Digital***

Los esfuerzos no se quedan solo en el ámbito de la conectividad. El país ha desarrollado diversas iniciativas orientadas al fortalecimiento de capacidades y habilidades para el uso de las TIC. Recientemente se han desarrollado ambiciosas estrategias de pedagogía social y apropiación digital orientadas a poblaciones específicas que cuentan con grandes riesgos de exclusión bajo el actual contexto. Por ejemplo, existen diversos programas orientados particularmente a población rural, población con discapacidad, niños y niñas que buscan impulsar la apropiación digital para una efectiva participación ciudadana y desarrollo humano y de capacidades a través de las TIC.

### ***Interacción con el gobierno***

De acuerdo con Dahlgren (2005) existen diversas formas de interacción política posible a través de Internet. Una de estas hace referencia a los portales de gobierno digital. Por medio de estos, los gobiernos y administraciones locales facilitan información a los ciudadanos. Sin embargo, es importante destacar que este tipo de portales se enfocan principalmente en hacer ciertas operaciones de tipo administrativo. Por ello quedaría en cuestión el carácter de estas webs como verdaderos mecanismos de participación.

No obstante, Colombia ha impulsado importantes iniciativas que de cierta forma facilitan la interacción con las entidades públicas, optimizan la labor del Estado y, en general, mejoran la calidad de vida de los ciudadanos a través de la democratización de los nuevos medios digitales. Las anteriores iniciativas presentan soluciones tecnológicas para facilitar el desarrollo de trámites gubernamentales por parte de la población.

El uso de este tipo de medios digitales es tan generalizado que se ha convertido en una herramienta esencial del Gobierno para comunicarse de manera horizontal con los ciudadanos, generando conversación sobre la gestión estatal, los servicios y las políticas públicas, escuchándolos y recibiendo sus inquietudes y propuestas de manera directa.

## CONCLUSIÓN

El Internet y los nuevos medios digitales permiten el acceso a noticias e información de forma nunca vista. Los medios digitales están llamados a alterar de manera significativa el funcionamiento de la democracia, nunca la participación ciudadana había tenido herramientas tan accesibles. Los medios digitales, más que otra plataforma de divulgación de contenidos, son una nueva categoría de espacio público que incentiva el pluralismo y puede propiciar el compromiso político.

Aunque estos cambios han impulsado mejoras en la participación política y en la toma de decisiones de los ciudadanos, existen muchos riesgos y situaciones, que pueden poner en peligro el ejercicio de la democracia bajo el actual contexto. El acceso a noticias falsas, el perfilamiento a través de algoritmos, la brecha digital, entre otros, pueden causar serios problemas políticos y sociales y pueden excluir a una importante parte de la población de los beneficios de Internet.

Aunque Colombia cuenta con un marco legal y normativo que soporta la privacidad y el adecuado uso de los datos, los constantes procesos de innovación plantean nuevos retos en la materia, principalmente aquellos relacionados con el perfilamiento de los usuarios y el uso de la inteligencia artificial con fines políticos.

Por su parte, otro de los principales retos se relaciona con la alfabetización digital de la población y la conectividad a Internet. Ciudadanos alfabetizados digitalmente para seleccionar información de calidad y producir contenidos de calidad: edutubers; influenciadores positivos; curadores de contenidos educativos, culturales y de formación ciudadana; periodistas ciudadanos a través de la red; creadores de videojuegos y experiencias inmersivas educativas (gamificación). De la misma manera, es importante apostarle al fortalecimiento de medios a través de redes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron, Hassan, Tarek A., & Tahoun, Ahmed (2017)*. “The Power of the Street: Evidence from Egypt’s Arab Spring”, *The Review of Financial Studies*, 31, 1.
- Allcott, Hunt. & Gentzkow, Matthew (2017)*. “Social Media and Fake News in the 2016 Election”, *Journal of Economic Perspectives*, 31, 2.
- Anduiza, Eva, Cristancho, Camilo, & Sabucedo, José (2012)*. “Movilización a través de las redes sociales online: la protesta política de los indignados en España”, *Información, Comunicación y Sociedad*, 17, 6.
- Arrojo, María José (2020)*. “Las Ciencias de la Comunicación desde el realismo científico: El problema de la complejidad y las noticias falsas (fake news)”, *ArtefaCToS, Revista de estudios de la ciencia y la tecnología*, 9, 1.
- Bakshy, Eytan, Messing, Salomón & Adamic, Lada (2015)*. Political science. Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook. Disponible en: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aaa1160> [consult. 17.12.2021].
- Bradshaw, Samantha. & Howard, Philip (2019)*. El orden global de la desinformación. Inventario global de la manipulación organizada de redes sociales 2019. Oxford: Oxford Internet Institute, Universidad de Oxford. Disponible en <http://www.apoyocomunicacion.com/repositorio/boletin/periodistas/2019/Orden-GlobalOXFORD.pdf> [consult. 13.10.2021].
- Castells, Manuel (2009)*. *Comunicación de Masas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Centro Nacional de Consultoría (2021)*. El Salto Digital, evidencias de una nueva era. Disponible en <https://acei.co/wp-content/uploads/2021/02/CNC.pdf> [consult. 13.10.2021].
- CNN (2021)*. ¿Qué son los llamados “Facebook Papers”? Cuatro datos para entender el nuevo escándalo de la red social: CNN.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2021)*. Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC - en Hogares 2020. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/encuesta-de-tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-en-hogares-entic-hogares> [consult. 18.10.2021].
- De La Garza, Daniel & Hernández, Abraham & Palacios, Gerónimo (2018)*. “Efectos de los medios sociales en la eficacia política, capital social y participación política de los jóvenes universitarios en México y Colombia”, *Revista de investigación psicológica*, 19. Disponible en [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2223-30322018000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2223-30322018000100008&script=sci_arttext) [consult. 01.10.2021].

- Departamento Nacional de Planeación (2018)*. Aproximación del impacto de las TIC en la desigualdad de ingresos. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (2018)*. Evaluación de los programas del plan vive digital para la gente financiados con recursos del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC). Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020)*. Índice de desarrollo de las TIC regional para Colombia.
- Hootsuite (2021)*. Digital 2012. Londres: We Are Social. Disponible en <https://datareportal.com/reports/digital-2021-colombia> [consult. 11.10.2021].
- Ipsos Poll Data, BuzzFeed (2016)*. BuzzFeed Fake News. Disponible en [https://www.ipsos.com/sites/default/files/news\\_and\\_polls/2016-12/BF%207497.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/news_and_polls/2016-12/BF%207497.pdf) [consult. 23.10.2021].
- Kaspersky (2020)*. Estudio Regional: Iceberg Digital. Disponible en <https://lamtam.kaspersky.com/blog/el-70-de-la-poblacion-en-america-latina-ya-cuenta-con-conexion-a-internet/16991/> [consult. 21.10.2021].
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2021)*. Boletín trimestral de las TIC. Primer trimestre de 2021. Bogotá: MinTIC. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-178487.html> [consult. 02.10.2021].
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2021)*. Índice de brecha digital. Disponible en <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-162387.html> [consult. 17.10.2021].
- Newman, Nic & Fletcher, Richard & Schulz, Anne & Andi, Simge & Robertson, Craig & Kleis Nielsen, Rasmus (2021)*. Digital News Report 2021. Oxford: Reuters Institute, University of Oxford. Disponible en [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital\\_News\\_Report\\_2021\\_FINAL.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital_News_Report_2021_FINAL.pdf) [consult. 17.10.2021].
- Parisier, Eli (2012)*. The Filter Bubble: How the New Personalized Web Is Changing What We Read and How We Think. Londres: Penguin Publishing Group.
- Pennycook, Gordon & Rand, David (2019)*. “Reflexión cognitiva y las elecciones presidenciales de EE. UU de 2016”, *Personality and Social Psychology Bulletin*. 45, 2. Disponible en <https://doi.org/10.1177/0146167218783192> [consult. 19.10.2021].
- Pew Research Center (2019)*. Publics in Emerging Economies Worry Social Media Sow Division, Even as They Offer New Chances for Political Engagement.

Washington: Pew Research Center. Disponible en [https://www.pewresearch.org/internet/wpcontent/uploads/sites/9/2019/05/Pew-Research-Center\\_Technology-and-Politics-inEmerging-Economies-Report\\_2019-05-13.pdf](https://www.pewresearch.org/internet/wpcontent/uploads/sites/9/2019/05/Pew-Research-Center_Technology-and-Politics-inEmerging-Economies-Report_2019-05-13.pdf) [consult. 17.10.2021].

*Ribero, Fabio Andrés & Pedreros, Juan Carlos (2018)*. Comunicación política. Una aproximación al modelo de análisis de la comunicación política en redes sociales desde la publicidad. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

*Sobbrio, Francesco (2018)*. “The political economy of new media: challenges & opportunities across democracies and autocracies”, *Journal of development perspectives*, forthcoming, 2 (1-2), 49-61.

*Toffler, Alvin (1980)*. *La Tercera Ola*. Barcelona: Plaza & Janes.

*Toro, Jonathan (2021)*. “En Colombia hay 306 medios de comunicación nativos en las redes e Internet”, *La República*. Disponible en <https://www.larepublica.co/internet-economy/en-colombia-hay-306-medios-de-comunicacion-nativos-en-las-redes-e-internet-3177659> [consult. 17.10.2021].

*Vosoughi, Soroush & Deb, Roy & Sinan, Aral (2018)*. La difusión de noticias verdaderas y falsas en línea. Disponible en <https://www.science.org/doi/full/10.1126/science.aap9559> [consult. 17.10.2021]



# **CAPITULO V**

**PAUTA OFICIAL E INDEPENDENCIA DE MEDIOS  
DE COMUNICACIÓN EN COLOMBIA.  
HALLAZGOS DEL PROYECTO PAUTA VISIBLE<sup>1</sup>**



*Mario Fernando Guerrero-Gutiérrez<sup>2</sup>*  
*Federico Gutiérrez García<sup>3</sup>*  
*Juan Pablo Madrid-Malo Bohórquez<sup>4</sup>*  
*Laura Catalina Rico Beltrán<sup>5</sup>*

## INTRODUCCIÓN

El principio básico del funcionamiento de las democracias modernas es la participación directa de los y las ciudadanas en los temas públicos. Son fuertes aquellos países democráticos con una sociedad civil que se interesa por los temas públicos y tiene elementos suficientes para asumir posiciones políticas en función de los intereses colectivos de nación, particulares de su comunidad y personales. Se entiende entonces que el ejercicio político ciudadano está determinado en una democracia por la capacidad de la sociedad civil de comprender los temas públicos y tomar decisiones sobre ellos, lo cual depende decisivamente de un entorno de información pública amplia, plural, veraz y de fácil acceso. La democracia depende entonces de la cantidad y la calidad de información pública a la que tengan acceso todos los ciudadanos, y es allí donde se entiende el sentido de la existencia de los medios de comunicación y el periodismo en una sociedad y su rol central en el ejercicio democrático.

---

<sup>1</sup> El Pauta visible, es un estudio nacional de la FLIP sobre la contratación de medios de comunicación por parte de gobiernos locales y nacionales a través de pauta oficial y su relación con la independencia del ejercicio periodístico en Colombia

<sup>2</sup> Docente-investigador en geopolítica, política comparada, comunicación política y conflicto. PhD CUM LAUDE Universidad Autónoma de Barcelona, Magister, Historiador. Líder grupo de investigación "Comunicación, educación, TIC y conflictos contemporáneos"; cofundador revista Legislación y Prospectiva; cofundador Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía Universidad Nacional de Colombia.

<sup>3</sup> Investigador del proyecto Pauta Visible, Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP.

<sup>4</sup> Coordinador del Centro de Estudios de Libertad de Expresión, Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP

<sup>5</sup> Comunicadora Social con énfasis en Periodismo, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Lo anterior plantea inquietudes acerca de las orientaciones de funcionamiento que deben tener los medios de comunicación ¿Si son engranajes de lo público no deberían ser eminentemente públicos? A este respecto, los ordenamientos jurídicos sustentados en la declaración universal de los derechos humanos, han optado por el enfoque de libertades fundamentales como base del contrato social, lo cual conlleva a que el ejercicio de la comunicación pública parta de la garantía de las máximas posibilidades representadas en la libertad de expresión y la libertad de prensa: todos y todas tenemos la libertad de expresar nuestras ideas y opiniones y así mismo crear medios de comunicación para difundirlas, sin restricción alguna.

De esta manera es claro que en el ordenamiento democrático se da primacía a la no regulación y la no orientación del ejercicio periodístico de los medios de comunicación, en función de generar un espacio abierto de libertades para la consolidación de la participación pública diversa e incluyente.

Sin embargo, esta amplia libertad de los medios de comunicación conlleva responsabilidades que surgen no de una regulación específica como era explicado, sino de la obligación de todos los actores sociales de la preservación misma del orden democrático que sustenta la existencia de aquellas libertades:

- No ir en desmedro de la democracia y el estado de derecho
- Informar con veracidad, oportunidad y calidad
- Evitar la desinformación, las noticias falsas y sesgadas
- Garantizar la pluralidad de perspectivas
- Otorgar contexto suficiente

Ahora bien, este ordenamiento jurídico ha posibilitado la existencia de diversas iniciativas de medios de comunicación públicos, comunitarios, regionales y privados, necesarios para el pluralismo informativo que contribuye a la variedad de información y difusión de perspectivas políticas diversas. Sin embargo, el entorno de libertad de mercado ha empujado a los medios a convertirse en empresas periodísticas, es decir iniciativas privadas que venden a los públicos información pública, en formatos comunicativos audiovisuales, radiales, impresos, digitales, etc., orientados al lucro, o por lo menos a la autosostenibilidad económica, en rivalidad con otras empresas que tienen la misma orientación comercial, generando tensiones entre sus naturalezas pública y privada.

Por otro lado, la irrupción moderna de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, ha generado una crisis en el funcionamiento de los medios de comunicación tradicionales (prensa, radio, televisión), pues ha impulsado la aparición de múltiples plataformas informativas que han entrado a competir por la atención de los usuarios y los recursos asociados (Díaz-Noci, 2019), presionando la transformación digital de los medios y su adaptación a un entorno aún más competitivo, donde multinacionales como Google News, y las redes sociales como Facebook y Twitter, son competidoras directas.

¿Cómo subsistir en este entorno tan competitivo? Es la insistente pregunta de los dueños de medios de comunicación. Por ello la rivalidad por los recursos de publicidad, la llamada pauta publicitaria, es el núcleo de la competencia entre los diferentes medios en Colombia, de su lucha por la sostenibilidad y supervivencia, haciendo del libre mercado el factor determinante de la implementación de derechos comunicativos, lo cual no es extraño pues ya sucede en el campo educativo, la salud, y otros.

Así, teniendo en cuenta la necesidad central de estar informados para ejercer la ciudadanía: votar en elecciones, hacer parte de asociaciones, recibir información y expresarse libremente en el debate público, se entiende el derecho a recibir información confiable y veraz como pilar de la democracia, y se concluye que es fundamental la independencia de los medios y la autonomía del ejercicio periodístico para el funcionamiento de la esfera pública (Habermas, 2015).

Para el caso específico de las sociedades latinoamericanas, los sistemas de medios de comunicación han tenido un desarrollo particular, históricamente muy ligado a las instituciones políticas, y dado el reducido mercado de la información pública, desde la época republicana del siglo XIX, han sido dependientes de partidos políticos y gobiernos de turno, según lo han explicado Hallin y Mancini en su estudio *Sistemas Mediáticos Comparados* (2008), son modelos pluralistas polarizados que tienen las siguientes características:

- periódicos de baja circulación; prensa orientada políticamente hacia las élites
- alto paralelismo político; pluralismo externo
- profesionalización más débil; instrumentalización
- fuerte intervención del Estado; períodos de censura y “desregulación no-controlada”.

En concordancia con este modelo, en Colombia la alfabetización tardía y la muy limitada economía de mercado, determinaron que la prensa tuviera un reducido tiraje y por ello su necesidad de encontrar fuentes de financiación adicionales a sus públicos lectores, acercándose a los partidos políticos e instituciones del Estado, puerta de acceso a los recursos públicos (Guerrero-Gutiérrez, 2015); esto generó una fuerte dependencia entre medios de comunicación como la prensa y los partidos políticos tradicionales, haciéndolos en algunos casos, mecanismos de propaganda directa de ideologías políticas. Cabe recordar la relación estrecha que ha existido en los siglos XIX y XX entre el periodismo y la política, representada en personajes como Alberto Lleras Camargo, Andrés Pastrana Arango, Juan Manuel Santos Calderón, por mencionar algunos presidentes que han ejercido el periodismo. La existencia de estas “puertas giratorias” entre los medios de comunicación y los cargos públicos plantea un negativo antecedente de codependencia entre los dos mundos y, sobre todo cuestiona la autonomía del periodismo con respecto a intereses partidistas.

Adicionalmente, existe otro factor que puede limitar la independencia de la función periodística en Colombia: la pauta oficial. El Estado, en sus distintos niveles desde lo nacional a lo regional y local, tiene en sus presupuestos recursos económicos considerables para comprar espacios en medios no oficiales con el fin de transmitir información de interés público. El riesgo está en que las administraciones de turno puedan usar dicha pauta para hacer propaganda política y proselitista, en vez de difundir información pública relevante; como estrategia de premio/castigo para financiar a los medios de comunicación afines a las administraciones políticas, o que informan de manera positiva sobre las administraciones; y dejar de financiar a aquellos medios críticos y que hacen control social y político, configurando una suerte de censura.

¿Es usada la pauta oficial en Colombia como mecanismo de presión de los gobernantes a los periodistas y medios de comunicación? Para responder esta pregunta, el equipo de trabajo de la *Fundación para la Libertad de Prensa -FLIP-* asumió el reto de realizar una investigación de larga duración y alcance nacional para establecer la manera como es manejada la pauta oficial por parte de gobernaciones, alcaldías, y entidades del orden nacional como ministerios y la presidencia de la república; la investigación nombrada Pauta Visible fue iniciada en junio de 2017 y presenta de manera abierta y en tiempo real los datos compilados en la web: [www.pautavisible.org](http://www.pautavisible.org) como referencia para profesores, periodistas, entidades de control e investigadores. En 2022, como parte de una alianza entre académicos y la FLIP, se realiza un balance de los

resultados obtenidos y algunas recomendaciones basadas en los resultados del estudio.

## METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

La FLIP inició en el año 2016 la investigación enfocada en los contratos de pauta y comunicaciones realizados por las principales entidades del país, en una ventana de investigación de 5 años hasta el 2020, según la contratación de cada entidad. Se llevó registro de 75 entidades, entre gobernaciones, alcaldías, ministerios e instituciones, que, en total, suman 2.285 contratos analizados por la Fundación. Para el acceso a dichos contratos se consultó en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOPI) y se solicitaron, vía derecho de petición, los siguientes elementos:

- Soportes y evidencia física o digital de los contratos, modalidad de contratación (licitación o contratación directa), y criterios de selección utilizados por su administración para adjudicar el contrato.
- Presupuesto o apropiación presupuestal destinada para publicidad institucional u oficial en la vigencia de 2016-2018, y listado de medios de comunicación a los que se ha destinado pauta o publicidad oficial.
- En caso de contratación de intermediarios, información sobre la ejecución de los recursos.

## RESULTADOS

Sin embargo, en algunos casos fue imposible identificar las especificaciones de los contratos, pues los soportes enviados por las entidades no eran claros o los archivos digitales estaban dañados.

### **Gobernaciones**

**Tabla 1.**  
**Seguimiento a contratos de pauta oficial,**  
**gobernaciones departamentales de Colombia 2017-2020**

<b>Gobernación</b>	<b>Gobernador/a</b>	<b>Periodo de observación</b>	<b>Contratos suscritos</b>	<b>Valor de los contratos</b>
Antioquia	Luis Emilio Pérez Gutiérrez	Todo 2016 y primer semestre 2017	3	\$ 7.131.068.565

Gobernación	Gobernador/a	Periodo de observación	Contratos suscritos	Valor de los contratos
Arauca	Ricardo Alvarado Bestene	2016 y 2017	18	\$ 3.755.677.521
Bolívar	Dumek Turbay Paz	2016 y 2017	5	\$ 629.129.188
Boyacá	Carlos Andrés Amaya	Entre 2016 y 2019	109	\$ 16.111.660.545
Caldas	Guido Echeverri Piedrahita	2016 y 2017	17	\$ 67.900.000
Caquetá	Álvaro Pacheco Álvarez	2017	25	\$ 648.479.616
Córdoba	Edwin Besayle Fayad	Todo 2016 y primer semestre 2017	12	\$ 2.409.935.851
C/marca	Jorge Emilio Rey	2016 y 2017	8	\$ 2.180.526.776
Guaviare	Nebio Echeverry Cadavid	Todo 2016 y primer semestre 2017	3	\$ 81.960.000
La Guajira	Wilmer David González Brito	2017	--	--
Norte de Santander	William Villamizar Laguado	2016 y 2017	37	\$ 269.011.010
Putumayo	Sorrel Aroca	2016 y 2017	7	\$ 91.827.815
Risaralda	Sigifredo Salazar Osorio	2016 y 2017	19	\$ 298.300.000
San Andrés	Alen Jay Stephens	2016 y 2017	62	\$ 14.294.053.196
Santander	Didier Alberto Tavera Amado	Entre 2016 y 2019	23	\$ 15.336.463.811
Amazonas	Víctor Hugo Moreno Bandeira	2018	--	--

Gobernación	Gobernador/a	Periodo de observación	Contratos suscritos	Valor de los contratos
Atlántico	Eduardo Verano de la Rosa	2016 y 2017	25	\$ 3.333.655.779
Casanare	Josué Alirio Barrera Rodríguez	Todo 2016 y primer semestre 2017	3	\$ 68.893.500
Magdalena	Rosa Cotes Vives	Entre 2016 y 2019	92	\$14.650.266.582.
Meta	Claudia Marcela Amaya García	2016 y 2017	79	\$ 481.594.240
Tolima	Ricardo Orozco Valero	2020	1	\$ 1.020.000.000
Valle del Cauca	Dilian Francisca Toro	Entre 2016 y 2019	57	\$ 53.713.750.555
Vichada	Luis Carlos Álvarez	2016 y 2017	4	\$ 86.802.868

*Elaboración propia a partir de datos (FLIP, 2020)*

### **Hechos relevantes sobre las respuestas de las gobernaciones**

#### **De las 23 gobernaciones:**

- Cinco (Antioquia, Bolívar, Guaviare, Putumayo, Risaralda y Valle del Cauca) no entregaron explicaciones adicionales sobre los contratos de firmas privadas que fueron contratadas como agentes publicitarios, y el plan de medios que proyectaron para las gobernaciones.
- Una gobernación (Arauca) no entregó la información completa.
- Dos (Cundinamarca, Meta) entregaron información fuera de los tiempos establecidos por ley, pero de manera completa.
- Dos (Guajira, Amazonas) no entregaron ninguna información.
- Solamente una (Casanare) entregó información clara y completa, dentro de los tiempos y según lo solicitado.

Especialmente delicado es el caso de Valle del Cauca, entidad que ha realizado la más alta inversión en contratos de publicidad oficial, la mayoría de ellos bajo las figuras de contratación directa y de mínima cuantía con lo cual se evita el registro en la plataforma de contratación pública SECOP y por ello no es posible contrastar la información

recibida; así mismo la gobernación de Tolima, que suscribió un sólo contrato de pauta oficial invirtiendo mil millones de pesos, el cual es actualmente investigado por parte de la Contraloría.

### Alcaldías

**Tabla 2.**  
**Seguimiento a contratos de pauta oficial, alcaldía**  
**principales ciudades de Colombia 2017-2020**

Alcaldía	Alcalde/sa	Periodo de observación	No. de contratos suscritos	Valor de los contratos
Leticia	José Huber Araujo Nieto	2017	--	--
Riohacha	Juan Carlos Suaza	2017	--	--
Villavicencio	Wilmar Orlando Barbosa	2017	--	--
Medellín	Federico Gutiérrez Zuluaga	Entre 2016 y 2019	80	\$ 201,826,501,942
Bogotá	Enrique Peñalosa	Entre 2016 y 2019	106	\$ 182,252,084,090
Barranquilla	Alejandro Char	Entre 2016 y 2019	68	\$ 114,617,213,379
Cali	Norman Maurice Armitage	Entre 2016 y 2019	153	\$ 64,641,228,686
Floridablanca	Héctor Mantilla Rueda	Entre 2016 y 2018	14	\$ 6,257,903,187
B/manga	Rodolfo Hernández Suárez	Entre 2016 y 2018	32	\$ 4,583,750,076
Manizales	José Octavio Cardona	2016 y 2017	99	\$ 2,547,449,780
B/ventura	Eliécer Arboleda Torres	Entre 2016 y 2018	29	\$ 2,095,687,717
Santa Marta	Rafael Alejandro Martínez	Entre 2016 y 2018	26	\$ 2,078,222,712

<b>Alcaldía</b>	<b>Alcalde/sa</b>	<b>Periodo de observación</b>	<b>No. de contratos suscritos</b>	<b>Valor de los contratos</b>
Sincelejo	Jacobo Quessep Espinosa	Todo 2016 y primer semestre 2017	17	\$ 1,916,406,549
Ibagué	Guillermo Alfonso Jaramillo	Entre 2016 y 2018	78	\$ 1,185,785,069
Armenia	Carlos Mario Álvarez	Todo 2016 y primer semestre 2017	122	\$ 941,309,866
Neiva	Rodrigo Lara Sánchez 2016-2019 Gorky Muñoz Calderón 2020	Todo 2016, primer semestre 2017 y uno en 2020	5	\$ 649,163,850
Pasto	Pedro Vicente Obando	Todo 2016 y primer semestre 2017	8	\$ 455,795,045
Montería	Marcos Daniel Pineda	2016	2	\$ 369,600,000
Providencia	Bernardo Benito Bent	Entre 2016 y 2018	35	\$ 359,280,000
Tunja	Pablo Emilio Cepeda Novoa	Todo 2016 y primer semestre 2017	9	\$ 235,025,593
San José del Guaviare	Efraín Rivera Roldan.	Todo 2016 y primer semestre 2017	3	\$ 36,600,000
Mocoa	Jose Antonio Castro	Todo 2016 y primer semestre 2017	2	\$ 29,717,000
Puerto Carreño	Marcos Pérez Jiménez	Todo 2016 y primer semestre 2017	4	\$ 27,266,000

*Elaboración propia a partir de datos (FLIP, 2020)*

- Entregaron información completa en un 70% (Bogotá, Cali, Medellín, Mocoa, Tunja) .

- No entregaron ninguna información (Leticia, Montería, Riohacha, Soledad, Villavicencio. Ibagué, Providencia y Santa Catalina Islas).
- Aproximadamente el 60% de los contratos tienen objetos difusos y abiertos.
- 5 alcaldías realizaron toda la contratación de pauta oficial a través de agencias intermediarias.

### **Ministerios y departamentos administrativos**

**Tabla 3.**  
**Seguimiento a contratos de pauta oficial,**  
**entidades nacionales 2017-2020.**

<b>Entidad</b>	<b>Funcionario/a a cargo</b>	<b>Periodo de observación</b>	<b>No. de contratos suscritos</b>	<b>Valor de los contratos</b>
DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Mauricio Perfetti del Corral	Todo 2016 y primer semestre 2017	1	\$700.000.000.
DAPRE- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (2016-2020)	Claudia Yolima Jiménez Rivera	2016 y 2017	21	\$ 18,015,066,980
	Jorge Mario Eastman Robledo (agosto 2018)	2018 a 2020	17	\$27.068.581.927.
	Diego Andrés Molano Aponte (octubre 2019)			
Defensoría del pueblo	Carlos Alfonso Negret Mosquera	Todo 2016 y primer semestre 2017	12	\$ 1,155,040,467
DIAN- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	Santiago Rojas Arroyo	Todo 2016 y primer semestre 2017	1	\$ 6,455,827,020
DNP- Departamento Nacional de Planeación	Luis Fernando Mejía Alzate	Todo 2016 y primer semestre 2017	2	\$6.379.157.436.
DPS- Departamento Nacional para la Prosperidad Social	Tatyana Orozco	Todo 2016 y primer semestre 2017	6	\$ 1,234,344,901

<b>Entidad</b>	<b>Funcionario/a a cargo</b>	<b>Periodo de observación</b>	<b>No. de contratos suscritos</b>	<b>Valor de los contratos</b>
ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Cristina Plazas Michelsen	Todo 2016 y primer semestre 2017	2	\$8.000.000.000.
IGAC – Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Juan Antonio Nieto Escalante	Todo 2016 y primer semestre 2017	2	\$474.603.691.
UARIV- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Alan Jara	2016	--	--
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Juan Guillermo Zuluaga	2017	--	--
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Luis Gilberto Murillo	Todo 2016 y primer semestre 2017	3	\$ 887,573,518
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia	María Claudia Lacouture	Todo 2016 y primer semestre 2017	9	\$ 211,075,000
Ministerio de Cultura	Mariana Garcés Córdoba	Todo 2016 y primer semestre 2017	2	\$ 2,448,106,076
Ministerio de Defensa Nacional	Luis Carlos Villegas Echeverri	Todo 2016 y primer semestre 2017	9	\$ 4,953,451,627
Ministerio de Educación Nacional	Yaneth Giha Tovar	Todo 2016 y primer semestre 2017	9	\$ 0
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Mauricio Cárdenas Santamaría	Todo 2016 y primer semestre 2017	4	\$ 1,077,700,291
Ministerio de Justicia y del Derecho	Jorge Eduardo Londoño Ulloa	Todo 2016 y primer semestre 2017	8	\$ 856,077,969
Ministerio de Minas y Energía	Germán Arce	Todo 2016 y primer semestre 2017	10	\$7.457.988.840.

Entidad	Funcionario/a a cargo	Periodo de observación	No. de contratos suscritos	Valor de los contratos
Ministerio de Relaciones Exteriores	María Ángela Holguín Cuéllar	Todo 2016 y primer semestre 2017	4	\$ 338,808,122
Ministerio de Salud y Protección Social	Alejandro Gaviria	Todo 2016 y primer semestre 2017	2	\$ 21,063,461,704
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	David Luna	Todo 2016 y primer semestre 2017	2	\$ 17,316,998,400
Ministerio de Transporte	Jorge Eduardo Rojas Giraldo	Todo 2016 y primer semestre 2017	35	\$ 1,435,106,321
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Elsa Noguera	Todo 2016 y primer semestre 2017	3	\$ 1,329,856,040
Ministerio del Interior	Juan Fernando Cristo Bustos	Todo 2016 y primer semestre 2017	1	\$ 100,000,000
Ministerio del Trabajo	Clara López	Todo 2016 y primer semestre 2017	1	\$ 2,564,862,858
Policía Nacional de Colombia	Jorge Hernando Nieto Rojas	Todo 2016 y primer semestre 2017	2	\$ 7,731,999,991

*Elaboración propia a partir de datos (FLIP, 2020)*

- 11 entidades: Los ministerios del Interior, de Trabajo, de Agricultura y Desarrollo Rural, de TIC, de Transporte, de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho, de Minas y Energía, de Relaciones Exteriores, más Policía Nacional y la UARIV- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no entregaron información completa de los contratos.
- El 40% de los objetos de los contratos son difusos.
- El 47% de los contratos se ejecutan a través de intermediarios, los cuales no entregan información sobre la ejecución de presupuestos y actividades.

### **Cifras totales del estudio**

- Total de contratos: 2285
- Valor total de los contratos: \$865.606.696.579

- Contratos de contratación directa: 1166
- Contratos de mínima cuantía: 346
- Número de contratos sin intermediario: 1691
- Número de contratos con intermediario: 594

### **Entidades que más pautan**

- Alcaldía de Medellín. \$201.826.501.942
- Alcaldía de Bogotá. \$182.289.534.090
- Alcaldía de Barranquilla. \$114.617.213.379
- Alcaldía de Cali. \$64.641.228.686
- Gobernación del Valle del Cauca. \$53.713.750.555
- DAPRE- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (2018-2020): \$45.083.648.907
- Ministerio de Salud y Protección Social: \$21.063.461.704
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: \$17.316.998.400
- Gobernación de Boyacá: \$16.111.660.545

### **Medios más contratados**

Telemedellín: \$41.567.929.434	Caracol Televisión: \$4.769.687.284
RTVC- Radio Televisión Nacional de Colombia: \$19.558.271.163	RCN Televisión: \$4.488.933.113
Telepacífico: \$17.182.439.939	Hoy Diario del Magdalena: \$4.370.300.000
Canal Capital: \$15.657.000.845	Caracol Radio: \$3.974.380.387
Canal TRO: \$11.973.872.358	Teveandina: \$3.830.704.967
Teleantioquia: \$7.807.900.299	Periódico El Tiempo: \$2.485.563.871
Teleislas: \$6.662.891.244	RCN Radio: \$2.404.350.260
Win Sports S.A.S.: \$4.994.171.342	

- Aproximadamente el 40% de alcaldías y gobernaciones no están subiendo la totalidad (faltan soportes como los estudios previos, anexos técnicos, actas de inicio, informes de ejecución, etc.) de sus procesos contractuales en el SECOP ni en la sección de transparencia de sus páginas web.
- Al ser solicitada de manera directa la documentación completa de los contratos las respuestas son difusas e incompletas.

## DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Del análisis de los 2285 contratos es posible deducir ciertos patrones del actual panorama de la contratación de pauta oficial en Colombia:

### ***La autopromoción de la imagen de la entidad o algún funcionario y Content Marketing***

En análisis complementario al proyecto central, realizado por la FLIP y la MOE en el 2018 (<https://pautavisible.org/recursos-publicos-alcaldias>), en el que se analizaron la naturaleza de los contenidos comunicativos producidos en el marco de contratos de pauta publicitaria de las alcaldías de las 10 ciudades más importantes de Colombia, se encontró que el 58% de los mensajes se orientaban a promocionar la imagen de la entidad, o del alcalde, deformando la orientación que debe tener la publicidad oficial de entregar información de interés público según lo establecido en el artículo 10 la Ley 1474 de 2011.

La mayoría de contenidos analizados, a pesar de ser pagados, no tienen rótulos que los identifiquen frente a los públicos como propaganda institucional cuando se publican en medios de comunicación, haciendo pasar los mensajes como información periodística, incumpliendo los tres criterios que debe tener la publicidad oficial ( Ley 1474 de 2011): “efectividad, transparencia y objetividad”.

### ***Contratación opaca, arbitraria y desviación de presupuestos para propaganda***

El 51% de los contratos fueron asignados sin criterios claros de contratación y de forma directa, permitiendo que las entidades escojan a qué medios otorgar recursos, negando el derecho a la libre competencia al no diversificar en la elección de prestadores de servicios y agencias contratadas. Así mismo, se encuentra que los objetos de la mayoría de los contratos son ambiguos y genéricos sin apelar a ninguna necesidad específica de comunicación, haciendo posible la ejecución de actividades hacia propósitos no ligados a la publicidad oficial.

Por otro lado, hay desviación de rubros presupuestales que originalmente pertenecían a otros propósitos de desarrollo de las ciudades o departamentos, para ser invertidos en propaganda para el mejoramiento de la imagen de los mandatarios. Representativo es el caso de la presi-

dencia de Iván Duque. Desde que asumió su cargo, a través del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), ha gastado más de 20 mil millones de pesos en contratos de PO, es decir, 27 millones diarios. Con un 50% de los recursos provenientes del Fondo de Programas Especiales para la Paz (Fondo Paz), cuyo propósito real es financiar programas para fomentar la reincorporación de excombatientes. La estrategia de comunicaciones del DAPRE hizo énfasis en objetivos como el de posicionar la imagen del presidente y sus logros a través de RRSS; también, mitigar el impacto del Paro Nacional sobre su gestión, y, finalmente, multiplicar la presencia del presidente en medios de comunicación durante la pandemia. Así mismo, otros alcaldes y gobernadores han usado presupuestos de salud o mejoramiento de la malla vial para invertirlos en campañas de propaganda.

### ***Intermediarios y falta de transparencia***

Existen dificultades evidentes para realizar investigaciones de esta naturaleza; acceder a la información sobre la contratación estatal es un proceso difícil, y para este ejercicio la FLIP informa que la mayoría de las entidades estatales ocultaron o revelaron parcialmente los contratos. En Medellín, Bogotá y Barranquilla, en promedio, se ocultó el 70% de la información contractual, incluso haciendo uso del recurso de derecho de petición que es la herramienta establecida constitucionalmente para acceder a la información oficial; las administraciones entregaron soportes incompletos, borrosos o inaccesibles, o se daban respuestas evasivas y que desviaban el sentido de las preguntas, en contravía a lo estipulado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (1712 de 2014).

La contratación de operadores intermediarios que subcontratan con los medios de comunicación lo solicitado por las entidades oficiales es un factor adicional de opacidad y de falta de transparencia, pues el amparo de un secreto comercial avaló a los contratistas para no revelar la información de los presupuestos y actividades desarrolladas. Este tipo de dinámicas legales de ocultamiento de información, impiden un efectivo ejercicio de la veeduría ciudadana y la investigación periodística.

### ***Marco normativo insuficiente***

En Colombia no existe un marco normativo riguroso y robusto que clarifique el concepto de publicidad oficial, así como sus usos y procesos de asignación. Para hablar del marco normativo de la publicidad oficial es necesario remontarse al decreto 433 de 1999 que define los

servicios de publicidad de manera general, como todas las actividades tendientes a divulgar información.

**Corte Constitucional.** *Sentencia Corte Constitucional T-722 de 2003:* publicidad oficial es “(...) un recurso de uso frecuente por las entidades públicas para el impulso de políticas, el fomento de valores, la información del ciudadano sobre sus derechos y obligaciones, e inclusive para el ofrecimiento de servicios inherentes al ejercicio de sus funciones, entre otros fines”.

**Estatuto Anticorrupción- Ley 1474 de 2011. Artículo 10.** Presupuesto de publicidad. la publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos. Los contratos que se celebren para la realización de las actividades descritas en el inciso anterior deben obedecer a criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad. Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión. Modificado por el art. 232, Decreto Nacional 019 de 2012. En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada en forma directa con las funciones que legalmente debe cumplir.

No obstante, con la salida del decreto nacional 4326 de 2011 (**Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 10 de la ley 1474 de 2011**) la definición de la publicidad oficial vuelve a ser confusa. El Artículo 1°. *Actividades de divulgación*, establece: “De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, las entidades públicas podrán adelantar directa o indirectamente, actividades de divulgación de sus programas y políticas, para dar cumplimiento a la finalidad de la respectiva entidad en un marco de austeridad en el gasto y reducción real de costos, acorde con los criterios de efectividad, transparencia y objetividad”; pero lo confuso es que el artículo 2 determina qué actividades no son contempladas como publicitarias, lo cual complejiza el entendimiento

de esta herramienta y se presta para la confusión de las entidades. Las actividades que según el decreto son excepciones para ser consideradas como publicidad oficial son: “a). Las originadas en actividades o situaciones de riesgo, cuya difusión tiende a prevenir o disminuir la consumación de daños a la ciudadanía; b). Las notificaciones, comunicaciones o publicaciones legalmente dispuestas; c). La comunicación o publicación de los instrumentos y demás documentos que deba realizar, de acuerdo con el ordenamiento jurídico; d). La información de orden legal que sea de interés general para la ciudadanía”.

Como es posible observar, el principal problema con esta norma es su amplitud y ambigüedad. En ésta se vuelve aún más difusa la concepción de publicidad oficial y sus usos, en especial en los literales c y d. Las excepciones, al ser tan genéricas, abren la potestad para usos inescrupulosos de la pauta y casi toda actividad de divulgación de la información puede ser catalogada o no como publicidad oficial según interpretación de cada entidad. Del mismo modo, la falta de uniformidad y entendimiento de lo que realmente constituye la publicidad oficial permite que se gasten recursos justificados dentro de las excepciones del decreto.

Con respecto a la contratación de publicidad oficial, se debe decir que no existe en la Ley 80 de 1993 o en la ley 1150 de 2007, un componente específico que se refiera a la contratación de esta herramienta.

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

La inmensa cantidad de recursos de pauta oficial que se manejan en el país tienen una influencia determinante en la economía de las empresas periodísticas, y en la configuración del sistema mediático regional y nacional (FLIP-MOE, 2018), sobre todo en algunas regiones en donde la publicidad privada es mínima, los ingresos dependientes de la publicidad oficial pueden rondar el 60% de los ingresos totales de los medios. En promedio, en toda Colombia la mayoría de los medios dependen entre un 40% o 50% de los recursos de pauta (FLIP, s.f.).

Por esta razón es determinante generar políticas de regulación y control del gasto en publicidad oficial y la orientación de este, brindando garantías a la autonomía periodística y a la independencia editorial de los medios. Se presentan así dos tipos de recomendaciones enfocadas, por un lado, en promover *ex-ante* contratación de pauta oficial eficiente, transparente, objetiva y que promueva la libertad de prensa. Y por el otro lado, cómo ejercer un control efectivo de la contratación

ya efectuada *ex-post*. Este tipo de herramientas deberían idealmente adoptarse al interior de cada administración (sea nacional, regional o local) ante el vacío normativo existente que no brinda elementos ni criterios específicos para contrataciones de este tipo.

En la etapa *ex-ante* la mejor herramienta, previa a la contratación, es realizar una caracterización de medios locales y regionales, lo cual ofrece la información necesaria para aplicar transparencia y objetividad en la selección en los procesos de contratación para publicidad. Una herramienta de este tipo tiene las siguientes ventajas:

- Facilita la elaboración de sustentos técnicos y jurídicos para motivar la selección de un medio de comunicación sobre otros.
- Evita darle lugar al abuso discrecional o de direccionamiento contractual.
- Ayuda a construir criterios de selección y contratación que van más allá del rating o la cobertura de los medios, lo cual evita la concentración mediática en la región y fortalece la pluralidad de medios de comunicación.
- Brinda la información necesaria para saber cuál es el canal que ofrece mejor efectividad en la divulgación del contenido o campaña que se quiere publicar.
- Permite conocer cuáles son los medios de comunicación regionales que informan a los grupos poblacionales que se benefician de cada campaña en particular y las agendas y contenidos en las que se especializa cada medio de comunicación.
- Permite conocer cuál es la infraestructura y la capacidad con la que cuenta cada medio de comunicación en la difusión de mensajes en territorios específicos de la región.

Esta caracterización debería contener la siguiente información:

- Nombre del medio de comunicación.
- Participación en el mercado siempre que sea posible a partir de fuentes de información como la Superintendencia de Sociedades u otras de carácter local.
- Tipo de medio: impreso, digital, radial, televisivo, redes sociales, etc.
- Carácter del medio: Comercial, comunitario o de interés público.
- Personalidad jurídica: Societario o personal.
- Público objetivo de cada medio, puede incluir grupos segmentados por clasificación etaria (infantil, juventud, adulto, tercera edad, público general) o por enfoque poblacional (afro, mujeres, indígenas, LGBTQ+, entre otros).
- Parrilla de programación o tipo de contenidos de cada medio.
- Niveles de cobertura geográfica y mediciones de audiencia, lecturabilidad, vistas, rating, suscriptores, etc.
- Precio de los tipos de servicios publicitarios.

Dentro de esta caracterización es inconveniente incluir categorías de carácter subjetivo o que se prestan para interpretaciones personales. Criterios como prestigio del medio, posición política, línea editorial, propietarios, no deberían ser tenidas en cuenta. También es necesario evitar cualquier criterio de caracterización que pretenda categorizar a los medios de comunicación regionales por los contenidos que publiquen en términos de crítica o de apoyo hacia la entidad y su gobierno.

En cuanto a la etapa *ex-post*, un ejercicio de evaluación de la contratación debe ceñirse a los principios normativos de:

- *Objetividad*: ¿La selección de los contratistas se realizó bajo criterios claros, objetivos y que no generen desigualdad entre los proponentes?
- *Efectividad*: ¿Se lograron los máximos resultados, utilizando la menor cantidad de recursos posibles?
- *Transparencia*: ¿Se promueve la trazabilidad de lo referente a la contratación, dando acceso al público a la información pública contractual y los expedientes que contengan las actuaciones de los servidores públicos?
- *Libertad de Prensa*: ¿Se afecta la libertad de prensa y la línea editorial de los medios de comunicación a través de la contratación?

De esta manera los criterios fundamentales de evaluación de la legalidad de la contratación de pauta oficial deben contener los siguientes elementos:

#### **Transparencia activa:**

- Publicación del monto presupuestal destinado para la publicidad oficial.
- Contratos de publicidad oficial claramente diferenciados que se hayan celebrado
- Plan anual de publicidad oficial
- Publicación de todas las partes de los procesos contractuales en SE-COP (contrato, estudios previos, informes de ejecución, CDP)
- Las entidades deben procurar exigir a los medios de comunicación, agencias u otros contratistas que reciban recursos de publicidad oficial que publiquen en sus páginas web la información de los contratos.
- Las entidades deben exigir como una actividad propia del contrato que el contratista aporte evidencias legibles de todo lo contratado en los informes de ejecución.

#### **Evaluar si la entidad:**

Ha elaborado un estudio de análisis del sector económico de medios de comunicación y publicidad, y se identifican y usan criterios técni-

cos, preestablecidos y claros para la selección de la mejor oferta. Es entonces necesario ponderar si para la evaluación de las ofertas se tuvo en cuenta:

- Relación entre la información o campaña y el público objetivo.
- Tipo de medio que se ajusta de mejor manera a esa campaña.
- Rating, cobertura, tiraje, lectoría.
- Relación precio y calidad de los servicios publicitarios requeridos.
- Asegura la trazabilidad de los contratos de publicidad oficial en las plataformas de control de contratación estatal.
- Asegura mecanismos de invitación, convocatoria o cotización que promueven la participación de las varias empresas mediáticas identificadas en el estudio previo de análisis del sector y así evitar la postulación de un único oferente.
- Asegura que la contratación directa debe mantenerse como una modalidad excepcional.

Adicionalmente, si se aseguró que:

- los objetos de publicidad oficial son claramente diferenciados de otros procesos de comunicación, como la operación logística, producción de eventos, etc;
- dentro del Plan Anticorrupción de la entidad, ¿se ha identificado como riesgo de corrupción el abuso de discrecionalidad o de influencia política de algún funcionario al momento de seleccionar los contratistas que cumplen con las labores de publicidad oficial?;
- se garantizó la presencia y participación de organizaciones gremiales y de veeduría ciudadana durante el proceso de evaluación y selección;
- todos los funcionarios de la entidad, vinculados a las labores de publicidad han recibido instrucciones claras y precisas o han recibido cursos de formación sobre cómo responder de manera clara y completa las solicitudes de acceso a la información referente a los contratos de publicidad en ejecución.

### **Evaluar si el objeto y obligaciones del contrato:**

Buscan resolver una necesidad específica de comunicación, campaña, mensaje o propósito que responda a:

- el impulso de políticas públicas que responden a metas del Plan de Desarrollo y del Plan de Acción de la entidad;
- el informar al ciudadano sobre sus derechos y obligaciones;
- ofrecer servicios a la ciudadanía;
- no incluye exigencias a los medios de comunicación en las que ordene la publicación de noticias, la elaboración de entrevistas, reportajes,

cubrimientos de ruedas de prensa, contenidos que puedan afectar la línea editorial del medio de comunicación;

- se incluye facilitar siempre los soportes o mediciones de sus piezas, emisiones o publicaciones, con el fin de que hagan parte de sus informes de ejecución y de los informes de los supervisores o interventores.

### **Evaluar si en la ejecución del contrato:**

El contenido publicado:

- no hace menciones a ningún funcionario de la entidad;
- no menciona el partido político de gobierno u otro;
- no ataca a opositores u otras administraciones;
- no se centra en promocionar la gestión de gobierno;
- está debidamente rotulado y diferenciado de manera clara del contenido de la línea editorial del medio;
- las labores de supervisión o interventoría son ejecutadas por personas capacitadas en libertad de expresión y publicidad oficial y, en casos de contratos de intermediarios como agencias de medios o agencias de publicidad tienen la idoneidad para hacer seguimiento a los subcontratos con empresas mediáticas, a los términos de precios y negociación entre los intermediarios y los publicitantes finales;
- la entidad se aseguró de crear un canal o mecanismo en el que se puedan recibir quejas con respecto al proceso contractual, así como sobre usos nocivos del mismo que afecten la libertad de prensa.

Finalmente, teniendo en cuenta el vacío en la normatividad y la falta de criterios claros para la contratación de publicidad oficial que se encuentra hoy en Colombia, entretanto se logran legislación y regulación efectivas, es responsabilidad de las administraciones y las burocracias (funcionarios públicos de todos los niveles) locales, regionales y nacionales, y adoptar estas buenas prácticas como políticas en las entidades oficiales, para garantizar el uso de la pauta oficial con fines democráticos.

## **CONCLUSIONES**

La publicidad oficial es una necesaria estrategia de comunicación por medio de la cual las administraciones hacen llegar información de interés a las comunidades, en forma de avisos informativos o campañas publicitarias de acceso a derechos y servicios, pero también de obligaciones ciudadanas, etc. Sin embargo, este estudio demuestra que el uso de la publicidad oficial se ha deformado y desviado, por una parte,

para enfocarse en propaganda de imagen institucional y con fines políticos y/o personalistas y por otro lado, la contratación de pauta oficial se usa como herramienta de censura indirecta, para influir en la línea editorial de medios de comunicación.

En este sentido, una peligrosa modalidad de contratación es la equivalente a “cheques en blanco”, contratos que firman medios de comunicación no sujetos a una necesidad específica, sino que funcionan como una bolsa de publicidad en la que la gobernación puede solicitar la publicación de información de acuerdo con su agenda, solicitando en cualquier momento que un medio cubra ruedas de prensa o eventos de cualquier naturaleza que requiera la entidad, e informe sobre ellos desde la perspectiva institucional sin ejercer autonomía editorial, con lo cual las administraciones influyen de manera directa y determinante en la agenda mediática. Adicionalmente, es común que no se informe a los públicos sobre la naturaleza pagada de este tipo de información, causando lecturas erróneas por parte de las audiencias, recibiendo publicidad como si se tratara de información periodística.

En un entorno de fuerte competencia entre medios de comunicación, los recursos de la pauta oficial son determinantes para su subsistencia, de modo que es concluyente que su falta de control permite su uso como medio de presión de las administraciones al control periodístico y reduce la autonomía de su ejercicio profesional, aún más teniendo en cuenta que la mitad de los contratos fueron asignados de manera directa. Así mismo, los altos niveles de gasto (\$865.606.696.579) hacen de esta una herramienta con inmensa influencia en la opinión pública y la libertad de prensa del país, que a su vez viola uno de los principios establecidos en el artículo 10 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), el cual afirma que la contratación de publicidad oficial debe regirse por la austeridad del gasto.

En cuanto a los procesos de contratación, los criterios de selección son ambiguos y muchas veces la justificación de idoneidad de los contratistas es genérica, sin tener en cuenta factores técnicos y objetivos. Esta problemática está directamente relacionada con la falta de una normatividad clara que defina los criterios de selección en la contratación de pauta en el país por lo cual una política que favorezca el ecosistema de medios de comunicación debería tener en cuenta criterios claros a la hora de seleccionar a los contratistas.

En este sentido, es evidente que el país carece de una legislación apta que combata los cánones de corrupción y desviación de los recursos

públicos. Si bien es cierto que las entidades de control como la Procuraduría y la Contraloría hacen un esfuerzo de veeduría, no es suficiente mientras cada gobierno tenga la autoridad y la autonomía de controlar sus presupuestos publicitarios a libre discreción y sin vigilancia efectiva de instituciones de control. De esta manera la contratación de pauta oficial debe regularse en Colombia, empezando por establecer legalmente una definición clara y unificada de publicidad oficial, en concordancia con las libertades fundamentales de información y de prensa y en concordancia con lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al respecto.

Por estas razones, es fundamental elaborar herramientas de política pública con respecto la pauta oficial y su posible desviación para influir en la línea editorial de los medios, lo cual implica brindar a las oficinas de contratación la información y herramientas suficientes para el control y supervisión de este tipo de contratos, generar herramientas de control y evaluación específicas de contratación de publicidad oficial en las plataformas públicas, y fortalecer las dinámicas de veeduría ciudadana, así como aquellas veedurías sectoriales de los medios de comunicación y agremiaciones periodísticas, para que hagan seguimiento a la forma como se están invirtiendo recursos públicos en la configuración de los sistemas mediáticos y la opinión pública regional y nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bock, Jonathan y Gutiérrez, Federico. (2020). Qué se puede aprender de la pauta oficial por medio de los datos de contratación. Recuperado 24 de julio de 2022, <https://www.open-contracting.org/es/2020/09/22/que-se-puede-aprender-de-la-pauta-oficial-por-medio-de-los-datos-de-contratacion/>*
- Díaz-Noci, J. (2019). Cómo los medios afrontan la crisis: retos, fracasos y oportunidades de la fractura digital. Profesional de la Información, 28(6). <https://doi.org/10.3145/epi.2019.nov.25> , <https://revista.profesionalde-lainformacion.com/index.php/EPI/article/view/epi.2019.nov.25>*
- FLIP - Fundación para la Libertad de Prensa (s.f.). Cartilla ABC de la publicidad oficial: buenos y malos hábitos en la contratación de la pauta.*
- FLIP - Fundación para la Libertad de Prensa (2020). Pauta Visible, recuperado 24 de julio de 2022, <https://pautavisible.org/>*
- FLIP-MOE, - Fundación para la Libertad de Prensa - Misión de Observación Electoral (2018). Con recursos públicos los alcaldes abusan de la autopromoción, recuperado 24 de julio de 2022, <https://pautavisible.org/recursos-publicos-alcaldias>*
- Guerrero Gutiérrez, M. F. (2015). Derecho a comunicar y periodismo en Colombia. Instituto de Estudios en Comunicación y Cultura (IECO)., tesis de maestría, <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/54402>*
- Daniel C. Hallin y Paolo Mancini, Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics, Nueva York: Cambridge University Press, 2004*

The image features a woman in the lower-left quadrant, wearing a white surgical mask and looking down at a smartphone. The background is a light gray with a complex network diagram of interconnected nodes and lines. The text is centered in the upper-middle part of the image.

# **CAPITULO VI**

**TIC, TELECOMUNICACIONES Y BRECHA DIGITAL**



Julián Cardona Castro<sup>1</sup>

*“Debemos usar el tiempo sabiamente y darnos cuenta de que siempre es el momento oportuno para hacer las cosas bien”*

*Nelson Mandela*

Este trabajo de investigación tiene el propósito de hacer un análisis conceptual y cuantitativo de la evolución de las TIC y las Telecomunicaciones en Colombia, en el período comprendido desde antes de la pandemia del COVID-19 y después de esta. El fin es conocer la situación real del sector para recomendar acciones de política pública que puedan reducir *la brecha digital de productividad* que ha desnudado la pandemia.

Tendremos como derrotero los últimos 11 años, desde la promulgación de la ley 1341 de 2009, la cual reorganizó el sector, hasta la fecha. Se incluirá también el análisis de la ley 1978 aprobada en julio del año 2019. Como introducción y desde el punto de vista de la ingeniería, considerando las bases normativas de las TIC y las telecomunicaciones, podemos formular los siguientes principios como antecedentes:

- La humanidad ha tenido decenas de pandemias, pero nunca con una poderosa infraestructura digital como la de hoy, para enfrentar al COVID-19.
- La pandemia impuso la aceleración a la *transformación digital* en la sociedad y principalmente en los hogares. La pandemia *ha exacerbado* la enorme brecha digital de productividad existente en la banda ancha fija.

---

<sup>1</sup> Ingeniero en electrónica con Especialización en Telecomunicaciones de la Universidad del Cauca. Asesor en Políticas Públicas de TIC y Telecomunicaciones.

- La pandemia nos remitió a los hogares, muchos de los cuales se encuentran desconectados o mal conectados, sin especificaciones técnicas adecuadas y suficientes y *sin conexiones de banda ancha fija de alta velocidad*.
- Durante la pandemia, las telecomunicaciones dejaron de regirse por las libres fuerzas del mercado y pasaron a ser *un servicio público esencial*.
- La pandemia está llevando a los Estados a incluir en su pacto social el *bienestar digital, es decir, la conectividad digital inclusiva y sostenible, así como repensar el modelo de gobernanza digital en el marco de un estado de bienestar digital*. Además, *desnudó los errores y aciertos de las políticas públicas* de los gobiernos en los últimos años.
- Se ha dicho que con los niveles de tráfico cursados las redes han soportado muy bien algún incremento. Esto ha sucedido no tanto porque la capacidad de las redes estuviera dimensionada para la pandemia, sino por *la falta de accesos fijos suficientes en los hogares, que no generaron un tráfico adicional hacia salidas internacionales*. ¡El tráfico hacia las redes externas cayó!

La consultora inglesa *cablenet.co.uk* comprobó que las velocidades de internet de los países en general disminuyeron cuando las personas fueron confinadas a sus hogares, por el descenso en la actividad económica. Sólo unos pocos países incrementaron esta velocidad de internet debido a la buena preparación para el teletrabajo y la teleducación, como consecuencia de la adecuada infraestructura de telecomunicaciones en los hogares.

La demostración que el tráfico de internet, para teletrabajo y teleducación, no colapsó las redes fue que durante las horas pico, que se concentraron entre las 6 pm y las 11 pm, el tráfico fue para consumo de *entretenimiento* y estuvo dirigido hacia los servidores de contenidos y aplicaciones alojados en Colombia.

Según estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la pandemia ha ocasionado que América Latina tenga una contracción del PIB de 9% y un aumento de la pobreza en 4.4%. Lo cual representa 45 millones de nuevos pobres. Además, la caída de la demanda y la paralización de la oferta llevaron al cierre de 2.7 millones de empresas y se generaron 18 millones más de desempleados.

## LEY 1341 DE 2009

Hace 11 años, en julio 30 de 2009<sup>2</sup>, el Congreso de la República expidió la ley 1341 de 2009 . Partimos de esta ley para entender lo que ha sucedido en este sector de las Comunicaciones o TIC y Telecomunicaciones, ya que fue muy esperada en su momento debido a que unificó los servicios del sector en torno a la convergencia tecnológica. Además, reorganizó los servicios institucionalmente y reunió la legislación que, en los años precedentes, había sido una legislación individualizada para cada tipo de servicio de telecomunicaciones.

El propósito de la ley fue insertar al país en la sociedad del conocimiento sobre el principio de no regulación de las *Tecnologías de la Información – TI*, sino únicamente sobre la regulación de *las telecomunicaciones*.

El resultado de esta ley no fue el esperado, se convirtió en una ley que no llevó a Colombia a la sociedad del conocimiento. Se constituyó en una normativa para impulsar las telecomunicaciones móviles y dejó de lado las telecomunicaciones fijas. No propició ni sentó las bases para la conectividad de banda ancha fija de alta velocidad en los hogares del país.

Podemos detallar los aspectos esenciales de esta ley de la siguiente manera:

- Fue en esencia una ley de telecomunicaciones, pero se denominó de TIC.
- Cambió el nombre del Ministerio de Comunicaciones por el Ministerio de TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones).
- Introdujo el concepto de TIC, pero no se refirió a las Tecnologías de la Información (TI), ya que el objetivo era dejar las TI sometidas a las libres fuerzas del mercado (de interés general).
- Estuvo orientada a las telecomunicaciones móviles (Brecha de Acceso): Espectro radioeléctrico y contraprestaciones. Creó: la ANE, el FONTIC y la CRC – Comisión de Regulación de las Comunicaciones.
- Eliminó la categoría de *servicios públicos domiciliarios* en las telecomunicaciones.
- Cambió la ecuación mundial de Comunicaciones = Telecomunicaciones + TIC, por el de TIC, denominando al sector en Colombia

---

<sup>2</sup> Congreso de la República. Ley 1341 de 2009, 2009.

únicamente *como de TIC* = Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

- Mantuvo los servicios de televisión independientes y manejados integralmente por la ANTV.
- No estableció un plan nacional de banda ancha fija para los hogares.
- Buscó insertar a Colombia en la Sociedad del Conocimiento.

*En la práctica, la ley 1341 de 2009 se convirtió en una ley de telecomunicaciones móviles, sin incluir la televisión, sin regulación de tecnologías de la información, sin plan nacional para banda ancha fija y con nombre de TIC.*

Con esta ley surgió una imprecisión debido a la confusión sobre la conceptualización técnica y semántica de las TIC y las telecomunicaciones. Esto representó la NO denominación del sector como: sector de TIC y Telecomunicaciones o sector de Comunicaciones.

Las preguntas que nos hacemos luego de que esta ley entrara en vigencia son:

¿Cuál es el concepto totalizador de este sector en el mundo? ¿Cómo debe denominarse este sector en el país?

¿Qué son las comunicaciones? ¿Qué son las telecomunicaciones?

¿Qué son las TIC- Tecnologías de la información y la comunicación?

¿Qué son las Tecnologías de la Información? ¿Qué cambios introdujo la ley 1341? ¿Por qué desaparece con la ley el concepto de *comunicaciones* como criterio totalizador del sector? ¿Qué dice la UIT a este respecto?

El concepto totalizador en el mundo de este sector son las *comunicaciones*, o también las TIC y las *telecomunicaciones*. Las comunicaciones son el intercambio de información, datos, imágenes y textos entre seres humanos o entre máquinas. Esta comunicación puede realizarse entre personas a corta distancia mediante la voz o a larga distancia mediante equipos y redes para transportar la voz y los datos.

La telecomunicación es la disposición de tecnología e ingeniería que, mediante sistemas de transmisión y recepción, transportan una señal entre dos puntos *sin cambio en su forma y contenido*. Son redes de efecto cero sobre la forma y el contenido de cada una de las señales.



De acuerdo con la UIT<sup>4</sup>, *las comunicaciones* son el concepto totalizador del sector y se dividen en dos grandes grupos: uno denominado de Telecomunicaciones y otro denominado Tecnologías de la Información y la Comunicación - TIC o Tecnologías de la Información o servicios de información como son denominados en USA. En otras palabras, la ecuación mundial de este sector son *las comunicaciones*, las cuales comprenden técnicamente a las TIC y a las Telecomunicaciones.

En ponencia de la comisión sexta del Senado para plenaria en julio del 2009<sup>5</sup>, luego de dos años de trámites de la ley 1341 se recomendó mantener<sup>6</sup> el nombre del Ministerio de Comunicaciones por lo siguiente:

“En cuanto a la organización institucional de las Comunicaciones, se aprobó que el Ministerio *mantuviera su nombre*, al ser más general que el propuesto y al obedecer éste, a una situación coyuntural del sector, reconociendo que las comunicaciones son un sector que se está modernizando muy rápidamente, sin saber con certeza que el boom de las TIC, cuánto va a permanecer en el tiempo.”

“Definitivamente no se le cambió el nombre al Ministerio, por considerar que el que posee es más genérico y contiene a las TIC”.

Desafortunadamente la Cámara de Representantes no aceptó esta recomendación del Senado y en la etapa de conciliación del proyecto se hizo el cambio por Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC.

La imprecisión técnica o confusión entre los conceptos de TIC y Telecomunicaciones quedó plasmada en la ley 1341 (Figura 2). Fue así cómo se denominó: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC, Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Fue entonces cuando se creó de manera correcta la Comisión de Regulación de Comunicaciones como totalizadora del sector pero que al final sólo tuvo potestad para regular una parte del sector que era el área de las telecomunicaciones, dejando por fuera las tecnologías de la información como no reguladas, con el fin de que el sector privado las impulsara en su desarrollo como actividades de interés general.

---

<sup>4</sup> Touré, Dr. Hamadount I. Secretaría General UIT, 2009.

<sup>5</sup> Comisión sexta Senado de la República, 2009.

<sup>6</sup> Gaceta del Congreso No 487 de 11 de junio de 2009, páginas 11 y 12 y sucesivas

Colombia quedó erróneamente con una versión nacional del concepto de TIC, denominándose Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

**Figura 2.**  
**El sector luego de la Ley 1341**



Fuente: Elaboración propia

Al convertir el Sector y el Ministerio a TIC, el país cambió un sector que tiene *dos áreas complementarias* y diferentes, de manera equivocada, en una sola. Cuando se habla de TIC en Colombia se cree que se está hablando de todo un sector cuando en realidad se está haciendo alusión a una sola área, la de TIC. Por tal razón, nuestros expertos se sorprenden cuando en los otros países hablan de telecomunicaciones y de TIC de forma independiente, separadas y al mismo nivel tecnológico.

Examinemos el problema de la ley 1314 desde el punto de vista de la lengua castellana. La Constitución colombiana<sup>7</sup> establece:

**“Artículo 10.** *El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe”.*

<sup>7</sup> (Constituyente del 91. Constitución Política de Colombia, 1991)

La Academia Colombiana de la Lengua, el 19 de junio del año 2009<sup>8</sup> expresó que la forma adecuada de decodificar la sigla TIC es: *Tecnologías de la Información y la Comunicación*.

Gramaticalmente esta expresión en nuestro idioma es denominada como un sintagma<sup>9</sup>, el cual es un constituyente sintáctico endocéntrico que tiene un núcleo, la palabra “tecnologías”, y dos descripciones de ese núcleo: una llamada “la información” y otra “la comunicación”. Por ende, es un error pluralizar la palabra comunicación en la palabra comunicaciones ya que el núcleo cumple esta función respecto de las otras dos.

El hecho de haber forzado la gramática del idioma castellano para pluralizar la palabra comunicaciones<sup>10</sup>, cuando no se podía hacer, es otra imprecisión de la ley 1341 que viola la sintaxis gramatical de la lengua castellana. De esta situación era muy consciente el Gobierno de la época, ya que incluso en algunos escritos de sus funcionarios se expresó que esto era un “simple plural”<sup>11</sup> que permitía denominar a todo el sector como de TIC e involucrar de esta manera a las telecomunicaciones.

Además, con la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias), tenemos al Ministerio de las TIC como un ministerio que debería desaparecer e incorporarse al Minciencias. Pues no tiene sentido tener dos ministerios que manejan tecnologías en Colombia. El uno genérico y el otro específico en una materia, las TIC.

Una de las graves consecuencias de incluir a las telecomunicaciones en las TIC, como lo hace la ley 1341, ha sido el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos<sup>12</sup>, el cual establece dos tipos de servicios: los servicios de información y los servicios públicos de telecomunicaciones.

Como en los Estados Unidos *los servicios de información* que aquí denominamos TIC no son regulados y no tienen ninguna restricción ni carga regulatorias; la competencia de empresas nacionales con las extranjeras en territorio colombiano es desigual. Nuestra legislación únicamente las puede clasificar como de *servicios públicos de telecomunicaciones*. En este caso, aplica los gravámenes y cargas regulatorias propios de este tipo de servicios a las empresas nacionales. Lo cual hace que es-

---

<sup>8</sup> Academia Colombiana de la Lengua. Carta, 2009)

<sup>9</sup> Dr. Cleóbulo Sabogal. Sintagma (2009).

<sup>10</sup> Enrique Carlos Angulo. Columnista invitado. El Tiempo (2008).

<sup>11</sup> Angulo, Enrique Carlos. Las TIC en Colombia. Prólogo, abril (2009).

<sup>12</sup> Estados Unidos y Colombia. TLC: Clases de servicios de telecomunicaciones (2011).

tén en desigualdad de condiciones respecto a las norteamericanas que, protegidas por el Tratado de Libre Comercio, no están sujetas a este tipo de gravámenes.

En conclusión, podemos decir que la ley 1341, al pluralizar la palabra comunicación en comunicaciones, se equivocó no sólo desde el punto de vista de ingeniería sino también desde el punto de vista idiomático y, además, en la actualidad también presenta un conflicto con el Minciencias por su doble denominación en el tópic: tecnologías.

Lo correcto y adecuado es que el país utilice el concepto totalizador de la UIT y retorne el nombre al Ministerio como estaba inicialmente: **Ministerio de Comunicaciones**. Además, reestablecer el nombre del sector como de **Comunicaciones** o como de **TIC y Telecomunicaciones**, las cuales son descripciones equivalentes.

## LEY 1978 DE 2019

El 25 de julio del 2019, el Congreso de la República, con muchos tropezos y discusiones, aprueba la ley 1978 de 2019<sup>13</sup>.

El trámite de esta ley comenzó en septiembre de 2018 y se prolongó hasta julio de 2019. Tuvo un trámite con muchas objeciones y fuertes oposiciones de la sociedad, a nivel nacional e internacional, ya que presentaba un retroceso de acuerdo con lo previsto en la Constitución de 1991. El control de la televisión pública pasaba al gobierno de turno con serias implicaciones para la independencia de los medios públicos de televisión, el derecho a la información y la democratización, se planteaba una prórroga del espectro a 30 años y el regulador único no era independiente del gobierno.

Los debates fueron muy intensos en los medios de comunicación y en diferentes foros ya que se discutía que los medios públicos de comunicación pasaban a ser manejados por el gobierno de turno y que el regulador único convergente no era totalmente independiente, como era la solicitud y recomendación de la OCDE.

El Congreso de la República recibió 300 proposiciones radicadas por los partidos políticos, motivadas por la sociedad civil y los organismos

---

<sup>13</sup> (Congreso de la República. Ley 1978 de 2019, 2019)

internacionales, las cuales modificaron 37 de los 50 artículos que contiene el texto de ley, es decir, el 74% del articulado. El texto original del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional fue ajustado de manera radical por los debates surtidos en ambas cámaras<sup>14</sup>.

El contenido de la ley puede describirse así:

- Es una ley de telecomunicaciones, denominada modernización del sector de las TIC.
- Mantiene el nombre del Ministerio y del sector como de TIC.
- Mantiene la imprecisión técnica e idiomática de la denominación del sector creada por la ley 1341 de 2009.
- Está orientada, como la Ley 1341 de 2009, a telecomunicaciones móviles: espectro a 20 años, obligaciones de hacer, contraprestaciones y otros correlacionados.
- Crea la CRC como un regulador único convergente y no independiente, con dos salas.
- Debido a la liquidación de la ANTV traslada el manejo de la TV al MinTIC en cuanto a concesiones y permisos de espectro. Retroceso a antes de la constitución del 91.
- No involucra los servicios OTT y su regulación. No legisla sobre las Redes Comunitarias, recomendación ITU D-19.
- Crea el FUTIC como fondo único del sector manejado por MinTIC y que une a FONTV y FONTIC.
- No crea una estrategia nacional de banda ancha fija o de conectividad a los hogares.
- No trata la regulación de las TI – Tecnologías de la Información.
- Redujo y unificó las contraprestaciones que pagan los PRST (Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones) y TV, por la habilitación general, a un valor no superior al 2.2% de los ingresos brutos, con un beneficio para la TV por suscripción y *una reducción de los ingresos* del Fondo Único - FUTIC, el cual financia la TV pública y medios audiovisuales. Luego, esta contraprestación se redujo al 1.9% mediante resolución 000903 del 1 de junio de 2020.
- Mantiene los servicios de telecomunicaciones como un servicio público, pero no cambia la eliminación de la ley 1341 de ser servicios públicos domiciliarios.
- El espectro radioeléctrico para TV será asignado por el MinTIC. La política y vigilancia sobre TV será determinada y ejecutada por el MinTIC.

---

<sup>14</sup> (ASECAUCA, Comunicado, junio 20 de 2019)

- *El Fondo Único* - FUTIC quedó adscrito, manejado y administrado por MinTIC.
- El Fondo Único- FUTIC verá disminuido sus ingresos por: las Subastas cada 20 años con prorrogas de 20 años, el cambio por la maximización del bienestar social en cambio de la maximización de ingresos para el Estado. Pago de la contraprestación económica por el espectro radioeléctrico con “Obligaciones de hacer”, que es un pago en especie. La TV abierta y radiodifundida, quienes pagarán menos por el cambio de un valor fijo de \$ 128 mil millones cada uno, a pagar el 2.2%, valor que se calculará sobre los ingresos brutos con una publicidad en franca disminución. Reducción de la contraprestación periódica para TV por suscripción del 4.8% a 2.2% de ingresos brutos. Pero, además, con motivo de la pandemia el gobierno decidió reducir aún más el monto de la contraprestación al 1.9% de los ingresos brutos causados por la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones.<sup>15</sup>

*En la práctica, esta ley puede denominarse: una ley de telecomunicaciones móviles y televisión, sin regulación de tecnologías de la información, sin plan de banda ancha fija de alta velocidad y con el nombre de TIC.*<sup>16</sup>

Fue una ley que favoreció a los proveedores de redes y servicios de redes móviles, quienes de manera lícita y comercialmente aceptada han buscado que su negocio sea apoyado e impulsado con incentivos adecuados. Esta ley no sentó las bases para la regulación de las OTT, a pesar de la insistencia de la sociedad nacional.

El problema ha sido que los gobiernos no se han percatado que impulsar únicamente las telecomunicaciones móviles, dejando de lado las telecomunicaciones fijas, es una apuesta equivocada. Afortunadamente, para este sector sobrevino la pandemia que desnudó la enorme brecha digital (brecha de productividad) de los hogares o banda ancha fija.

La preocupación por la aprobación de esta ley, cuyo texto final fue diferente al presentado por el Gobierno Nacional en septiembre de 2018, fue que el Congreso debió adicionar aspectos técnicos (neutralidad de red, dos salas en la CRC, normas para protección de la salud-ANE), y hacer precisiones económicas importantes: límite a las

---

<sup>15</sup> (Ministerio de las TIC- Resolución 903 de junio 1 de 2020, 1 de junio de 2020)

<sup>16</sup> (Julían Cardona C. Modernización de las TIC y Telecomunicaciones, febrero 11 de 2018)

obligaciones de hacer, eliminación de los acuerdos de mejora, pago de concesiones para los canales privados de TV y supresión de graves riesgos en el mercado secundario del espectro.

Esta ley podrá ser el principio del fin de la Televisión pública y de los contenidos públicos multiplataforma por la desfinanciación que va a tener el Fondo Único, que administrará el MinTIC. Esto, debido a la incorporación de las obligaciones de hacer, a la asignación del espectro a 20 años con prórroga de otros 20 años, al cambio de criterio de la asignación de espectro atendiendo la maximización del bienestar social y a la reducción de las contraprestaciones periódicas para los actores del sector.

No es posible estar de acuerdo con el Congreso, el cual aceptó la inclusión de la definición de la política de televisión, la concesión de espacios y de operación del servicio público de televisión, la financiación de contenidos públicos y la asignación del espectro de televisión, bajo el control y manejo del Ministerio de TIC.

El país podrá tener dificultades en los próximos años respecto a la independencia de los medios públicos de información, la libertad de expresión y el desarrollo de la democracia. Pues esta decisión representa un retroceso frente a la debida independencia de los medios, proclamada en la Constitución del 91.

Con la ley 1978 se perdió la oportunidad de dejar planteada la regulación de las Tecnologías de la Información, de la siguiente manera:

*Tecnologías de la Información.* Deberían ser reguladas para que el Estado pueda controlar el cumplimiento de la Neutralidad de Red y la prestación del servicio de banda ancha fija y móvil, de acuerdo con la Resolución No 5161 de junio de 2017 de la CRC. También, para afrontar la regulación de las OTT cuando el país lo estime conveniente.

Un artículo del siguiente tenor<sup>17</sup> podría haber sido el sendero para este propósito, dejando al país a la vanguardia de los más desarrollados en TIC y Telecomunicaciones:

La Comisión de Regulación de Comunicaciones es el órgano encargado de promover la competencia en los mercados de las redes y

---

<sup>17</sup> (Ministerio de las TIC. Proyecto de ley 174, octubre 17 de 2017)

servicios de telecomunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta y radiodifundida y de radiodifusión sonora, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de radiodifusión sonora y televisión, de aplicaciones y contenidos sobre redes que soportan estos servicios, así como las tecnologías de la información; y garantizar la protección de los derechos de los usuarios con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente y refleje altos niveles de calidad.

Como con la ley 1978, artículo 13, numeral 4, el Ministerio TIC es juez y parte en materia de televisión, se sugirió la creación de una *Superintendencia de Comunicaciones* para desarrollar las funciones de inspección, vigilancia y control del sector de TIC y Telecomunicaciones, de forma independiente, a quien dicta la política de los medios públicos de televisión y también para los otros actores de telecomunicaciones móviles y fijas.

Son 11 años desde la expedición de la ley 1341 y es el momento de examinar con estadísticas, datos e informes del Gobierno Nacional, cómo ha sido el resultado de este marco normativo que, a nuestro modo de ver, no ha cumplido el objetivo de dar conectividad de banda ancha de alta velocidad a los hogares, para aprovechar el acceso a internet en actividades de teletrabajo, teleducación y telemedicina. Es decir, cerrar eficientemente la *brecha de productividad*.

## TELECOMUNICACIONES FIJAS

Consideramos las telecomunicaciones fijas como las que nos establecen la conectividad en los hogares y las empresas y nos determinan la **brecha digital de productividad**.

Las estadísticas que exponemos a continuación están basadas en el informe del cuarto trimestre de 2019<sup>18</sup>, elaborado por el Ministerio de las TIC:

### Conectividad fija en el país en tiempos de pandemia:

- **Acceso fijo a internet:** 6.96 millones. **Penetración:** 14.5%<sup>19</sup>  
De los cuales son *accesos corporativos:* 17.9 % y *accesos residenciales:* 82.1%

---

<sup>18</sup> Ministerio de las TIC. Boletín Trimestral. Cuarto Trimestre 2019 (2020).

<sup>19</sup> Dane. Censo de 2018 (2020).

- **Accesos fijos por tecnología:** 59.5 % por cable, 21.7 % por x DSL, 13.8 % por fibra y 5.03 % otros
- **Hogares con acceso a internet fijo:** 42.52% (número de hogares con personas presentes: 13.5 millones).
- **Hogares con velocidad de internet mayor a 10 Mbps:** 21.2%.
- **Personas que no tienen ningún acceso fijo en sus hogares:** 25.04 millones.
- **Hogares que no tiene acceso a ningún tipo de internet:** 57.5%

De acuerdo con las *estadísticas de la OCDE*<sup>20</sup> para conectividad fija, Colombia se encuentra en el último lugar comparado con 37 países, lo cual indica que se han impulsado preminentemente las telecomunicaciones móviles dejando de lado la conectividad en los hogares.

Los departamentos de Cundinamarca, Santander, Valle del Cauca, Quindío, Antioquia, Risaralda y Bogotá, que son el 21% de las unidades departamentales, superan la penetración promedio nacional fija del 14.5% y se ubican, comparativamente, en países como México, Chile y Polonia según las estadísticas de la OCDE.

En informe de El Tiempo- Unidad de datos: *Así es el internet en Colombia*<sup>21</sup>, se concluyó que sólo 12 ciudades reúnen el 60% de las suscripciones a internet fijo en Colombia.

En el objeto de la ley 1978 se tuvo que incluir la elaboración de un plan de banda ancha fija de alta velocidad, según la Resolución 5161 de la CRC, como política de Estado. En consecuencia, la implementación de la última milla a hogares, hasta completar la conectividad.

En conclusión, la pandemia desnudó la enorme *brecha digital de productividad* para la banda ancha fija de alta velocidad, de la cual únicamente el 13.8% de los hogares y empresas que utilizan la fibra óptica (F.O) en redes FTTH (Fibra hasta el hogar) podrían cumplir con la *Resolución 5161 de junio de 2017 de la CRC*, la cual entró en vigor el 1 de enero de 2019.

Con las leyes 1341 y 1978, no se ha logrado el objetivo de conectar al 100% de los colombianos con conectividad de alta velocidad.

---

<sup>20</sup> OCDE estadísticas 37 países y Going Digital 2019 (2020).

<sup>21</sup> Unidad de datos de EL TIEMPO. Rafael Quintero (2020).

Las telecomunicaciones fijas, que atienden un alto porcentaje de la población más pobre en sus hogares, no son un negocio rentable para los PRST, por lo que la empresa privada no es proclive a invertir en este tipo de redes y servicios.

Por tal razón, el Estado debe tomar la iniciativa, ya sea creando una empresa estatal como lo han hecho México y Brasil o con alianzas público-privadas para impulsar la conectividad. De ahí, que se deben denominar jurídicamente las telecomunicaciones como *servicios públicos domiciliarios* o como *servicios públicos esenciales*, como fueron establecidos durante la pandemia, con el fin de que el Estado asuma el liderazgo suficiente para conectar a todos los hogares. *¡Esta es la tarea pendiente del Congreso de la República!*

## TELEDUCACIÓN EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Comencemos por destacar la información de *El Tiempo* de junio 30 de 2020: Estudiar en línea en Colombia es un privilegio<sup>22</sup>:

Apenas la mitad de las viviendas en Colombia tienen acceso a internet móvil o fijo, según el DANE. El coronavirus nos ‘estrelló’ con la educación virtual y desnudó que la desigualdad no es sólo social, económica y política, sino también digital. Regiones y barrios donde conectarse es una utopía contrastan con la angustia de los profesores para cumplir sus metas.

De igual forma, mediante un comunicado de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales<sup>23</sup> de abril 29 de 2020, el Laboratorio de la Educación de la Universidad Javeriana (LEE) indicó que:

- El 96% de los municipios no pueden implementar educación virtual: *más del 50% de estudiantes de grado 11 no tienen acceso a computador e internet en sus hogares.*
- El 67% de 7.933.300, estudiantes de colegios públicos, no tienen computador e internet en sus hogares.
- En zonas rurales, sólo el 9% de estudiantes (de un total 2.400.000) disponen de computador.
- En los centros urbanos, el 63.1% tiene acceso a internet, en las áreas rurales esto sólo se cumple en un 16.2%.

---

<sup>22</sup> Rafael Quintero - Yaleni Solano. EL TIEMPO, 30 junio (2020).

<sup>23</sup> Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, abril 29 de (2020).

- En las universidades, el 38% de los estudiantes no ha podido acceder a clases virtuales por falta de internet.
- El nivel de analfabetismo digital (apropiación digital) entre los maestros es considerable: *El 48% de los rectores de colegios públicos y el 12% de los colegios privados, consideran que sus docentes no tienen capacidades para manejar la educación virtual.*

Según el DANE- CNPV 2018, en Colombia hay 5.533.098 hogares que tienen personas entre 5 y 18 años que asisten al sistema escolar. De estos, sólo el 43% tiene internet.

En plena pandemia, los estudiantes de muchos hogares estuvieron desconectados cuando más se necesitaba conectividad significativa. Es decir, la enorme brecha digital de productividad tuvo graves consecuencias para la población menos favorecida.

### **Telecomunicaciones móviles**

La conectividad móvil nos define la brecha de acceso que pueden tener los usuarios para actividades de socialización, entretenimiento, comunicación, actividades financieras, comercio electrónico y parcialmente algunas actividades de trabajo remoto (no teletrabajo), consultas médicas (no telemedicina) y educación remota (no teleducación).

### **Conectividad móvil en el país en tiempos de pandemia**

- Acceso o conexiones móviles: 30.9 millones de usuarios.
- Número de líneas (suscriptores) de telecomunicaciones móviles: 66.28 millones. Penetración 131.6%, de las cuales: 79% son prepago y 21% pospago.
- Acceso o conexiones con velocidad de bajada mayor a 10 Mbps: 20.88 millones.
- Hay 10 millones de colombianos que se conectan al internet con 2G y 3G, así que el requerimiento de modernizar la infraestructura a 4G es imprescindible.
- La cobertura en el país para 4G, hoy en día, no supera el 46%: Telefónica julio 7 de 2020.
- El director de la CRC, -Carlos Lugo, en agosto 13 de 2020, prevé que para 2025 apenas se llegará a tener conectados el 80% de los usuarios en 4G.
- De los actuales usuarios móviles (66.28 millones) que existen en Colombia, el 51.8% no tiene acceso a internet a través de sus terminales móviles.

- En el país hay 11 prestadores de servicios móviles: Claro, Movistar, Tigo, Virgin, Móvil Éxito, Avantel, ETB, DIRECTV, Flash Mobile, HV Multiplay y recientemente se incorporó Partners.
- El ARPU en telefonía móvil es uno de los más bajos entre los países de la OCDE y con la pandemia va a reducirse, debido a que se duplicará la pobreza y la economía retrocederá al menos una década.<sup>24</sup>
- La conectividad móvil (banda ancha móvil) no es, ni regulatoria ni técnicamente, un servicio sustituto de la conectividad fija mediante banda ancha, para los hogares. Puede ser un complemento.<sup>25</sup>

### **Costo de la conectividad de los hogares**

El viceministro de conectividad, Ing. Iván Mantilla, en el Foro virtual “Conectividad en tiempos de Covid-19”<sup>26</sup>, realizado el 2 de julio de 2020, por el periódico *EL PILÓN* de Valledupar, expresó:

(...) pero recuerda la cifra con la que empecé, esto es para hablar de manera abierta, nos faltan 7 millones de hogares, son muchos hogares, esos hogares conectarlos por 3 años cuestan 33 billones de pesos colombianos, esto son 10.000 millones de dólares mal contados. Para que usted se haga una idea, el fondo de las TIC recauda de toda la industria privada un billón anual, es decir, si nosotros no hacemos nada diferente tardaríamos 33 años en conseguir la plata y esto no se puede permitir...

Este cálculo del gobierno nacional debe ser revisado pues resulta exagerado con relación al planteado por la UIT en el estudio *Connecting Humanity* de agosto de 2020, el cual se menciona más adelante.

Entonces, como plan del gobierno nacional, mediante el programa *Hogares Conectados* adjudicado en el año 2019 y con recursos del Estado, está financiando la conectividad de 342.000 hogares en los estratos 1 y 2, con una velocidad de bajada de 5 Mbps y con períodos de operación entre 12 y 42 meses. La meta es llegar a 500.000 en el presente cuatrienio gubernamental. A este respecto, se puede decir que es un esfuerzo económico que resultará insuficiente si tenemos en cuenta que técnicamente esta velocidad no proporciona el nivel de servicio adecuado para conectarse apropiadamente a la

---

<sup>24</sup> Revista Semana- Presidente del BID Luis Alberto Moreno, Septiembre 15 de 2020.

<sup>25</sup> CRC, Comisión de Regulación de Comunicaciones - Resolución 3510 (2011).

<sup>26</sup> Viceministro de Conectividad. Conectividad en tiempos de Covid-19, 2 de julio de 2020.

sociedad de la información y, además, la operación será durante lapsos muy cortos.

La CEPAL expresa en su Informe Especial No. 7 Covid-19, de 26 de agosto de 2020, lo siguiente:

Las bajas velocidades de conexión consolidan situaciones de exclusión ya que inhabilitan el uso de soluciones digitales de teletrabajo y teleducación. Las funcionalidades, según velocidades de descarga de banda ancha y de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), “Guía de velocidades de banda ancha”, febrero de 2020 (en línea)<sup>27</sup> son:

1. *Baja con 5.5 Mbps.* Permite utilizar funciones como correo electrónico, video básico y transmisión de audio y vídeo estándar a través de internet (streaming). No permite el teletrabajo. No permite la teleducación.
2. *Media con 18.5 Mbps.* Permite realizar simultáneamente dos funciones básicas y una actividad en línea de alta demanda. Permite el teletrabajo y la teleducación de manera no simultánea.
3. *Alta con más de 25 Mbps.* Permite realizar al mismo tiempo funciones básicas y funciones de alta demanda. Permite el teletrabajo y la teleducación de forma simultánea.

## RECOMENDACIONES<sup>28</sup>

- Retornar el nombre del ministerio a *Ministerio de Comunicaciones*.
- Corregir la *imprecisión técnica* de la Ley 1341 en cuanto a la denominación del sector. Según UIT debe ser: Sector de TIC y Telecomunicaciones o Comunicaciones.
- Crear la *Superintendencia de Comunicaciones* para la inspección, control y vigilancia del sector. Este sector registró hasta 2018 91 millones de abonados (Telefonía móvil, TPBC y accesos fijos a Internet), según SIC.
- No es conectividad a internet, “es *banda ancha de alta velocidad como política de Estado y servicio público esencial*. Es la oportunidad para discutir si debe ser un servicio público esencial y univer-

---

<sup>28</sup> Julián Cardona C. <https://youtu.be/qcCRzUhwA2Y>, junio 13 de 2020.

sal o un derecho fundamental. Recordemos que el 9 de junio de 2011 la Asamblea General de las Organización de las Naciones Unidas (ONU) declara el “acceso a Internet como un derecho humano”.

En resumen, es necesario conectar bien a los ciudadanos: “Los mercados fijos son tan importantes como los móviles (y son la base de éstos)” Anne Carblanc (División de Políticas de Información, Comunicación y Consumo de la OCDE). Bogotá, 9 de abril de 2014.

- Elaborar una *Agenda Digital para hogares que conlleve una conectividad y apropiación de tecnología a todos los desconectados para impulsar la transformación digital*, con el cumplimiento de la nueva definición de banda ancha, según resolución 5161 de junio de 2017 de la CRC<sup>29</sup>.
- Elaborar un *Plan Nacional de Banda Ancha Fija* para masificar este servicio a los 7.76 millones de hogares (57.48%), que aún no tienen ninguna conectividad. Quien está conectado puede ejercer el libre ejercicio de sus derechos democráticos y fundamentales.
- *El Estado debe generar políticas para procurar la conectividad de los hogares* mediante las telecomunicaciones fijas, como la columna vertebral de la digitalización y la economía digital. Es el momento de planificar una *conectividad inclusiva* para todos los ciudadanos. Que, además, sea *sostenible* para impulsar la universalización del acceso a las telecomunicaciones y la recuperación económica postpandemia. Se deben consolidar los cuatro pilares de la transformación digital: la conectividad, la apropiación, la asequibilidad y la confianza.
- Elaborar un *Plan de Resiliencia Digital* con conectividad fija para hacer frente al retroceso de la economía y como un mecanismo de supervivencia en época postpandemia. Considerar la creación de una empresa estatal sin ánimo de lucro, que defienda esta inversión pública como estratégica para desplegar la conectividad de banda ancha fija en los hogares o desarrollar acuerdos para alianzas público-privadas-APP, con utilización de las regalías *para conectividad en hogares de estratos 1 y 2*.<sup>30</sup>

Para alcanzar la conectividad en los hogares, el Estado colombiano debe de manera imprescindible retornar a ser *Un Estado Emprendedor*, para lograr la transformación digital de los estratos 1, 2 y 3. Reducir la brecha digital que allane el camino para generar

---

<sup>29</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones, junio de 2017.

<sup>30</sup> Congreso de la República. Ley 2056, Artículo 35, Septiembre 30 de 2020.

productividad en la economía y habilitar a todos los ciudadanos el libre ejercicio de sus derechos fundamentales, en estas actividades de telecomunicaciones que no son rentables.<sup>31</sup>

- Presupuestar US\$ 3000 millones, según previsiones de la UIT para Colombia en el estudio denominado *Connecting Humanity*<sup>32</sup>: *Evaluación de las necesidades de inversión para conectar a la humanidad a Internet para 2030*, con el fin de llevar banda ancha a los ciudadanos desconectados en el país, con velocidades de descarga iguales o superiores a 10 Mbps, siendo esta velocidad neutral desde el punto de vista tecnológico.

Según la UIT, la población objetivo de 10 años o más se utiliza como línea de base para calcular la penetración de la banda ancha. El acceso universal a la conectividad se define como una penetración del 90 por ciento de esa población objetivo de acuerdo con la metodología y el enfoque desarrollado por la Comisión de Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible.

- Contrastar, verificar y revisar detalladamente las premisas y metodología del cálculo del gobierno nacional comparativamente con el valor expuesto por la UIT, para conectar los hogares en Colombia al 2030. De la certeza de estas cifras saldrá el monto real y así también se podrá hacer la estrategia más adecuada para cumplir con el objetivo de conectar más de 7 millones de hogares que no han podido hacer tareas de *productividad*, ni vincularse a la *sociedad del conocimiento* en la época de pandemia y que continuarán así, en la postpandemia.
- El Congreso de la República debe constituir una auditoría y una *rendición de cuentas del fondo de servicio universal y acceso universal- FUTIC-* con el fin de vigilar, conocer, verificar y orientar la asignación de los recursos del fondo de manera eficiente para reducir la brecha digital en las telecomunicaciones fijas y promover la aplicación de dichos recursos de manera técnica y productiva en otras tareas vitales y esenciales del sector de TIC y Telecomunicaciones. De esta forma, se impulsará la universalización del servicio y el acceso para una sociedad digital inclusiva y sostenible, con nuevo modelo de gobernanza que promueva un “Estado de bienestar digital” para todos los ciudadanos.

---

<sup>31</sup> Mariana Mazzucato- El Estado Emprendedor, Junio de 2017- Tercera edición.

<sup>32</sup> UIT- Unión Internacional de Telecomunicaciones. *Connecting Humanity en 2030*, Agosto de 2020.

- Cambiar las metas de las telecomunicaciones, previstas en el Plan Nacional de desarrollo - PND, aprobado mediante Ley 1955 de 2019, a unas metas postpandemia que fortalezcan la conectividad en los hogares, ya que el panorama ha cambiado y el país requiere cerrar *la brecha de productividad*, develada por la crisis sanitaria, para recuperar la economía.<sup>33</sup>

El PND ha establecido que la meta para el actual cuatrienio presidencial que termina en el año 2022, como porcentaje de hogares con internet fijo instalado equivalente al 50%, debe ser cambiada para llegar a más del 80% de los hogares, pero *con accesos de banda ancha de alta velocidad* que cumplan con la resolución 5161 de 2017 de la CRC. No es sólo un cambio del lenguaje, es que esta tecnología implica dotar a los hogares con las telecomunicaciones suficientes para desarrollar la productividad en toda su amplitud.

- Corregir los cuatro errores que se han cometido durante los últimos 11 años luego de la expedición de la Ley 1341 de 2009, los cuales fueron:

1. *Eliminar el carácter de servicio público domiciliario a las telecomunicaciones con la Ley 1341 de 2009, artículo 73.* Es fundamental recuperar este concepto en la legislación para todos los servicios de telecomunicaciones y en particular para el servicio de internet y el acceso de banda ancha, con el fin de facilitar al Estado su intervención, para el control, como es el caso de la neutralidad de red y también para que se puedan otorgar subsidios a la demanda para la conectividad de los hogares. De esta forma se podrá masificar la banda ancha fija en todo el país.

2. *Pregonar la conectividad de internet, en lugar de la banda ancha de alta velocidad.* Es esencial cambiar esta expresión que tiene un fondo y un sustento tecnológico, ya que conectar internet puede hacerse en banda angosta, con velocidades de bajada de menos de 25 Mbps, la cual no permite el teletrabajo y la teleeducación de manera simultánea.

3. *Descuidar la conectividad de banda ancha fija para los hogares (Brecha de productividad).* El haber privilegiado las telecomunicaciones móviles con las leyes 1341 de 2009 y 1948 de 2019 no ha sido una estrategia acertada, lo cual ha ocasionado, que con la

---

<sup>33</sup> (DNP.VII Pacto por la transformación digital en Colombia, 2019)

pandemia fuimos enviados a nuestros hogares desconectados, haciendo imposible utilizar la banda ancha fija para producir, trabajar y educarnos. La pandemia ha develado la enorme brecha digital en las telecomunicaciones de los hogares.

4. *Ocasionar un desajuste institucional con la denominación del sector como de TIC únicamente, según lo preceptuado en la Ley 1341 de 2009.* El sector debe reconfigurarse y llamarse como de: TIC y Telecomunicaciones o como de Comunicaciones, como es así descrito por la UIT y la CITELE. No es solamente una circunstancia gramatical, sino que corresponde a criterios de ingeniería de telecomunicaciones en el sentido que las TIC y las Telecomunicaciones son complementarias y unidas conforman toda la cadena de valor de este sector de la economía.

Colombia debe rescatar el concepto de las telecomunicaciones ya que quedó subyacente a las TIC, lo cual es impropio, antitécnico, incorrecto y, además, no coincide con las demás economías del mundo.

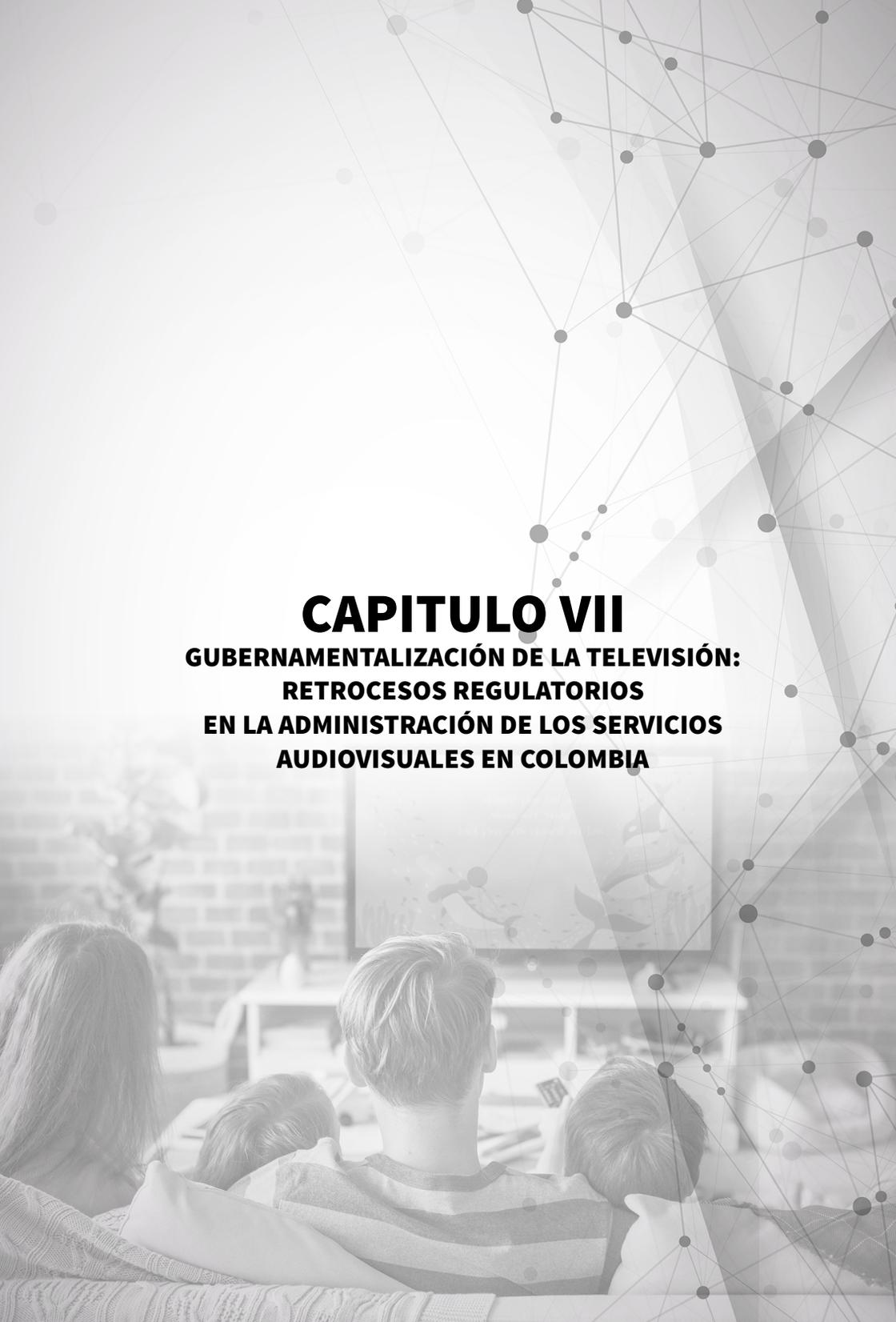
## BIBLIOGRAFÍA

- Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. (abril 29 de 2020).* Comunicado de prensa. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Físicas, eExactas y Naturales.
- Academia Colombiana de la Lengua. Carta. (2009).* Carta. Bogotá: Academia Colombiana de la Lengua.
- Angulo, Enrique Carlos. “Las TIC en Colombia., Prólogo” (abril 2009).* Las TIC en Colombia: trazos y retrasos. Bogotá: El Níspero.
- ASECAUCA, Comunicado. (junio 20 de 2019).* Comunicado de prensa. Bogotá: ASECAUCA.
- Centro de pensamiento LUMEN- ASECAUCA.* <https://youtu.be/qcCRzUhwA2Y>. (junio 13 de 2020). Las telecomunicaciones pre y post pandemia. Bogotá: Centro pensamineto LUMEN.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (junio de 2017).* Resolución 5161. Bogotá: CRC.
- Comisión sexta Senado de la República. (2009).* Ponencia para plenaria. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. Ley 1341 de 2009. (2009).* Ley 1341 de 2009. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. Ley 1978 de 2019. (2019).* Ley 1978 de julio de 2019. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. Ley 2056, Artículo 35. (Septiembre 30 de 2020).* Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías. Bogotá: Congreso de la República.
- Constituyente del 91. Constitución Política de Colombia. (1991).* Constitución Política de Colombia Artículo 10. Bogotá.
- CRC- Hoja de ruta de modernización de redes móviles. debate Cámara, sep.2 de 2020. (s.f.).* Hoja de ruta de modernización de redes móviles. Debate Cámara de representantes sept. 2 de 2020.
- CRC, Comisión de Regulación de Comunicaciones - Resolución 3510. (2011).* Resolución 3510 de 29 de diciembre de 2011. Bogotá: CRC.

- CRC. Resultados preliminares encuesta nacional de calidad de vida(ECV2019). Dane. (2020). Por qué es importante el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Bogotá: CRC.*
- Dane. Censo de 2018. (2020). Censo de 2018. Bogotá: Departamento Nacional de Estadística.*
- DNP 2019. Pacto por la transformación digital en Colombia. (2019). Plan Nacional de desarrollo 2018-2022. Bogotá: Imprenta nacional de Colombia.*
- DNP.VII Pacto por la transformación digital en Colombia. (2019). Plan Nacional de desarrollo 2018-2022. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.*
- Dr. Cleóbulo Sabogal. Sintagma . (2009). Decodificación de la sigla TIC. Bogotá: Correo electrónico personal.*
- Enrique Carlos Angulo. Columnista invitado. El Tiempo. (2008). Cuidado con la “mala palabra” en el proyecto de ley de TIC. Bogotá: EL TIEMPO.*
- Estados Unidos y Colombia. TLC: Clases de servicios de telecomunicaciones. (2011). Tratado de libre comercio entre USA y Colombia. Bogotá y Washington: Gobierno nacional.*
- <https://www.fcc.gov/consumers/guides/guía-de-velocidades-de-banda-ancha>.. (s.f).
- Julián Cardona C. <https://youtu.be/qcCRzUhwA2Y>. (junio 13 de 2020). Las telecomunicaciones pre y post pandemia. Análisis y Recomendaciones. Bogotá: Personal Julián Cardona C- Universidad del Cauca.*
- Julián Cardona C. Modernización de las TIC y Telecomunicaciones. (febrero 11 de 2018). <https://www.unicauca.edu.co/versionP/eventos/conferencia/conferencia-sobre-la-modernizaci%C3%B3n-de-las-tic-y-las-telecomunicaciones>. Popayán: Personal J. Cardona.*
- Marcelo Cataldo. La pandemia aplazará dos o tres años la llegada del 5G a Colombia. (sep. 2 de 2020). La pandemia aplazará dos o tres años la llegada del 5G a Colombia. Bogotá: Portafolio.*
- Mariana Mazzucato- El Estado Emprendedor. (Junio de 2017- Tercera edición). El Estado Emprendedor. Barcelona- España: RBA Libros, S.A 2014.*
- Ministerio de las TIC- Resolución 903 de junio 1 de 2020. (1 de junio de 2020). Bogotá: Ministerio de las TIC.*
- Ministerio de las TIC. Boletín Trimestral. Cuarto Trimestre 2019. (2020). Bolitín trimestral de las TIC. Bogotá: Ministerio de las TIC.*

- Ministerio de las TIC. Proyecto de ley 174. (octubre 17 de 2017). Proyecto de ley 174 de 2017. Bogotá: MinTIC.*
- OCDE estadísticas 37 países y Going Digital 2019. (2020). OCDE Estadísticas sobre accesos fijos. Ginebra Suiza: OCDE.*
- Rafael Quintero - Yaleni Solano. EL TIEMPO. (30 junio 2020). Estudiar en línea en Colombia es un privilegio. <https://www.eltiempo.com/datos/asi-es-la-conexion-a-internet-en-colombia-510592>. Bogotá: EL TIEMPO. @theFugazi.*
- Revista Semana- Presidente del BID Luis Alberto Moreno. (Septiembre 15 de 2020). Alertan sobre década perdida para Latinoamérica por covid-19. Bogotá: Revista Semana- AFP.*
- Touré, Dr. Hamadount I. Secretaría General UIT. (2009). Secretaría General UIT. Ginebra - Suiza.*
- UIT- Unión Internacional de Telecomunicaciones. Connecting Humanity en 2030. (Agosto de 2020). Connecting Humanity. Evaluación de necesidades de inversión para conectar la humanidad en 2030. Ginebra - Suiza: UIT.*
- Unidad de datos de EL TIEMPO. Rafael Quintero. (2020). Urbanos online, rurales offline. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/internet-dentro-y-fuera-de-la-ciudad-en-colombia-505896> . Bogotá: EL TIEMPO. @theFugazi.*
- Viceministro de Conectividad. Conectividad en tiempos de Covid-19. (2 de julio de 2020). Conectividad en tiempos de Covid-19. <https://www.facebook.com/elpilon.com.co/videos/997197824032093/>. Valledupar: EL PILÓN.*





**CAPITULO VII**  
**GUBERNAMENTALIZACIÓN DE LA TELEVISIÓN:**  
**RETROCESOS REGULATORIOS**  
**EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS**  
**AUDIOVISUALES EN COLOMBIA**



Diego García Ramírez<sup>1</sup>

José David Pacheco Martínez<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

Colombia fue pionera en Latinoamérica en la creación de un órgano regulador independiente para la administración del servicio de televisión. A través de la Constitución Política de 1991 se establecieron las condiciones para promover una entidad autónoma e independiente del Poder Ejecutivo. Así, en 1995, a través de la Ley 182, se creó la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), para asumir las funciones regulatorias en materia de televisión.

Sin embargo, la CNTV fue rápidamente cooptada por intereses políticos y comerciales, motivo por el cual fue liquidada mediante la Ley 1507 de 2012, que, además de desconstitucionalizar la administración del servicio, distribuyó sus funciones en cinco entidades dependientes del Poder Ejecutivo. Esto favoreció un proceso de *gubernamentalización*, entendida como la intervención del Gobierno central en la administración y gestión del servicio de televisión.

Dicho proceso se concretó y materializó con la expedición de la Ley 1778 en julio de 2019, la cual entregó al Ejecutivo la mayor parte de las funciones de administración y control de los servicios audiovisuales y de telecomunicaciones en el país, con lo que se generó un retroceso regulatorio y se desconocieron estándares internacionales.

En relación con lo anterior, el objetivo del capítulo es analizar y discutir los cambios regulatorios que se dieron en Colombia en el

---

<sup>1</sup> Profesor Universidad del Rosario

<sup>2</sup> Periodista y Abogado de la Universidad Sergio Arboleda

campo de la comunicación entre 2012 y 2019. Estos han favorecido la intervención del Poder Ejecutivo en la administración y la gestión de los servicios audiovisuales, trasladando funciones sustantivas — que anteriormente recaían en entidades como la CNTV y la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)— al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y otras entidades adscritas y dependientes del Gobierno nacional.

## **ANTECEDENTES EN LA REGULACIÓN DEL SERVICIO DE TELEVISIÓN EN COLOMBIA**

Desde su inauguración en 1954, la televisión colombiana se proyectó y desarrolló como instrumento político al servicio del Gobierno nacional (Anzola, 1988). A diferencia de otros países latinoamericanos, en los que el medio de comunicación fue impulsado por el sector privado, que producía y participaba en la radio comercial (Arroyo *et al.*, 2012; Cruz Brittos y Bolaño, 2005; Goular *et al.*, 2010; Varela, 2005), en Colombia, el surgimiento de la televisión fue promovido por el Gobierno nacional, por medio de la Oficina de Información y Propaganda del Estado (ODIPE), que se encargó de la infraestructura, los equipos, el personal y la programación para la puesta en marcha de la televisión (Téllez, 1979).

Hablar de televisión nacional en los años cincuenta del siglo pasado sería una inexactitud conceptual, pues desde el día de su inauguración y durante las primeras décadas, la señal de televisión solo era recibida en Bogotá y en unos pocos municipios cercanos a la capital del país. El desarrollo de la televisión estuvo marcado no solamente por la iniciativa gubernamental, sino también por el modelo centralista de la administración del Estado imperante desde finales del siglo XIX. Es por ello por lo que la expansión y el alcance de la red de televisión fue lento, y solo a mediados de la década del setenta pudo llegar a las regiones más apartadas.

La idea primigenia de llevar la televisión hasta los más recónditos valles y montañas pronto encontraría límites, no solo en las dificultades financieras para sostener el proyecto, sino que además hallaría una barrera natural y de elevados costos para poder llevar el servicio a determinadas regiones. (Garzón, 2015, p. 158)

Aunque la puesta en marcha del medio de comunicación se dio por iniciativa del entonces presidente Gustavo Rojas Pinilla, para 1956

quedó en evidencia que el Estado no contaba con los recursos técnicos ni financieros para la sostenibilidad de la televisión (Téllez, 1979; Vizcaíno, 1992). Por eso, a solo dos años del experimento televisivo, se invitó al sector comercial, que ya trabajaba en la radio, a participar en la elaboración de contenidos para los canales públicos, estableciendo las bases de lo que sería conocido como el “sistema mixto de televisión”, un modelo en el que el Estado era el dueño de la infraestructura, pero en el que buena parte de los contenidos era elaborada por el sector privado (Vizcaíno, 2005). El sistema mixto fue:

[...] un sistema de prestación del servicio de televisión en el cual el Estado se reserva para sí de manera exclusiva la administración de las redes de distribución de la señal de televisión y produce televisión en lo educativo y cultural, en tanto que el sector privado se especializa en la producción, programación y comercialización del servicio, accediendo a espacios de televisión que el Estado otorga mediante el sistema de licitación desde 1963. (CNTV, 2002, p. 71).

La inestabilidad política del país y el cambio de Gobierno nacional precipitado por la salida de Rojas Pinilla de la presidencia en 1957 hicieron que el proyecto de la televisión estatal no fuera sostenible. En consecuencia, se inicia un proceso de reestructuración y definición de parámetros para la administración y el funcionamiento de la televisión.

En 1963 se creó el Instituto Nacional de Radio y Televisión (Inravisión), entidad adscrita a la Presidencia de la República y que será la administradora del servicio hasta su liquidación, en 2004. La creación de Inravisión permitió consolidar el sistema mixto, pues la entidad estatal se encargaba de la infraestructura, mientras que las programadoras privadas elaboraban los contenidos (Martín-Barbero y Rey, 1999; Rey, 2002).

Este modelo híbrido favoreció una alta intervención política en el funcionamiento del medio de comunicación. La televisión no era del todo pública ni totalmente privada, era una televisión pública comercial (Atkinson y Raboy, 1998; Bibliowicz, 1979; García, 2015). El director de Inravisión era nombrado directamente por el presidente de la república y la asignación de la programación estaba marcada por intereses políticos. Un claro ejemplo de esta situación fue el caso de los telenoticieros, los cuales se distribuían según afiliaciones partidista (García y Charry, 2019; López de la Roche, 2010).

Por estas razones, el funcionamiento del sistema mediático colombiano se asemeja al *modelo pluralista polarizado*, caracterizado por Hallin y Mancini (2008), como aquel con un alto grado de paralelismo político y un clientelismo evidente, en el que intereses políticos y económicos determinaron el desarrollo del medio de comunicación.

Entre 1954 y 1984, la televisión presentó dos características primordiales: 1) centralización geográfica de la producción audiovisual, es decir, la totalidad de los contenidos de los canales nacionales eran elaborados en la capital del país, mientras las otras ciudades y regiones solo participaban como receptoras; y 2) politización y dependencia del Gobierno nacional, pues durante ese periodo la televisión se gestionó a partir de decretos presidenciales y bajo un modelo clientelista (Garzón, 2015).

Sin embargo, serían estas mismas particularidades las que promovieron la aparición de las primeras leyes de televisión en Colombia en la década de los ochenta. Así, en 1985, por medio de la Ley 42, se hicieron algunas modificaciones a la estructura administrativa de Inravisión, con el fin de promover una regulación más democrática y participativa. Además, se abrió el camino para la creación de canales públicos regionales (artículo 13, Ley 42 de 1985). Con esta ley se buscaba eliminar dos males históricos de la administración del servicio de televisión en el país: su politización y centralismo (Caracol Televisión, 2004).

Las intenciones de reestructuración en el manejo de la televisión en Colombia se empezaron a consolidar a partir de la Constitución Política de 1991, la cual sentaría las bases para elaborar un marco normativo más democrático e independiente.

La Constitución de 1991 garantizó la creación de un órgano autónomo e independiente para la administración del servicio de televisión, un paso fundamental para la despolitización de la televisión y para la creación de un sistema mediático plural y diverso. Los mencionados cambios se sustentaban en los artículos 76 y 77 de la Constitución. El primero de ellos sostiene que

La intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, estará a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Dicho organismo desarrollará y ejecutará los planes y programas del Estado en el servicio a que hace referencia el inciso anterior.

En ese mismo sentido, el inciso primero del artículo 77 reza:

La dirección de la política que en materia de televisión determine la ley, sin menoscabo de las libertades consagradas en esta Constitución, estará a cargo del organismo mencionado. La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen legal propio.

En consecuencia, y para desarrollar los preceptos constitucionales antes mencionados, a través de la Ley 182 de 1995 se creó la CNTV, que asumió algunas responsabilidades de Inravisión, mientras que esta última quedó encargada de operar y gestionar la programación de los canales educativos y culturales. La CNTV sería la responsable de las políticas del servicio de televisión. Tendría funciones de vigilancia y control, calificación de las modalidades de prestación del servicio, protección de la competencia, evitar prácticas monopolísticas, reglamentar la entrega de las concesiones y los espacios de TV, fijar las tasas y tarifas por la explotación del servicio, entre muchas otras.

La CNTV estaba conformada por cinco miembros, por un periodo de 4 años, coincidentes con el periodo presidencial (artículo 6, Ley 182 de 1995). De esos miembros, dos eran elegidos directamente por el presidente de la república, uno por los canales regionales, uno por los trabajadores de la TV y otro por las ligas y asociaciones de televidentes y universidades (Herrán *et al.*, 2000).

Pese a sus intenciones, la CNTV rápidamente fue cooptada por los mismos intereses enquistados en el manejo del Estado y la televisión. Esta situación no es una particularidad colombiana; por el contrario, ha sido la constante en todos los sistemas públicos de televisión de Latinoamérica (Becerra y Waisbord, 2015).

Uno de los primeros actos de la CNTV fue el impulso de una ley para la creación de los canales comerciales en Colombia. Como se mencionó al inicio, desde sus orígenes, la televisión pertenecía al Estado y el sector privado solo podía programar en los dos canales públicos comerciales que había en el país. A través de la Ley 335 de 1996 se autorizó la creación de canales totalmente privados.

Este nuevo modelo atendía a las disposiciones del artículo 365 de la Constitución de 1991, que define la obligación estatal de prestar adecuadamente los servicios públicos mediante el establecimiento del marco legal al que han de someterse y posibilitando en los

privados la delegación de tal prestación. El apartado constitucional en mención reza que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado”, y que, además, “es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. En cuanto a la normativa aplicable y los operadores, señala que “Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares”.

Luego de ganar la licitación que les permitió explotar el servicio de televisión durante diez años, el 1 de junio de 1998 entraron en funcionamiento Caracol y RCN, empresas comunicativas con larga tradición en la radio y la producción de contenidos para los canales públicos durante la existencia del sistema mixto. Desde los años ochenta (Herrán, 1991), Caracol y RCN fueron adquiridas por grupos económicos con intereses en otros sectores de la economía, conformando los conglomerados de comunicación que hoy tienen participación en diferentes medios impresos, audiovisuales y digitales<sup>3</sup>.

La aparición de los canales privados en el sistema mediático ocasionó el deterioro de los canales públicos nacionales y la desaparición de muchas programadoras que producían para ellos, pues los anunciantes dejaron de pautar en los canales públicos comerciales, que perdieron audiencia en la medida en que Caracol y RCN consolidaron su programación (García y Charry, 2019). Por su parte, los canales públicos regionales que entraron en funcionamiento a partir de 1985, aunque desempeñan un rol esencial en sus áreas de influencia, funcionan como botines políticos en las regiones (García, 2016).

Los efectos secundarios de la competencia de los privados que se proyecta sobre el sistema de televisión son consecuencia de participar en el mercado con actores que tienen orientaciones y motivaciones distintas en el intercambio propio que se presenta en ese escenario comercial. Mientras los fundamentos generales de los medios públicos están encauzados a garantizar la cobertura para toda la población y estructurar productos encaminados a resaltar y representar la diversidad cultural, los gustos, ambientes, dialectos, preferencias y elementos educacionales, en los actores privados, las fundantes

---

<sup>3</sup> Para conocer algunas características de la propiedad de medios en Colombia, véase el proyecto *Media Ownership Monitor*, desarrollado por la organización Reporteros sin Fronteras (s. f.).

ideas de ciudadanía, representatividad política, transparencia, imparcialidad y pluralismo son reemplazados por otras más acorde con la función que cumplen: utilidades, productividad, medición de audiencias y cobro por anunciantes (Becerra y Waisbord, 2015).

Durante su periodo de existencia, la CNTV nunca operó como un órgano realmente autónomo e independiente; los Gobiernos y los intereses comerciales rápidamente la cooptaron e impidieron que cumpliera con sus funciones constitucionales (Vargas, 2009). A partir de su entrada en funcionamiento, los canales privados nacionales constituyeron un duopolio televisivo, que les ha permitido no solo concentrar la oferta nacional, sino también ganar poder político para influir en las decisiones políticas sobre la industria televisiva colombiana.

A finales de la primera década del siglo XXI, el Estado, por medio de la CNTV, intentó crear las condiciones para el ingreso de un tercer canal privado nacional; no obstante, las estrategias jurídicas de Caracol y RCN torpedearon el proceso e impidieron que se pudiera avanzar en esta iniciativa (Valencia, 2011). Por eso, durante las últimas dos décadas, estas empresas se han consolidado como actores monopólicos dentro del mercado televisivo nacional (Becerra y Mastrini, 2017).

Ante ese panorama, y con el avance de la convergencia tecnológica, se inicia un nuevo proceso de reestructuración en la administración del servicio de televisión en Colombia, que más que propender por una real independencia y autonomía, alejada de intereses políticos y económicos, y de trabajar por un sistema mediático plural y diverso, ha ocasionado retrocesos en la regulación, pues devolvió las principales funciones para el desarrollo de la televisión a la órbita de Poder Ejecutivo, lo que favorece la consolidación de actores monopólicos y afecta la diversidad y la pluralidad.

El primer paso de la reestructuración se dio en 2012, mediante la Ley 1507 que, entre otras acciones, desconstitucionalizó la administración de la TV, liquidó la CNTV y distribuyó sus funciones en diferentes entidades estatales. Y aunque creó la ANTV, esta perdió capacidad de acción sobre algunos aspectos relacionados con el servicio de televisión, que fueron asumidos por entidades como la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), la Agencia Nacional del Espectro (ANE), la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y por el propio MinTIC. Todas estas entidades están vinculadas y son dependientes del Gobierno nacional (Pacheco, 2015; Perdomo, 2018).

[...] todas las entidades públicas a las cuales se buscaba entregar el control de la televisión y las funciones de la extinta CNTV [...] constituyen agencias públicas que se encuentran en la órbita de control del nivel central o descentralizado de la rama ejecutiva del poder público en Colombia. (Garzón, 2015, p. 473)

Finalmente, el proceso de gubernamentalización en la administración de la televisión iniciado en 2012 se consolidó con la Ley 1978 de 2019, que se describe en el siguiente apartado.

### **LA LEY 1978 DE 2019 Y LA GUBERNAMENTALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS AUDIOVISUALES**

Uno de los objetivos de la Ley 1978 de 2019 (también conocida como la “Ley TIC” o “Ley de Modernización del sector TIC”) tenía que ver con el aumento de la certidumbre jurídica para las empresas que intervienen en los sectores audiovisual y de telecomunicaciones, lo cual se reflejó de manera directa en la reducción de los valores en el pago de contraprestaciones y en la ampliación de los permisos para el uso del espectro radioeléctrico, que buscaba ajustarse a las dinámicas tecnológicas y económicas del mundo globalizado y digitalizado. Tales propósitos están acompasados con el rápido avance de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), y con la obsolescencia de los ordenamientos jurídicos para prever y contener los cambios generados por la convergencia tecnológica.

El artículo 39 de la citada Ley ordenó, de manera clara y precisa, la supresión de la ANTV, que, como se indicó, fue creada por disposición de la Ley 1507 de 2012, erigiéndola como una agencia nacional de naturaleza especial, vinculada para efectos de control al orden nacional, dotada con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial, presupuestal y técnica, adscribiéndola al sector de las TIC.

Acabar con la vida jurídica de una entidad es un procedimiento reglado que consta de dos etapas: la primera tiene que ver con ese acto jurídico mediante el cual una sociedad comercial suspende definitivamente el desarrollo de su actividad social, es decir, reprime, hasta llegar a ceros, su función contractual, entrando luego en un proceso administrativo y contable que permite finiquitar su

operación; y en la segunda, conocida como “liquidación”, se realiza un inventario, se cancelan los pasivos internos (pasivos laborales y pensionales) y externos (acreencias y saldos a favor con particulares) de la sociedad y, en caso de remanentes (patrimonio), estos se adjudican de acuerdo con los estatutos sociales.

Para cumplir con las exigencias del riguroso proceso y a fin de finiquitar las acreencias y poder recuperar los saldos a favor, el artículo 42 de la Ley 1978 de 2019 autoriza la liquidación total de los contratos para gastos de funcionamiento, los cuales debían ser terminados y liquidados por la ANTV. Igualmente, la precitada normativa ordenó la cesión de la posición contractual, judicial y administrativa, así:

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones sustituirá a la ANTV en los contratos de concesión suscritos por esta. La posición contractual de los demás contratos será sustituida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, de acuerdo con las competencias de las entidades liquidadas que se transfieren por medio de la presente ley.

La ANTV, que funcionó hasta la entrada en vigencia de la Ley 1987 de 2019, gozaba de una independencia o autonomía nominal o aparente (Pacheco, 2015), pues aunque se indicara que no estaría sujeta a control jerárquico o de tutela alguna, y que sus actos solo serían susceptibles de control ante la jurisdicción contenciosa administrativa, toda su operacionalidad dependía directamente del Gobierno central y de actores políticos: su órgano máximo, la Junta Nacional de Televisión, estaba integrada por: 1) el ministro de las TIC, o el viceministro delegado; 2) un representante designado por el presidente de la república; 3) un representante de los gobernadores del país; 4) un representante de las universidades públicas y privadas legalmente constituidas y reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, y 5) un representante de la sociedad civil. Por estas razones, se argumenta que el proceso de gubernamentalización se inició con la Ley 1507 de 2012.

Esta intervención del Ejecutivo en un organismo de dirección da al traste con cualquier contenido normativo tendiente a la independencia institucional. En su informe sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se refirió a este asunto:

La principal crítica que puede hacerse al marco institucional actual del sector telecomunicaciones [en Colombia] es la falta de independencia de muchas de las autoridades competentes [...] el Ministro de las TIC es miembro de todos los órganos de toma de decisiones relacionadas con las telecomunicaciones (OCDE, 2014).

La nueva legislación obvió tales apreciaciones, pues permitió que el Ejecutivo, a través del MinTIC, asumiera directamente funciones que antes tenía un organismo autónomo. La Ley estableció que el Ministerio asumiría las funciones de inspección, vigilancia y control que anteriormente correspondían a la ANTV; además, obtuvo indirectamente todas las funciones de regulación y de inspección, vigilancia y control en materia de contenidos, pues estas pasan a ser ejercidas por la CRC, entidad que forma parte del sector administrativo de las TIC.

El MinTIC reemplazó, para todos sus efectos, a la Junta Nacional de Televisión a la que nos referimos anteriormente, pues tiene para sí varias de las más importantes funciones de la extinta Junta:

[...] ii) otorgar concesiones para la prestación del servicio público de televisión, incluyendo la asignación de espectro radioeléctrico, cuando aplique, así como otorgar las concesiones de espacios de televisión; iii) aprobar la prórroga de las concesiones para la prestación del servicio público de televisión [...]; iv) sancionar [...] a los concesionarios de espacios de televisión y a los contratistas de los canales regionales por violación de sus obligaciones contractuales, o por transgresión de las disposiciones legales, reglamentarias; Fijar las tarifas, tasas y derechos, asociados a la concesión, a que se refiere la Ley 182 de 1995, entre otras.

Aparte de lo que se ha esbozado brevemente, también se cuestiona la poca efectividad o alcance que tiene la Comisión de Contenidos dentro de la CRC. El alcance de esta comisión quedó condicionado por la Ley 1978 de 2019, que en su artículo 20 definió la composición de la CRC en dos comisiones: la primera es la Comisión de Comunicaciones, responsable de lo relacionado con los servicios de telecomunicaciones, y la Comisión de Contenidos, que solo quedó con funciones menores atinentes a la industria audiovisual, según el artículo 22 de la citada ley.

Esto es relevante, porque el proyecto original presentado al Congreso proponía, en su artículo 17, una forma distinta de organización

y selección de los comisionados. De acuerdo con el texto original, cuestionado durante el trámite del proyecto, los cinco comisionados serían escogidos de la siguiente manera: dos miembros designados por el presidente de la república; dos miembros elegidos por el presidente de la república mediante convocatoria pública, en la que cualquier ciudadano interesado que cumpla con los requisitos del presente artículo pueda postularse, y un miembro elegido por el presidente de la república de una terna de representantes postulados por los canales públicos de televisión. Es decir, el presidente de la república sería el encargado de investir de autoridad a los comisionados, sujetándolos a su potestad y suprema autoridad administrativa.

Actualmente, como vimos, la CRC está dividida en dos sesiones. La que nos interesa para la reflexión propuesta es la Sesión de Comisión de Contenidos, la cual está conformada por tres comisionados: uno elegido por los operadores públicos regionales del servicio de televisión; otro, proveniente de la sociedad civil, y un último comisionado, del sector audiovisual, elegido mediante concurso público.

Aun cuando el presidente se haya desprendido de la facultad de selección de los comisionados y la autonomía de la que quedaron investidas las sesiones de la CRC por mandato legal, el problema de la regulación sigue latente y agudizándose, pues las funciones atribuidas a la Sesión de Comisión de Contenidos no tienen el suficiente alcance como para garantizar los estándares que exige la televisión como servicio público, ni mucho menos los planteados y recomendados por organismos internacionales de la talla de la OCDE.

Las funciones de la CRC descritas en los numerales 25 a 28 y 30 del artículo 22 de la Ley 1978 de 2019 son las siguientes:

[...] 25. Garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa, siendo el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes.

26. Establecer prohibiciones para aquellas conductas en que incurran las personas que atenten contra el pluralismo informativo, la competencia, el régimen de inhabilidades y los derechos de los televidentes.

27. Vigilar y sancionar aquellas conductas que atenten contra el pluralismo informativo, el régimen de inhabilidades de televisión abierta

y los derechos de los televidentes, contempladas en el ordenamiento jurídico vigente [...].

28 Promover y reglamentar lo atinente a la participación ciudadana en los temas que puedan afectar al televidente, especialmente lo referido al control de contenidos audiovisuales [...].

30. Sancionar a los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión nacional cuando violen las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños [...].

Como se puede apreciar, la Comisión de Contenidos quedó responsable de aspectos menores sobre el sector audiovisual, pues, aunque es la encargada de garantizar el pluralismo y la imparcialidad informativa, no cuenta con las competencias para sancionar ni el poder para proponer políticas en este campo, pues estas funciones que anteriormente desempeñaron la CNTV y la ANTV fueron trasladadas al MinTIC.

La Ley 1978 de 2019 esconde, tras un proceso legislativo, la evidente gubernamentalización del servicio de televisión en Colombia, pues además de transferir de manera directa funciones regulatorias al MinTIC y a la CRC que les eran ajenas, también se aseguró el control de los recursos para financiar la operación de todas las entidades públicas vinculadas al sector de las TIC.

Bajo el régimen anterior, es decir, según lo establecido en la Ley 1507 de 2012, los operadores públicos del servicio de televisión y operadores sin ánimo de lucro recibían parte de sus recursos para su actividad y operación a través del Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FonTV), que se instituyó legalmente como una cuenta especial controlada exclusivamente por ANTV.

El objeto de FonTV era apoyar la creación de contenidos exclusivos para la programación educativa y cultural que constitucionalmente está a cargo del Estado, y otro tipo de productos televisivos de interés público, destinando para tales fines el 60% del total de sus recursos. En lo que se refiere a presupuestos y financiación, la participación del Ministerio era opcional, según se desprende de la lectura del parágrafo 2 del artículo 18 de la Ley 1507 de 2012: “El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, podrá aportar recursos al fortalecimiento y capitalización de los canales públicos de Televisión”.

Esta estructura, junto con algunas precisiones en cuanto al origen de los recursos, garantizaba cierta autonomía, la cual se ve trastocada con la integración del FonTV al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FonTIC), reestructurado por la Ley de Modernización del sector de las TIC, que dispone, en su artículo 34, la creación de la nueva unidad administrativa.

Según la normativa, el FonTIC es una unidad administrativa especial del orden nacional, dotada de personería jurídica y patrimonio propio, características que no necesariamente significan independencia, pues, como se sabe, este tipo de instituciones, por dondequiera que se les mire: desde las funciones atribuidas por la ley, hasta su estructura organizativa y régimen, son simples apéndices dentro de la compleja red de entidades en las que se suelen subdividir los ministerios o de los departamentos administrativos para cumplir con sus funciones constitucionales.

Indica también el citado artículo 34 que la unidad administrativa FonTIC estará “adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones” y que

[...] los recursos del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones conformarán una cuenta especial a la que se le integrará el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FonTV) de que trataba la Ley 1507 de 2012.

Con esta disposición, se cierra el círculo de la gubernamentalización de la televisión.

En la exposición de motivos de la mencionada Ley TIC, el Gobierno nacional argumentó en favor de la unificación de los Fondos para que la administración, las formas y los criterios de la adjudicación de los recursos estuviesen en cabeza de una sola entidad. El ejecutivo defendió de la siguiente forma esta unificación:

Con la creación de este Fondo Único TIC, se evitará que la planeación y la toma de decisiones sobre el uso de los recursos las tomen, en la práctica, dos entidades distintas, permitiendo la formulación de una política pública única de largo plazo para el sector, donde se puedan focalizar y priorizar los programas y proyectos de acceso y servicio universal, la producción de contenidos multiplataforma y aplicaciones y el apoyo a la apropiación de las TIC por parte de la población, todo esto asegurando la continuidad en el tiempo.

Aunque de la lectura del solo articulado de la Ley 1978 de 2019 pueda entreverse una cierta independencia, los ordenamientos jurídicos, para entenderlos en su dimensión, tienen que estudiarse de forma armónica, pues las leyes, aunque desarrollan los derechos contenidos en la Constitución, tienen que estudiarse armónicamente.

[...] el regulador no es independiente por la existencia de un diseño institucional donde se prevé que este es independiente, sino es independiente en el sentido de que el conjunto de relaciones, que establece con los diferentes participantes del sector, busca un constante equilibrio para que sus decisiones cumplan diferentes propósitos sin que se vea constantemente afectada su independencia. (Ortiz, 2017, p. 677)

En ese sentido, es importante tener en cuenta lo que ha dicho la OCDE en cuanto a la falsa independencia financiera de las entidades estatales, pues todas están sujetas a la validación positiva de Departamento Nacional de Planeación para poder recibir recursos públicos:

Cualquier organismo gubernamental que trate de implementar proyectos de inversión interactúa estrechamente con el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Aunque el DNP no puede decidir sobre los costos operativos de los ministerios, sí aprueba todos los proyectos de inversión (OCDE, 2014).

## CONCLUSIONES

Las sociedades democráticas requieren ordenamientos regulatorios que, además de eficientes y garantes de la competencia y la certidumbre jurídica, aseguren la diversidad y la pluralidad (Mendel *et al.*, 2017). Para alcanzar estos objetivos, es necesario crear órganos reguladores técnicos, independientes y autónomos, pues mientras las entidades encargadas de administrar los servicios de comunicaciones estén bajo la órbita del Poder Ejecutivo, siempre estarán en riesgo de intervenciones e injerencia de actores políticos y económicos, lo cual tiene implicaciones tanto en el mercado, al privilegiar los intereses de determinados actores, como en la democracia, al limitar la participación y la circulación de diversas voces.

Lo que ha sucedido en Colombia durante la última década es un retroceso regulatorio que rememora el modelo gubernamentalista que imperó desde la aparición de la televisión en los años cincuen-

ta del siglo pasado, en el que el Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, contaba con los mecanismos para intervenir en el funcionamiento del medio e industria televisiva.

Esta centralización de la administración de los servicios audiovisuales va en contravía de estándares internacionales en la materia (Salomon, 2016), de los principios democráticos y la libertad de expresión. La actual arquitectura administrativa del servicio de televisión en Colombia es poco democrática y participativa. Por ello, se hace perentorio revisar y actualizar el marco regulatorio, para favorecer políticas audiovisuales que garanticen y estimulen la libertad de expresión, la pluralidad y la diversidad en el mercado audiovisual colombiano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anzola, P. (1988).* Politics of regional television in Colombia. En E. Fox (Ed.), *Media and politics in Latin America. The struggle for democracy (communication and human values)* (pp. 82-92). SAGE.
- Arroyo, L., Becerra, M., García, Á. y Santamaría, O. (2012).* Cajas mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina. Tecnos.
- Atkinson, D. y Raboy, M. (Comps.). (1998).* La radio y la televisión de servicio público: el desafío del siglo XXI. Unesco.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2017).* La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015). Nuevos medios y tecnologías, menos actores. Universidad Nacional de Quilmes, Observacom.
- Becerra, M. y Waisbord, S. (2015).* Principios y “buenas prácticas” para los medios públicos en América Latina. Unesco.
- Bibliowicz, A. (1979).* Lo público es privado: un análisis de la televisión colombiana. Cornell University.
- Caracol Televisión. (2004).* 50 años: la televisión en Colombia. Una historia para el futuro. Zona Ediciones.
- Colombia, Congreso de la República. (1985).* Ley 42, “Por la cual se transforma el Instituto Nacional de Radio y Televisión —Inravisión— en una entidad asociativa de carácter especial y se dictan otras disposiciones” (11 de febrero).
- Colombia, Congreso de la República. (1995).* Ley 182. “Por la cual se reglamenta el servicio de la televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforman la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones” (20 de enero).
- Colombia, Congreso de la República. (1996).* Ley 335, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones” (20 de diciembre).
- Colombia, Congreso de la República. (2012).* Ley 1507, “Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones” (210 de enero).

- Colombia, Congreso de la República. (2019).* 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” (25 de julio).
- Comisión Nacional de Televisión (CNTV) (2002).* La televisión que Colombia necesita. CNTV.
- Cruz Brittos, V. y Bolaño, C. (2005) (Orgs.).* Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. Paulus.
- García, D. (2015).* El modelo de televisión regional en Colombia: canales públicos bajo los parámetros del mercado, *Signo y Pensamiento*, (66), 28-42. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.syp34-66.mtrc>
- García, D. (2016).* Apropriación y uso político de la televisión pública en Colombia. *Mediaciones*, 12(16), 22-40. <https://doi.org/10.26620/uniminuto.mediaciones.12.16.2016.22-40>
- García, D. y Charry, C. (2019).* Concentración de la agenda informativa en la televisión colombiana: un estudio histórico-discursivo. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 30(2), 40-66.
- Garzón, J. C. (2015).* Televisión y Estado en Colombia 1954-2014. Cuatro momentos de intervención del Estado. Universidad Externado de Colombia.
- Goular, A., Sacramento, I. y Roxo, M. (2010).* História da televisão no Brasil. Do início aos dias de hoje. Contexto.
- Hallin, D. y Mancini, P. (2008).* Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política. Hacer Editorial.
- Herrán, M. T. (1991).* La industria de los medios masivos de comunicación en Colombia. FESCOL.
- Herrán, M. T., Téllez, M. y Rincón, O. (2000).* CNTV: ¿y la participación ciudadana? FESCOL.
- López de la Roche, F. (2010).* La historia de los noticieros de televisión en Colombia y la construcción de una memoria crítica de la sociedad y del oficio periodístico 1954-1984. *Folios*, (24), 51-79.
- Martín-Barbero, J. y Rey, G. (1999).* Los ejercicios del ver. Hegemonía audiovisual y ficción televisiva. Gedisa.
- Mendel, T., García, Á. y Gómez, G. (2017).* Concentración de medios y libertad de expresión. Normas globales y consecuencias para las Américas. Unesco.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2014).* Review of telecommunication policy and regulation in Colombia. OECD Publishing.
- Ortiz, S. (2017).* El regulador convergente. Ventajas y desventajas. La revisión de la experiencia del modelo del Reino Unido, México y Argentina de cara al nuevo regulador colombiano. En: L. M. Herrera, J. Murgueito y S. Ortiz (Coords.), *El ecosistema digital y las autoridades de regulación de los sectores audiovisual y TIC* (pp. 637-687). Universidad Externado de Colombia.
- Pacheco, R. (2015).* La Autoridad Nacional de Televisión, ¿una agencia estatal independiente? *Revista digital de Derecho Administrativo*, (13), 63-98. <https://doi.org/10.18601/21452946.n13.06>
- Perdomo, C. (2018).* La dimensión organizativa del regulador de las comunicaciones en Colombia. *Panorama actual y propuestas*. Universidad Externado de Colombia.
- Reporteros sin Fronteras. (s. f.).* De quién son los medios? <https://colombia.mom-rsf.org/es/>
- Rey, G. (2002).* La televisión en Colombia. En G. Orozco (Coord.). *Historias de la televisión en América Latina*. Gedisa.
- Salomon, E. (2016).* Regulación independiente de la radio y teledifusión. Una revisión de políticas y prácticas internacionales. Unesco.
- Téllez, H. (1979).* Veinticinco años de televisión colombiana. RTI.
- Valencia, D. (2011).* Límites y frustraciones de la gobernanza. El proceso de adjudicación del tercer canal de televisión en Colombia. En: A. Roveda y C. Rico (Eds.), *Comunicación y medios en las Américas. Entre la gobernanza y la gobernabilidad* (pp. 117-134). PUJ.
- Varela, M. (2005).* La televisión criolla. Desde sus inicios hasta la llegada del hombre a la luna 1951-1969. Edhasa.
- Vargas, C. (2009).* La Comisión Nacional de Televisión: entre inútil y cooptada. En M. García y J. Revelo (Coords.), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009* (pp. 180-205). DeJusticia.
- Vizcaíno, M. (1992).* Los falsos dilemas de nuestra televisión. Una mirada tras la pantalla. Asociación Colombiana de Televisión.
- Vizcaíno, M. (2005).* La legislación de televisión en Colombia: entre el Estado y el mercado. *Historia Crítica*, (28), 127-144. <https://doi.org/10.7440/hist-crit28.2004.05>



**CAPITULO VIII**  
**TENSIONES EN LA POLÍTICA PÚBLICA**  
**DE COMUNICACIÓN INDÍGENA DE COLOMBIA**



*Mónica Pérez-Marín<sup>1</sup>*  
*Juan Carlos Garzón Barreto<sup>2</sup>*

## INTRODUCCIÓN

En 2017, el Gobierno de Colombia, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas (MPC) y la Comisión Nacional de Comunicación de los Pueblos Indígenas (CONCIP) suscribieron la “Política Pública de Comunicación de y para los Pueblos Indígenas” –PPCPI– y el “Plan Unificado de Televisión Indígena” –PTVI–. Lo cual desarrolló parcialmente el mandato de la Constitución de 1991 sobre el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación.

30 años cumplió la nueva Constitución en 2021, por ello, desde la perspectiva conceptual del pluriverso, importa caracterizar y analizar el contenido dogmático vertido en los principios de los planes, en cuanto concreción conceptual de un enfoque diferencial de política pública en comunicación; interesa examinar la parte general que desarrolla la estructura dogmática y programática de la política desde algunas inversiones identificadas, en tanto vía operativa para la intervención de la realidad. Y, finalmente, incumbe ponderar algunas tensiones detectadas en la actual implementación de la política pública de comunicación indígena en Colombia.

Para efectos de la caracterización y el análisis propuesto se examinó la PPCPI y el PTVI desde los objetivos de desarrollo sostenible, la perspectiva del pluriverso, el marco jurídico-institucional de las comunicaciones y la planeación pública colombiana. En relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se tuvo en cuenta los ODS 9 y 10, ya que guardan una relación directa con nuestro tema de estudio.

---

<sup>1</sup> Ph.D. Profesora Asistente Universidad Nacional de Colombia

<sup>2</sup> Doctorando en Derecho de la Universidad Externado de Colombia

El ODS 9 promueve la meta 9c: “construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación”, particularmente con el numeral 9c en el cual se traza la meta de “aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020”.

De otro lado, el ODS 10 propone “Reducir la desigualdad en y entre los países” apuntándole a las siguientes metas que se conectan con nuestro artículo: A) Meta “10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”. B) Meta “10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”. C) Meta 10.4 Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social y lograr progresivamente una mayor igualdad. (Objetivos de Desarrollo Sostenible, sf).

De otro lado, incluimos en nuestro análisis la perspectiva del pluriverso (Escobar, 2016). Ya que esta reconoce los debates recientes del Norte Global y del Sur Global, en los cuales se abordan temas relacionados con el decrecimiento, los comunes, la convivialidad, el buen vivir, los derechos de la Naturaleza, las lógicas comunales y las transiciones civilizatorias (p. 28). El eje articulador de estas luchas está directamente conectado con un discurso de los “imaginarios de transición, que postulan la necesidad de transformaciones radicales en los modelos dominantes de la vida y la economía” (p. 28), facilitando una transición del modelo hegemónico moderno, el cual postula un único modo de ser o estar en el mundo, hacia un pluriverso de configuraciones socio-culturales, en el cual finalmente sea posible diseñar nuestro mundo, al tiempo que éste nos diseña a nosotros mismos. Esto se conoce como el “doble diseño del modelo ontológico” (Willis, 2006, Escobar, 2016), en el cual al tiempo que se delinear “herramientas, objetos, estructuras políticas, sistemas expertos, discursos o incluso narrativas, estamos creando nuevas formas del Ser” (Escobar, 2016, p. 27).

En este contexto nos interesó indagar qué tanto la política pública dialoga con los principios de la decolonización y la despatriarcalización de la vida social (Escobar, 2017) y qué tanto los principios dogmáticos y programáticos de la política pública contribuyen a la recomunalización

y la relocalización de las prácticas cotidianas (Escobar, 2018, 2020), en este caso las relacionadas con la comunicación, el acceso y el uso de las comunicaciones.

Desde el punto de vista metodológico, la presente investigación asume que la realidad social es construida socialmente (Guba & Lincoln, 1994) mediante acuerdos intersubjetivos discursivos (Habermas, 2002, 2005).

En este contexto nuestra investigación optó por un enfoque cualitativo que estudia las políticas públicas como estructuras discursivas que configuran los sistemas de creencias y conocimiento (Fairclough, 1989, 1992, 1995; Pérez-Marín, 2016, 2018). Estas deben ser estudiadas desde una perspectiva interpretativa que establece nuevos puentes con la Teoría Política y la Teoría Democrática (Roth Deubel, 2016).

La técnica de investigación utilizada fue el análisis documental (Corbin & Strauss, 2008), comprendido como un proceso sistemático de análisis de documentos en el cual se organizan, indagan e interpretan los datos con el ánimo de identificar el sentido y el significado social del fenómeno estudiado. Como fuente primaria se estudió la PPCPI y el PTVI, los documentos de archivos oficiales de ejecución de la política y las fuentes de archivos institucionales sobre el avance de la política en los últimos cuatro años, hasta el 2021.

Es importante precisar que para nuestro estudio fue necesario moverse en la doble perspectiva de la PPCPI y del PTVI, ya que el plan de TV lo manejó la liquidada ANTV hasta 2019, porque era su competencia institucional, según la derogada Ley 1507 del 2012. En tanto que las demás políticas de comunicación las orientaba el MINTIC conforme a la Ley 1341 del 2009. En la protocolización se concertaron ambas políticas. Las preguntas de investigación que orientaron nuestra indagación fueron las siguientes: (PI1) ¿Cuáles son los elementos dogmáticos que han orientado la PPCPI y el PTVI? (PI2) ¿Cuáles son las ejecuciones programáticas de la PPCPI y el PTVI en los últimos 4 años? (PI3) ¿Cuáles son las tensiones que se han presentado en la implementación de la PPCPI y el PTVI?

## **CONTEXTO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COMUNICACIÓN INDÍGENA**

En el contexto de la estrategia internacional del desarrollo (Escobar, 1998), en los años 80 del siglo XX, la UNESCO intensificó la promoción de políticas nacionales de comunicación y las políticas de cultura que

también se ocuparon de la situación de los grupos étnicos, entre ellos, los pueblos indígenas.

La decimonónica Constitución colombiana de 1886 albergó un carácter excluyente (Martín-Barbero, 2002) de divorcio socio-racial entre el Estado y la nación pluricultural (Garzón Barreto, 2015), que limitó el carácter de los pueblos indígenas como sujetos diferenciados de derechos individuales y colectivos, entre otros, frente a las comunicaciones.

La Asamblea Constituyente de 1991 fue un escenario participativo propicio para que los Delegatarios elegidos por los indígenas llevaran las demandas de sus pueblos en materia de comunicación. De un lado, el Constituyente del pueblo Misak, Lorenzo Muelas (1991), propuso que se garantizara en la Carta “a los pueblos indios su derecho a publicar por hablado o por escrito en sus lenguas vernáculas y el acceso a los medios de comunicación regulados por el Estado” (p. 12). De otro lado, el Constituyente Francisco Rojas Birry de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), planteó que:

Todas las personas tienen el derecho a expresarse libremente. El Estado favorecerá el acceso a los medios de comunicación. Estos deberán respetar y reconocer la diversidad étnica y cultural y promover el pluralismo. El Estado también promoverá la participación para definir políticas que estimulen la expresión de la vida comunitaria y el acceso a la cultura mediante los medios de comunicación (...) Artículo B. Además del español, las lenguas de los grupos étnicos son oficiales en sus territorios. La ley reglamentará la forma para que puedan comunicarse en su propia lengua en los tribunales, establecimientos públicos y medios de comunicación en todo el país. (Rojas Birry, 1991, p. 2 y 3).

En relación con estas demandas, los artículos 7, 10, 20, 70 y 75 de la Constitución de 1991 dispusieron que el “Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana (...), tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura”, por cuanto, “reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país”. Señalan igualmente que las “lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios”. Establecen la garantía de los derechos a la expresión, la información y la libertad de fundar medios. Además, comprometen al Estado con la “igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético que debe garantizar el pluralismo informativo y la competencia” (Constitución Política de 1991).

Así mismo, los artículos 63, 287, 329 y 330 de la Constitución Política garantizan derechos para que los pueblos indígenas ejerzan gobierno propio en sus territorios, conforme sus normas y procedimientos, en el marco de la Constitución y las leyes, así como para “diseñar las políticas, planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo”. Extenso campo en el que se incluyen el manejo territorial (Pérez-Marrín, 2015), cultural (Mora Calderón, 2021) y de las comunicaciones (Constitución Política de 1991).

Aun con estos mandatos, durante las tres décadas posteriores a la expedición de la Constitución de 1991, el proceso de reglamentación, planeación, inversión y materialización plena de los derechos de los pueblos indígenas frente a las comunicaciones se ha visto inmerso en la formulación de un complejo (Garzón Barreto, 2018) paquete normativo y regulatorio nacional e internacional (Garzón Barreto & Neira Parra, 2018) que, en el papel, reconoce y profundiza derechos, crea o reorganiza instituciones públicas para la operación de los medios de comunicación públicos, educativos y culturales para la formulación y ejecución de políticas, en el nivel nacional o territorial; y para la regulación del mercado privatizado de las comunicaciones en competencia.

Es así como, de una parte, en el campo de la producción normativa se encuentra un amplio portafolio de instrumentos legales asociados al derecho de la comunicación indígena. Con la Ley 21 de 1991 Colombia acogió el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que dispone especial protección territorial y cultural para los grupos étnicos (Ley 21 de 1991). Asimismo, el párrafo 2º del artículo 20 de la Ley 335 de 1996 señala que:

el Estado garantizará a los grupos étnicos el acceso al espectro electromagnético, las telecomunicaciones y los medios del Estado, la creación de sus propios medios y la realización del Plan de Desarrollo con criterio de equidad, reconocimiento de la diferenciación positiva, la igualdad de oportunidades y justicia distributiva. (Ley 335 de 1996).

Así mismo, la Ley 397 de 1997 sobre la cultura dispone la “protección de lenguas, tradiciones, usos, costumbres y saberes, la garantía de los derechos de autoría colectiva de los grupos étnicos, los procesos de etnoeducación y el estímulo a la difusión de su patrimonio a través de los medios” (Ley 397 de 1997). La Ley 1381 de 2010 plantea el “reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de

las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes” (Ley 1381 de 2010); la Ley 1482 de 2011 refiere a la sanción de los actos de discriminación (Ley 1482 de 2011). El Decreto 1953 de 2014 plantea el régimen especial de los Territorios Indígenas y el ejercicio de la autonomía y la autoridad de los pueblos (Decreto 1953 de 2014). El Decreto 1232 de 2018 establece medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural (Decreto 1232 de 2018).

Esta producción normativa nacional se complementa con algunos instrumentos internacionales reconocidos por Colombia tales como la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005 (UNESCO, 2005), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 (ONU, 2007) y la Declaración Americana de 2016 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (OEA, 2016), herramientas todas estas que reconocen derechos de los pueblos indígenas en relación con los campos de las comunicaciones y la cultura.

De otra parte, estos marcos normativos impulsaron el desarrollo de una institucionalidad pública con competencias y funciones separadas, pero, igualmente responsables de garantizar los derechos de los grupos étnicos y los pueblos indígenas. En su momento, el derogado artículo 76 y el modificado 77 de la Constitución, así como la Ley 182 de 1995 permitieron la creación de la posteriormente liquidada Comisión Nacional de Televisión, CNTV, (1995-2012), organismo regulador que, en sus Planes de Desarrollo y en el Acuerdo 001 de 2005 reglamentó el acceso de los grupos étnicos a la televisión. Luego, la Ley 1507 de 2012 dispuso la creación de la también posteriormente liquidada Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) que actuó entre 2012 y 2019, con funciones de reglamentación de la televisión étnica. Las leyes 42 de 1985, 182 de 1995 y 335 de 1996, de un lado, permitieron el desarrollo de los operadores públicos regionales de televisión con función educativa y cultural, así como su Fondo para el Desarrollo de la Televisión.

De otro lado, estas normas garantizaron el funcionamiento del operador público nacional por vía del liquidado Instituto Nacional de Radio y Televisión, INRAVISIÓN, luego convertido en la Radio Televisión Nacional de Colombia, RTVC. La Ley 142 de 1994 amparó la creación de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT), luego transformada en la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) por las Leyes 1341 de 2009 y 178 de 2019 (normas con tareas de garantía

de la comunicación étnica), las cuales, igualmente, reorganizaron la Agencia Nacional del Espectro (ANE), y el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC). Además, se contó con la Ley 397 de 1997 del Ministerio de Cultura y con la Ley 115 de 1994 que dispuso la creación de un Sistema Nacional de Educación Masiva, dado el carácter de los medios de comunicación como agencias de socialización. En tal sentido, el Decreto 2063 de 2003, vinculó a los ministerios de Comunicaciones, Educación y Cultura y al operador público RTVC para fomentar los contenidos de la televisión pública que también involucran derechos de los grupos étnicos.

En suma, con la formulación de ese complejo brazo jurídico e institucional, el Estado de Colombia implementó diversas acciones para intentar satisfacer las necesidades y las demandas de comunicación que los Delegatarios de los pueblos indígenas habían llevado a la Asamblea Constituyente de 1991, ejecuciones que están por documentarse, sistematizarse y valorarse.

Otro aspecto que importa al referir políticas públicas de comunicación indígena es, concretamente, a qué se alude cuando se usa la expresión “pueblos indígenas” en Colombia. En 2016 el Censo Nacional Agropecuario (DANE 2016), estimó que “el país está conformado por 773 Resguardos Indígenas que abarcan 31.569.990 hectáreas (...) para la vigencia del año 2017 tienen un incremento de 773 a 833 Resguardos Indígenas” (Departamento Nacional de Planeación, 2017, p. 20). Para 2016, según datos sistematizados por la Contraloría Delegada del Sector Social se indicaba la existencia de 760 Resguardos que ocupaban 31,7 millones de hectáreas, en 252 municipios de los 32 departamentos del país, con una población indígena de 1.193.348 personas.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), señaló en 2017 que “existen, por ejemplo, resguardos con 32 individuos, hasta un máximo de 139 mil, lo cual genera enormes desigualdades y atomización de los recursos y por ende de la inversión” (Departamento Nacional de Planeación, 2017, p. 8). Según el Censo Nacional de Población y Vivienda DANE-2018, Colombia cuenta con 1.905.617 indígenas pertenecientes a 115 pueblos distintos, entre los cuales, el 64,7 %, se expresa en lenguas indígenas vivas. (DANE, 2019).

En tal sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-380 de 1993 precisa que “[l]a comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos

derechos o intereses difusos o colectivos (CP art.88)” (Corte Constitucional, Sentencia T-380 de 1993); y la Sentencia C-293 de 2010 reivindica la formulación e implementación de acciones afirmativas de las cuales han de ser sujetos los grupos étnicos (Corte Constitucional, Sentencia C- 293 de 2010).

En ese contexto, los artículos 339 a 345 de la Constitución y la Ley 152 de 1994 establecen los planes de desarrollo, los principios y los procedimientos para la formulación de la parte general de los planes, así como para el acápite de la inversión pública que, entre otras, permitirían atender la materialización de los derechos de los pueblos indígenas frente a la comunicación.

En ese contexto, la Ley 152 de 1994 señaló como principios de la planeación pública: “a) Autonomía. b) Ordenación de competencias (concurrentia, complementariedad y subsidiariedad). c) Coordinación. d) Consistencia. e) Prioridad del gasto público social. f) Continuidad. g) Participación. h) Sustentabilidad Ambiental i) Desarrollo armónico de las regiones. j) Proceso de planeación. k) Eficiencia. l) Viabilidad. m) Coherencia. n) Conformación de los planes de desarrollo” (Ley 152 de 1994).

Desde la expedición de la Constitución de 1991 y la adopción del mandato para el plan de comunicaciones para los grupos étnicos que estableció el parágrafo 2º del artículo 20 de la Ley 335 de 1996, pasaron más de cinco lustros para que el Estado de Colombia concertara la PPCPI y el PTVI que aquí se examinan. Finalmente, es importante precisar que esta política se concertó en diciembre de 2017, pero antecede que, por un valor aproximado de 535 mil dólares, se había suscrito el Convenio ONIC-FONDO de TIC No. 543 de 2013, para garantizar la construcción concertada y avalada de la política de comunicación indígena.

## **ANÁLISIS DE RESULTADOS**

Siguiendo a Pastor Albaladejo (2014, pp. 22 y 23), entendemos por política pública el conjunto de decisiones gubernamentales que implican la selección y la implementación de una serie de fines, objetivos, instrumentos y medidas de actuación, así como la asignación y movilización de una serie de recursos que pueden ser humanos, materiales, presupuestarios; cuya finalidad está orientada a modificar conductas y cambiar o transmitir nuevos valores. En esta investigación nos interesó evaluar dos dimensiones del ciclo de las políticas públicas: la dogmática, (PI1) y la implementación (PI2). Adicionalmente nos interesó

indagar en las tensiones y/o dificultades que se han venido presentando en estos dos niveles de análisis (PI3).

### 1. Resultados Dogmáticos

Para el estudio de la dogmática analizamos elementos de la formulación de la política pública que generalmente se encuentran en el Programa Político Administrativo relacionados con: a) El contenido y b) El grado de concreción de sus elementos (Pastor Albaladejo, 2014; Knoepfel et al., 2007). En la siguiente tabla se observa en detalle el contenido de la política pública de la PPCPI y el PTVI, la cual se encuentra materializada en: principios, criterios compartidos, ejes problemáticos y los programas (ver anexo 1). Todos estos elementos se analizaron en función de su contenido y el grado de concreción de sus elementos.

PPCPI (2017)	PTVI (2017)
PRINCIPIOS	CRITERIOS COMPARTIDOS
<p>Adecuación y pertinencia cultural.</p> <p>Concertación y representatividad.</p> <p>Progresividad, conexidad e indivisibilidad: 1) subsidiaria, concurrencia y coordinación administrativa; 2) Tejer unidad para la defensa y unidad del territorio; 3) Sostenibilidad y autonomía; 4) Legalidad y no regresividad; 5) Publicidad y transparencia.</p>	<p>1. Enfoque diferencial y de acciones afirmativas: - Enfoque de derechos - Enfoque cultural y territorial</p> <p>2. En relación con el modelo de planeación: procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de las acciones de intervención, las organizaciones coautoras.</p> <p>3. Temporalidad En el Plan de Televisión Indígena Unificado se estableció, de común acuerdo, una progresividad de corto, mediano y largo plazo para un total de 10 años. 2018-2028.</p> <p>4. Orientación Metodológica: constructiva, complementaria y gradual.</p> <p>5. Visión de alcance y resultados. Generación de un acuerdo nacional. Diálogo armónico entre las formas de comunicación propia y ancestral de los pueblos indígenas y los medios de la comunicación apropiada.</p>

PPCPI (2017)	PTVI (2017)
EJES PROBLEMÁTICOS	PROGRAMAS POR EJES
<p>EP 1: Deficiente desarrollo del ejercicio de la comunicación propia de los pueblos indígenas.</p> <p>EP 2: Falta de garantías para el desarrollo de procesos de formación en comunicación propia y apropiada de los pueblos Indígenas.</p> <p>EP 3: Falta de garantías, enfoques diferenciales e inequidad en el acceso de herramientas, repertorios y tecnologías de comunicación e información del contexto global.</p> <p>EP 4: Desconocimiento y vulneración del derecho a la comunicación indígena.</p>	<p>PE1: Formación Audiovisual.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Nacional de Formación.</li> <li>- Programa de formación de públicos.</li> <li>- Programa de capacitación en periodismo audiovisual.</li> </ul> <p>PE2: Fortalecimiento Institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Fomento a la Readecuación de la Organización Indígena.</li> <li>- Programa Nacional de Infraestructura y Equipamientos.</li> <li>- Programa Nacional de Patrimonio Audiovisual Indígena.</li> </ul> <p>PE3: Acceso y Apropiación de la Televisión</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de contenidos para la Soberanía Audiovisual.</li> <li>- Programa para la Operación de la Televisión en Territorios Indígenas.</li> </ul> <p>PE4: Fomento a la Innovación, la Investigación y la Creatividad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de producción de conocimiento.</li> <li>- Programa de innovación digital.</li> <li>- Programa de Emprendimientos Audiovisuales Indígenas.</li> </ul> <p>PE5: Garantías y Acciones Afirmativas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de garantías para la televisión indígena.</li> <li>- Programa de acciones afirmativas para la televisión indígena.</li> </ul> <p>PE6: Adecuación Institucional Integral.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Nacional de sensibilización intercultural.</li> <li>- Programa de Coordinación Interinstitucional.</li> <li>- Programa de Inversión Presupuestal Estratégica</li> </ul>

*Elaboración propia. Retoma elementos de PPCPI (2017) y PTVI (2017)*

El contenido de la política pública se enuncia en términos de principios en la PPCPI (2017) y como de criterios compartidos en el PTVI (2017). La PPCPI (2017) concertó como principios de los planes y proyectos a implementar “la adecuación y pertinencia cultural; la concertación y repre-

sentatividad; la progresividad, conexidad e indivisibilidad; la subsidiaridad, concurrencia y coordinación administrativa; el tejer unidad para la defensa y la protección del territorio; la sostenibilidad y autonomía; la legalidad y no regresividad; la publicidad y transparencia; y las fuentes normativas” (PPCPI, 2017, pp. 31-33). Por su parte, el PTVI (2017, pp. 12-14) formuló criterios compartidos que cubren cinco aspectos: 1) Enfoque diferencial y de acciones afirmativas: de derechos, cultural y territorial; 2)

En relación con el modelo de planeación; 3) La temporalidad: 10 años; 4) Orientación Metodológica: constructiva, complementaria y gradual; y 5) La visión de alcance y resultado: diálogo armónico entre las formas de comunicación propia y ancestral de los pueblos indígenas y los medios de la comunicación apropiada. Una primera conclusión que se observa al contrastar los principios y los criterios compartidos de la PPCPI (2017) y el PTVI (2017) consiste en que en el PTVI (2017) hay un mayor esfuerzo conceptual por incluir conceptos no occidentales en la política pública como son: comunicación propia, comunicación ancestral de los pueblos indígenas y medios de la comunicación apropiada; los cuales se articulan armónicamente con las normas de planeación del Estado colombiano.

En relación con el grado de concreción de los elementos de la Política Pública, encontramos que la PPCPI (2017) avanza solamente hasta la definición de cuatro ejes problemáticos; mientras que PTVI (2017) va un paso más allá al trazar una ruta en la cual se detallan los programas para cada uno de los seis ejes. En este sentido, podemos afirmar que hay un avance mayor en la PTVI (2017) en relación con la concreción y definición de sus objetivos, metas, indicadores, responsables y costos estimados.

## **2. Resultados Programáticos**

Para el estudio de los resultados programáticos tuvimos en cuenta: 1) el grado de formalidad, 2) el grado de apertura, 3) el grado de discriminación respecto a la dimensión temporal geográfica o social, 4) el grado de (re) estructuración; y, finalmente 5) el nivel de claridad en la asignación de los recursos (Pastor Albaladejo, 2014, p.38).

En relación con el grado de formalidad podemos afirmar que es explícito en la medida que hubo un trabajo de concertación largo y complejo de más de 5 años mediante el cual los Pueblos Indígenas en escenarios locales y regionales, amplios, participativos e incluyentes reflexionaron y acordaron los principios de la PPCPI y el PTVI. Con relación al grado de apertura, es de carácter abierto porque la priorización de

proyectos que se van a ejecutar ha sido concertada entre el Gobierno y las organizaciones representativas del orden nacional con asiento en la Mesa Permanente de Concertación (MPC-CONCIP).

En relación con el grado de discriminación respecto a la dimensión temporal, geográfica o social, ha sido de carácter cerrado en la medida que se procede teniendo en cuenta los acuerdos a los que se ha llegado entre el Gobierno y la CONCIP. En relación con lo geográfico y social, procede de acuerdo a los territorios que se priorizan en la Mesa Permanente de Concertación (MPC-CONCIP), cuyos representantes proceden de distintas regiones. En relación con el grado de (re) estructuración, es de carácter no selectivo en la medida que no está plenamente definido y/o coordinado, toda vez que las funciones las han venido ejecutando diferentes entidades, en su momento la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) o el Ministerio de las TIC; y posteriormente con las re-estructuraciones institucionales que se han hecho se presenta mucha dificultad debido a que existen distintos Ministerios y entidades involucradas en la ejecución de los proyectos, que al parecer no se coordinan armónicamente. Finalmente, en relación al nivel de claridad en la asignación de los recursos, tanto en la PPCPI como en el PTVI se hizo una valoración de los recursos que serían necesarios para ejecutar dichas políticas públicas; no obstante, las cifras globales que se acordaron tendrían que ser evaluadas a la luz de la disponibilidad de los recursos que existen en el país, de la macro-economía pública, ya que no se tiene claridad sobre las fuentes de financiamiento y su disponibilidad real, esto debido a la escasa articulación real con el Plan Nacional de Desarrollo.

A continuación, pasamos a mostrar algunos de los hallazgos más significativos de la ejecución de la PPCPI y el PTVI en los últimos 4 años. Las actividades realizadas entre 2018 y 2020, así como su impacto sobre los objetivos y contenidos programáticos de la PPCPI y el PTVI, fueron valorados por la Comisión Nacional de Comunicación de los Pueblos Indígenas (CONCIP), en los productos entregados en ejecución del Convenio (Convenio Interadministrativo No. 864 de 2020) 864 de 2020 suscrito con el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC).

La CONCIP es un espacio técnico de la Mesa Permanente de Concertación (MPC) con los Pueblos Indígenas, la cual se institucionalizó mediante el Decreto 1397 de 1996 (Decreto 1397 de 1996); en esta instancia participan la Organización Nacional Indígena de Colombia

(ONIC), la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC), la Confederación Indígena Tayrona (CIT), Autoridades Indígenas de Colombia por la Pachamama (AICO) y Autoridades Indígenas de Colombia (Gobierno Mayor).

De una parte, en lo que corresponde a la realización de actividades asociadas a los ejes programáticos de la PPCPI, como lo ilustra la tabla, la CONCIP desarrolló el siguiente balance:

**BALANCE DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COMUNICACIÓN DE Y PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS (PPCPI), EN EL PERÍODO 2018-2020, SEGÚN LA CONCIP. (octubre de 2020)**

No.	ACTIVIDAD EJECUTADA	PRODUCTO
1	Elaboración de materiales y realización de eventos para la socialización de la Política de Comunicación y el Plan de TV Indígena en los territorios.	Material pedagógico
2	Eventos en territorio para la priorización de las líneas de acción de la PPCPI y el plan de TV para el 2020.	Evento
3	Producción y circulación de contenidos audiovisuales sobre el COVID.	Material audiovisual
4	Socialización del Manual de Buenas Prácticas para el manejo de la información sobre pueblos indígenas.	Evento
5	Fortalecimiento de escuelas y procesos de comunicación en las regiones.	Formación
6	Fortalecimiento de la Alianza Karibe como escenario comunicacional.	Organización

*FUENTE. elaboración propia con base en la información contenida en el Entregable No 13. octubre de 2020. Proyecto de Gestión de Recursos. Convenio Interadministrativo No. 864 de 2020 suscrito entre el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, FUTIC, y el Resguardo Indígena Kankuamo. Bogotá D.C. julio de 1991.*

Este reporte de ejecución obedece a las actividades realizadas en el marco de los contratos suscritos a partir de la concertación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, MINTIC.

Las seis (6) acciones o proyectos ejecutados corresponden, fundamentalmente, a procesos de elaboración de material pedagógico y audiovisual, la realización de eventos, el desarrollo de procesos de formación y actividades organizativas.

**IMPACTO DE LA EJECUCIÓN 2018-2020 EN LOS COMPONENTES PROGRAMÁTICOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COMUNICACIÓN INDÍGENA (PPCPI), SEGÚN LA CONCIP. (octubre de 2020)**

No.	COMPONENTES	TOTAL	IMPACTADOS	PORCENTAJE
1	EJES	4	2	50%
2	LÍNEAS	32	4	12,5%
3	OBJETIVOS	55	4	7,27 %

FUENTE. elaboración propia con base en la información contenida en el Entregable No 13. octubre de 2020. Proyecto de Gestión de Recursos. Convenio Interadministrativo No. 864 de 2020 suscrito entre el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, FUTIC, y el Resguardo Indígena Kankuamo. Bogotá D.C. julio de 1991.

A juicio del producto contractual de la CONCIP, las actividades financiadas y desarrolladas en las vigencias 2018-2020, “impactan” sobre 4 de los 55 objetivos de la política, 4 de las 32 líneas y 2 de los 4 ejes programáticos. Esta es la operación desarrollada en 3 años.

De otra parte, la tabla siguiente registra las actividades ejecutadas en la esfera del PTVI durante las vigencias 2018-2020.

**BALANCE DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE TELEVISIÓN INDÍGENA (PTVI) EN EL PERÍODO 2018-2020, SEGÚN LA CONCIP. (octubre de 2020)**

No.	ACTIVIDAD EJECUTADA	PRODUCTO
1	Producciones de SPOT de TV para divulgar con la ANTV.	Material audiovisual
2	Producción de la serie “El Buen vivir”, temporada 1 y 2.	Material audiovisual
3	Participación en espacios del sector audiovisual (BAM – FICCI).	Eventos
4	Fortalecimiento de muestras y festivales indígenas, de orden local y nacional.	Eventos

No.	ACTIVIDAD EJECUTADA	PRODUCTO
5	Elaboración de documentos técnicos (Manual de buenas prácticas; Prioridades de formación indígena; Acto administrativo regulatorio de la TV Indígena; Propuesta de enfoque diferencial para convocatorias audiovisuales y de telecomunicaciones; Ruta institucional para el patrimonio audiovisual; Criterios para la elaboración de planes maestros; Ruta de formación de públicos).	Documentos técnicos y regulatorios

FUENTE. elaboración propia con base en la información contenida en el Entregable No 13. octubre de 2020. Proyecto de Gestión de Recursos. Convenio Interadministrativo No. 864 de 2020 suscrito entre el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, FUTIC, y el Resguardo Indígena Kankuamo. Bogotá D.C. julio de 1991.

En primer lugar, se debe precisar que esta fragmentación de la operación obedece a que, entre 2012 y 2019, las competencias y financiamiento en materia de proyectos de televisión correspondieron, particularmente, a la liquidada Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), cuyas funciones fueron distribuidas a otras entidades por la Ley 1978 de 2019.

En segundo lugar, la ejecución que detalla la tabla anterior precisa actividades de producción audiovisual, la participación en eventos especializados y la elaboración de documentos de carácter técnico para la implementación del plan y el desarrollo de herramientas conceptuales y operativas para la estructuración de un enfoque diferencial indígena en el sector de la televisión.

### **IMPACTO DE LA EJECUCIÓN 2018-2020 EN LOS COMPONENTES PROGRAMÁTICOS DEL PLAN UNIFICADO DE TELEVISIÓN INDÍGENA (PTVI), SEGÚN LA CONCIP. (octubre de 2020)**

No.	COMPONENTES	TOTAL	IMPACTADOS	PORCENTAJE
1	EJES	6	5	83,3 %
2	PROGRAMAS	15	7	46,66 %
3	PROYECTOS	33	8	24,2 %
4	OBJETIVOS	41	8	19,5 %

FUENTE. elaboración propia con base en la información contenida en el Entregable No 13. octubre de 2020. Proyecto de Gestión de Recursos. Convenio Interadministrativo No. 864 de 2020 suscrito entre el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, FUTIC, y el Resguardo Indígena Kankuamo. Bogotá D.C. julio de 1991.

Según el producto contractual de la CONCIPI, las actividades desarrolladas en el periodo 2018-2020 “impactan” sobre 8 de los 41 objetivos del plan, 8 de los 33 proyectos, 7 de los 15 programas y 5 de los seis objetivos formulados.

Aun así, en relación con este balance existe evidencia de otras ejecuciones también financiadas por el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC), como el Contrato 746 de 2018, suscrito con el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), por cuantía aproximada de 174.534 dólares, para el “fortalecimiento del proyecto de TIC del CRIC, en cumplimiento de la Política de Comunicaciones y el Plan de Televisión protocolizado con el Gobierno en 2017”.

Asimismo, el archivo oficial revela que la liquidada Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), celebró con el Canal Regional TELEPACIFICO el Contrato No. 188 de 2019, por cuantía aproximada de 228.581 dólares, para la “garantía de acceso, visibilización, formación y participación de grupos étnicos en la televisión”. Estos datos de inversión pública no aparecen en el reporte de “impacto” que hizo la CONCIPI en el Convenio 864 de 2020 suscrito con el FUTIC.

Por cuanto el marco legal de la planeación pública, además de la parte general de los planes, dispone el componente de inversiones, conforme la siguiente tabla, importa conocer las proyecciones presupuestales realizadas por la CONCIPI, con ocasión de la construcción de la política concertada con el Gobierno en 2017.

**PROYECCIÓN DE COSTOS DEL PLAN DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN CONCERTADA ENTRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL GOBIERNO NACIONAL EN 2017**

<b>PLAN</b>	<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>VALOR PROYECTADO EN MILLONES DE PESOS</b>	<b>VALOR PROYECTADO EN DÓLARES</b>
EJE 1	Formas propias de comunicación	\$ 212.900.000.000	72.137.213
EJE 2	Formación en comunicación propia y apropiada	\$ 381.400.000.000	129.230.310
EJE 3	Medios apropiados	\$ 521.504.000.000	176.701.950

PLAN	DENOMINACIÓN	VALOR PROYECTADO EN MILLONES DE PESOS	VALOR PROYECTADO EN DÓLARES
EJE 4	Derechos y garantías	\$ 13.840.000.000	4.689.427
TOTAL		\$ 1.129.644.000.000	\$ 382.758.900

FUENTE. elaboración propia con base en la información divulgada en web de la CONCIP en: POLÍTICA PÚBLICA DE COMUNICACIÓN INDÍGENA. Bogotá D.C. julio de 2021. Disponible en: <https://concip.mpcindigena.org/index.php/normativa/politica-publica-de-comunicacion-indigena-ppci>

Esta proyección de costos que divulga la CONCIP en su espacio web significa que, para 2017, se estimaba que la ejecución de la PPCPI demandaría una inversión de 1,1 billón de pesos, equivalente a 382,7 millones de dólares.

Dada esa cifra, vale decir que, en la vigencia 2017, la totalidad de ingresos del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, alimentado por los aportes de la industria, bordeó ingresos por 1 billón de pesos, equivalentes a 338,8 millones de dólares.

Para efectos de la eventual contrastación presupuestal de las necesidades financieras para la ejecución de la PPCPI y el PTVI de Colombia, resulta ilustrativo referir dos valoraciones que anteceden en documentos públicos de trabajo relacionados con la política de comunicación étnica e indígena.

En primer lugar, la proyección de costos realizada por los funcionarios de RTVC en relación con las necesidades financieras para cumplir con el 5 % de la producción de televisión étnica que ordenaba el Acuerdo CNTV 01 de 2005.

### **COSTOS ANUALES PROGRAMACIÓN GRUPOS ÉTNICOS 2009 – SEGÚN RTVC**

TOTAL DE HORAS DE EMISIÓN AL AÑO	6.570
5% DE HORAS DE PROGRAMACIÓN AL AÑO	329
Valor media hora contratada con grupos étnicos, IVA incluido. En pesos colombianos.	\$ 17.400.000,00
Valor cuota Grupos Étnicos al año. En pesos colombianos.	\$ 11.431.800.000,00

FUENTE. COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN (CNTV). RADIO TELEVISIÓN NACIONAL DE COLOMBIA. (RTVC). Apuntes sobre las Políticas y las Acciones para el Acceso de los Grupos Étnicos a la Televisión. El Estado de la cuestión. Documento de Trabajo. JUAN CARLOS GARZÓN BARRETO (CNTV). DIANA DÍAZ SOTO y MARIANA VIÑA (RTVC). Bogotá, D.C., Septiembre de 2009.

De acuerdo con estas cifras, los funcionarios del operador público de televisión (RTVC), informaban a la liquidada Comisión Nacional de Televisión (CNTV) que la producción de media hora de televisión para los grupos étnicos tenía un costo aproximado de \$ 8.080 dólares.

Conforme este punto de referencia, estimaban que para darle cumplimiento al Acuerdo CNTV 001 de 2005, el cual dispuso que el 5% de la programación de televisión debería estar destinada para los grupos étnicos, sería necesario producir 329 horas al año, con un costo total de 5,3 millones de dólares.

Conforme lo ilustra la tabla siguiente, la proyección estimada en 2009, correspondiente a 5,3 millones de dólares, como costo para cumplir la obligación de 329 horas de televisión étnica, es una cifra elevada en relación con los recursos públicos asignados por la CNTV, en 2009, al operador RTVC y a los Canales Públicos Regionales.

**RELACIÓN ENTRE EL COSTO PROYECTADO PARA LA PRODUCCIÓN DE TELEVISIÓN ÉTNICA 2009 (Acuerdo CNTV 01 de 2005) Y LOS RECURSOS ASIGNADOS POR LA ANTV A LA TELEVISIÓN PÚBLICA NACIONAL Y REGIONAL EN 2009**

<b>OPERADORES / RECURSOS</b>	<b>2009 /Valor en miles de millones de pesos</b>	<b>2009 / Valor en millones de dólares</b>	<b>Proyección 329 horas de producción de TV étnica en 2009 / Valor en millones de dólares</b>	<b>Relación de porcentaje entre el costo proyectado de TV Étnica 2009 / Recursos asignados a TV Pública Nacional y Regional 2009</b>
TELEVISIÓN PÚBLICA NACIONAL (RTVC)	\$54.892	US \$25,49	US \$5,3	20,8 %
TELEVISIÓN PÚBLICA REGIONAL	\$39.657	US \$18,41		28,8 %

FUENTE. elaboración propia con base en la información contenida en el documento: Autoridad Nacional de la Televisión (ANTV). Informe Anual de la Televisión 2012. 5.2 Financiación televisión abierta pública nacional y regional. Junio de 2013. Tabla 14 – Recursos asignados a operadores públicos. Página 15.

Según los cálculos proyectados por RTVC, para cumplir con el compromiso de producción de 329 horas de televisión étnica, el Estado colombiano requería invertir el 20,8% del presupuesto asignado a RTVC en 2009 (25,49 millones de dólares) y el 28,8% de los recursos transferidos por la ANTV a los ocho Canales Públicos Regionales (18,41 millones de dólares).

En segundo lugar, en 2018, en el contexto de la elaboración del proyecto de readecuación de la reglamentación para la televisión étnica, el equipo de la Confederación Indígena Tayrona (Contrato Interadministrativo No. 338 de 2018) (CIT) de la Sierra Nevada de Santa Marta efectuó una proyección presupuestal para la ejecución del PTVI, tomando como base de cálculo el 15 % de los recursos asignados por la ANTV a los ocho Canales Públicos Regionales, en la vigencia 2018.

**ESTIMACIÓN DE INVERSIONES PARA IMPLEMENTACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN PARA EL ACCESO, PARTICIPACIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL SERVICIO PÚBLICO DE TELEVISIÓN**

No.	DENOMINACIÓN DEL RUBRO	PORCENTAJE	MONTO 2018
1	Operación de Televisión	2.0 %	\$ 1.588
2	Contenidos, archivos y formación	7.0 %	\$ 5.558
3	Mecanismos de participación y gerencia del plan	3.0 %	\$ 2.382
4	Otros componentes del plan	3.0 %	\$ 2.382
TOTAL		15.0 %	\$ 11.910

*La base de cálculo es la suma de 79.403 millones de pesos que es el monto asignado en 2018 por transferencias a los canales públicos regionales.*

De conformidad con estos datos, en 2018, la ANTV asignó a los Canales Públicos Regionales 26,8 millones de dólares y los indígenas proyectaban que, para la ejecución del PTVI, se requerían 4 millones de dólares para el año 2018.

Conforme la información contenida en el Convenio No. 864 de 2020, suscrito entre el MINTIC y las organizaciones indígenas, así como otros datos institucionales recabados, la siguiente tabla presenta una relación no exhaustiva de los contratos celebrados para la ejecución de las políticas de comunicación y televisión indígena en las vigencias 2017-2020.

**ALGUNOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN REALIZADOS  
POR EL MINTIC O LA ANTV EN RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS  
DE COMUNICACIÓN PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS 2017 – 2020**

<b>VIGENCIA</b>	<b>NÚMERO</b>	<b>OBJETO</b>	<b>VALOR EN MILLONES DE PESOS</b>	<b>VALOR EN DÓLARES</b>
2017	C853 de 2017	Protocolización de las Políticas Públicas de Comunicación.	\$ 1.200	US \$ 406.597
2018	C746 de 2018	Fortalecimiento del proyecto de TIC del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), en cumplimiento de la Política de Comunicaciones.	\$ 516	US \$ 174.534
2018	C750 de 2018	Fortalecimiento de la CONCIP y Socialización de la Política y el Plan de Televisión.	\$ 1.500	US \$ 507.368
2019	C707 de 2019	Espacios de participación para el cumplimiento de compromisos MPC-MINTIC.	\$ 600	US \$ 182.866
2019	C188 de 2019	Convenio ANTV-TELEPACÍFICO para la “garantía de acceso, visibilización, formación y participación de grupos étnicos en la televisión”.	\$ 749	US \$ 228.581
2020	C864 de 2020	Espacios de participación para el cumplimiento de compromisos MPC-MINTIC.	\$ 1.400	US \$ 379.058
<b>TOTALES</b>			<b>\$ 5.965</b>	<b>US \$ 1.879.004</b>

Estas cifras permiten establecer que, en los convenios referidos en la tabla, para la ejecución de la PPCPI y el PTVI, el Gobierno entregó a las organizaciones indígenas recursos financieros de los fondos públicos, por una suma de 5.965 millones de pesos, los cuales corresponden a 1,8 millones de dólares.

Como punto de comparación financiera de esta inversión en comunicación indígena, respecto de la dinámica económica del sector de las comunicaciones, por ejemplo, según la Resolución ANTV 926 de 2019, el aporte por contribución a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) de todos los operadores de televisión del país en 2018, se estimó en un valor total de 4.423 millones de pesos que corresponden a 1,3 millones de dólares.

### 3. Tensiones

TENSIONES DOGMÁTICAS	TENSIONES PROGRAMÁTICAS
<p>1. El PTVI (2017) y la PPCPI (2017) presentan de manera muy genérica el concepto de la comunicación desde la tradición occidental académica, enfatizando solamente un medio tradicional de comunicación, en este caso la televisión. En este sentido, no se percibe un mayor énfasis de la política en otros ámbitos de la comunicación, a saber:</p> <p>Comunicación Interpersonal o cara-cara. Comunicación masiva (Mass Communication), dentro de la cual se incluye la radio, los medios impresos y la televisión.</p> <p>Comunicación Digital o electrónica (Web.2.0, Social Media, etc.): facebook, instagram, twiter, WhatsApp, Tic-toc, etc.</p> <p>Tampoco se observa una apuesta profunda por pensar la Política Pública de Comunicación articulada con otros medios, soportes y/o plataformas, teniendo en cuenta la tendencia actual de la transmedia. Debates todos estos que necesariamente pasan por la reflexión y decisiones sobre el respeto a la autonomía y a la diversidad cultural.</p>	<p>1. El cambio jurídico e institucional que ha dispersado las funciones y tampoco ha activado la colaboración armónica entre las entidades del Estado para la adecuada ejecución de la PPCPI y el PTVI.</p>

TENSIONES DOGMÁTICAS	TENSIONES PROGRAMÁTICAS
<p>2. Se reconoce un avance en la Política Pública al intentar incluir nociones y/o conceptos indígenas como son: Comunicación Indígena, Comunicación Indígena propia y Comunicación Indígena apropiada. A pesar de dicho avance, estos conceptos a veces tienden a homogenizar la multiplicidad de nociones y/o conceptos que existen alrededor de la comunicación y los medios por parte de la diversidad de comunidades indígenas que habitan en nuestro país. Falta precisar cuál es la comprensión de la comunicación y las prioridades para cada pueblo indígena porque no son naciones culturalmente homogéneas.</p>	<p>2. La ausencia de acciones para la revisión y la actualización de la reglamentación de la comunicación étnica e indígena que establezca y regularice rutas, mecanismos, procesos, procedimientos, criterios e instancias para garantizar los derechos y administrar técnicamente la implementación de la política.</p>
<p>3. Si bien hay un interés por la infraestructura y los dispositivos tecnológicos por parte de los pueblos indígenas, existe preocupación por el uso y afectación al interior de la comunidad; lo cual lleva a que algunos pueblos indígenas reivindiquen el derecho a la intimidad y al aislamiento cultural, lo cual es una postura válida en términos de respeto a la identidad cultural.</p>	<p>3. La falta de plena y dinámica incorporación y articulación de la PPCPI y el PTVI con el Plan Nacional de Desarrollo impiden que se cumplan plenamente los principios de la Ley 152 de 1994 y el ciclo de las políticas públicas -agendamiento, formulación, implementación y evaluación. (Procuraduría General de la Nación, Proceso preventivo en la ejecución de las políticas, 1991).</p>
<p>4. Compaginar las demandas formuladas desde las necesidades y adscripción cultural propia de cada pueblo indígena, con el marco jurídico, político e institucional de las políticas públicas que tiende a homogenizar modos de ser y/o estar en el mundo.</p>	<p>4. En el artículo 14 de la Ley 1978 de 2019, el Congreso de la República fijó un plazo de dos años para que el MinTIC reglamentara el acceso de los Grupos Étnicos a la Comunicación, pero a la fecha no se conoce mayor desarrollo de este mandato.</p>
<p>5. El interés de proteger la cultura y los saberes propios mediante la producción de contenidos para el fortalecimiento interno, pero a la vez, se manifiesta el deseo de moverse sobre el mundo cultural global sin precisar los alcances y límites de esa incursión en sociedad culturalmente dominante.</p>	<p>5. No obstante la concertación de estas políticas carece de un diagnóstico técnico que, bajo un enfoque diferencial, precise las necesidades de acceso y uso de los servicios de TIC y de comunicaciones por parte de los 115 pueblos indígenas que registró el censo DANE 2015-1.</p>

*Elaboración propia con base en los elementos de la PPCPI (2017) y el PTVI (2017)*

## **DISCUSIÓN DE RESULTADOS**

En relación a los resultados dogmáticos en los cuales se evaluó el contenido y el grado de concreción de sus elementos, podemos afirmar que la PPCPI y el PTVI están alineados con los ODS 9 y 10, particularmente en el numeral 9c, en el cual se espera aumentar el acceso a las tecnología de la información y las comunicaciones, y las metas 10.2, 10.3 y 10.4, con las cuales se busca reducir las desigualdades, potenciando la inclusión social, económica y política; promoviendo políticas públicas incluyentes y con un enfoque diferencial para lograr progresivamente una mayor igualdad.

En relación a la perspectiva del pluriverso y la conexión de la Política Pública con los principios de la decolonización y la despatriarcalización de la vida social, encontramos que la PPCPI y el PTVI se constituyen en esfuerzos inéditos de la historia de las políticas públicas en Colombia, en las cuales, a través de un proceso de concertación con los Pueblos Indígenas, se exige al Estado Colombiano que garantice los derechos a la comunicación, lo cual implica: 1) Igualdad de oportunidades y justicia distributiva. 2) Reconocimiento de la diferenciación positiva. 3) Realización de los planes de desarrollo con criterios de equidad. 4) Creación de sus propios medios de comunicación en sus diferentes modalidades. 5) Acceso permanente al uso del espectro electromagnético y a los servicios públicos de telecomunicaciones y medios masivos de comunicación (Manual de Buenas Prácticas, 2020, p. 19).

En relación a los resultados programáticos, en primer lugar, podemos afirmar que el balance de las actividades reportadas por la CONCIP en el Convenio No. 864 de 2020 y la correspondiente valoración de “impacto” que realizan sobre los ejes, líneas, objetivos, programas y proyectos de la PPCPI y el PTVI, se formula como una valoración genérica de “impacto” que no permite precisar y particularizar el grado de ejecución de los lineamientos programáticos contra las magnitudes de meta previstas para cada proyecto, conforme a un sistema puntual de indicadores de proceso, resultado e impacto.

Lo anterior se explica porque el reporte de ejecución contractual no se hace con base en la tipología de indicadores que están contenidos en el plan de acción concertado, el cual proyectó el valor total de la política indígena de comunicación en 1,1 billón de pesos. Asimismo, se evidencian contratos como el del CRIC-MINTIC y el de TELEPACIFICO-ANTV que

hacen inversión pública relacionada con ejes y proyectos de la política de comunicación, pero, aparentemente están por fuera de la unidad de planeación, inversión, ejecución y seguimiento de la política concertada. En cuanto a la responsabilidad del Estado frente a la implementación de las políticas y los planes de comunicación y televisión indígena, existe evidencia, no exhaustiva, de la entrega de los recursos que genera la industria de las telecomunicaciones, la comunicación y los medios en cuantía de US \$ 1.475.889 dólares en el periodo 2017-2020 dentro del reporte de la CONCIPI. Por fuera de aquel seguimiento, se registran 174.534 dólares del Contrato 746 de 2018 suscrito con entre el FONTIC y el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y los 228.581 dólares del Contrato No. 188 de 2019 de ANTV-TELEPACIFICO, los cuales suman 403.115 dólares. En síntesis, con estos datos, se tendría una inversión pública para la política de comunicaciones indígenas, por un valor correspondiente a 1.879.004 de dólares, en el periodo 2017-2020.

Ello equivale a US \$ 16.339 dólares por cada uno de los 115 pueblos censados por el DANE. ¿Esto es cierto o se trata de un simple ejercicio matemático que suple la ausencia de reporte por indicadores de resultado e impacto respecto de la inversión pública que hace el Estado en la política de comunicación indígena?

De esta forma, la ausencia de reporte mediante instrumentos de seguimiento técnico y sistemático a la ejecución de la inversión pública en todos y cada uno de los ejes programáticos de los planes y las políticas indígenas de comunicación, no permite efectuar valoraciones mínimas de eficiencia, eficacia, economía, calidad, resultados e impacto específico de la ejecución de los proyecto sobre los 115 pueblos, los 833 Resguardos, el 64,7 % de hablantes de lenguas nativas vivas o sobre 1.905.617 indígenas censados por el DANE en 2018 que habitan en 252 municipios.

¿Esta forma de priorización y ejecución de la inversión en la política de comunicación será el camino de enfoque diferencial, jurídico-político, técnico e institucional más adecuado para garantizar real y eficazmente el derecho a la comunicación a dos millones de seres humanos que representan diversidad étnica y cultural de la nación colombiana?

En segundo lugar, otro elemento que ha afectado el cumplimiento eficaz de la política pública de comunicación para los pueblos indígenas obedece a la dispersión normativa e institucional de las competencias y funciones, la cual se ha profundizado con las transformaciones del sector, en tanto se carece de una instancia técnica y sistemática que,

en el marco del principio de colaboración armónica entre las entidades del Estado, coordine la programación, inversión, ejecución y seguimiento específico al cumplimiento de cada una de las magnitudes de meta establecidas en la política concertada en 2017.

Dos cambios institucionales han incidido en la ejecución de las políticas de comunicación indígena. De un lado, el literal m) del artículo 6° de la Ley 1507 de 2012 establecía la responsabilidad de reglamentar la televisión étnica, pero, la norma fue derogada sin que se hubiera estrenado. De otro lado, el artículo 14 de la Ley 1978 de 2019 confirió dos años de plazo para que el MINTIC revisara y actualizara la reglamentación de televisión étnica, este terminó venció en julio de 2021 sin que se conozcan mayores readequaciones para fortalecer la implementación de las políticas que fueron concertadas entre el Estado y los pueblos indígenas en 2017. Ello tiene efecto, por ejemplo, en que algunas emisoras indígenas han manifestado afrontar riesgos de cierre por las sanciones y el monto de las multas impuestas por el Estado, de una parte; y de la otra, en que los procesos de convocatoria para nuevas emisoras comunitarias e indígenas no han desarrollado e incorporado de manera consistente y conducente los principios dogmáticos de enfoque diferencial para el acceso. ¿Por qué razón los pueblos indígenas deben pagar al Estado por el uso del espectro electromagnético en sus propios territorios?

En el marco de este contexto problemático se han estado haciendo esfuerzos y emprendiendo proyectos y acciones para garantizar la ejecución de la política pública de comunicación y de televisión indígena en Colombia, con el riesgo de caer en prácticas que podrían suscitar hallazgos por parte del control fiscal: financiero, de gestión y de resultados o lo que es peor: terminar en el activismo bienintencionado que no conduce a la plena garantía del legítimo derecho a la comunicación para los pueblos indígenas, cual es la finalidad última de la política.

La Universidad, en el marco del respeto a la autonomía indígena, podría contribuir a examinar la situación y vislumbrar soluciones concertadas que garanticen la implementación de un enfoque diferencial eficaz.

## **CONCLUSIÓN**

Se valora positivamente el esfuerzo realizado para concretar una política pública de comunicación concertada con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, la cual representa una ruta

institucional para materializar el Derecho a la Comunicación de los Pueblos Indígenas. La PPCPI y el PTVI se constituyen como un intento de diseño de políticas públicas con un enfoque diferencial, en el cual se comienzan a desmontar estructuras coloniales y patriarcales que estuvieron presentes por varios siglos en el actuar oficial, siguiendo el modelo hegemónico occidental. A pesar de dicho avance en materia del pluriverso, es deseable que el Estado y los Pueblos Indígenas, entre otros, con el apoyo de la Universidad y de la academia, puedan precisar una estrategia que garantice la ejecución adecuada de todo el ciclo de las políticas públicas, para que el gobierno pueda cumplir adecuadamente con su responsabilidad institucional.

La programación de los recursos para el cumplimiento de las metas debe prever la aplicación constante del sistema de indicadores para garantizar el adecuado uso de los recursos y la realización de los procesos de evaluación de la política. Todo esto con el fin de materializar derechos, pero también de garantizar transparencia en el uso de los recursos públicos. En este contexto recomendamos lo siguiente:

- 1) Actualizar el Marco Normativo relacionado con el acceso y garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas frente a las comunicaciones.
- 2) Generar una instancia formal de coordinación interinstitucional entre las entidades públicas, para que, en el marco del principio de colaboración armónica entre las entidades del Estado, se fije un cuerpo de criterios para la programación, financiación, ejecución y evaluación conjunta de la política pública de comunicación para los pueblos indígenas.
- 3) Diseñar y poner en operación un Banco de Proyectos sistematizado que permita hacer seguimiento a la ejecución de la Política de Comunicación Indígena, mediante un Sistema de Indicadores que contribuya a medir los procesos, los resultados y los impactos.
- 4) En tanto la Política de Comunicación concertada constituye un acuerdo plurianual entre el Estado y los Pueblos Indígenas se debe hacer la incorporación formal dentro del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de las Entidades competentes, para garantizar el financiamiento y la ejecución, conforme al Marco Constitucional, legal y técnico de la planeación y el presupuesto público en Colombia.
- 5) Sería deseable que las organizaciones indígenas puedan constituir y formar un cuerpo especializado de sus miembros para que se ocupe de los procesos de la planeación y el financiamiento sistemático de la Política concertada, pues ésta es una función tan importante como la producción de contenidos para los medios propios o apropiados. Claramente son dos funciones distintas que requieren perfiles técnicos diferenciados que

puedan obrar como bisagras entre los criterios culturales del Gobierno Propio y la racionalidad administrativa estatal. 6) La Universidad en general y en particular las Universidades Públicas, con el debido respeto por el enfoque diferencial, la autonomía de los pueblos y la diversidad étnica de la nación, deberían considerar la posibilidad de contribuir técnica y académicamente a la formulación y ejecución de la Política de Comunicación Indígena, en desarrollo de las funciones de docencia, investigación y proyección social. 7) Sería conveniente examinar en qué medida el sector privado y otras organizaciones de la sociedad civil podrían ser convocadas al propósito de materializar la política pública de comunicación indígena, teniendo en cuenta que el reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural es principio constitucional estratégico para el fortalecimiento de la cultura democrática y la convivencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de 1991. (1991).* <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Constitucion-Politica-Colombia-1991.pdf>
- Contrato Interadministrativo No. 338 de 2018,* suscrito entre la Autoridad Nacional de Televisión, ANTV y el Resguardo Arhuaco de la Sierra Nevada.
- Convenio Interadministrativo No. 864 de 2020,* suscrito entre el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, FUTIC, y el Resguardo Indígena Kankuamo. Entregable No 13. octubre de 2020. Proyecto de Gestión de Recursos. Bogotá D.C. julio de 1991.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2008).* Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory (3rd ed.). Sage. <https://doi.org/10.4135/9781452230153>
- Corte Constitucional. Sentencia T-380/1993. (1993, 13 de septiembre).* Corte Constitucional (Eduardo Cifuentes Muñoz). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-380-93.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia C-293/10. (2010, 21 de abril).* Corte Constitucional (Nilson Pinilla). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-293-10.htm>
- DANE. (2019, 16 de septiembre).* Departamento Nacional de Estadística. Población Indígena de Colombia. Resultados del Censo Nacional de Población Y Vivienda. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf>
- Decreto 1397 DE 1996. (1996, 8 de agosto).* Presidencia de la República. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1279607>
- Decreto 1953 de 2014. (2014, 7 de octubre).* Presidencia de la República. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1376173>
- Decreto 1232 de 2018. (2018, 17 de julio).* Presidencia de la República. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87539>
- Departamento Nacional de Planeación (2017, diciembre).* Asignación especial del Sistema General de Participaciones para resguardos indígenas, una propuesta de distribución. Dirección General. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP). (p. 20). Grupo de Financiamiento Territorial Bogotá. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pbllicas/Documentos%20GFT/Bolet%3%ADn%20resguardos%20ind%3%ADgenas.pdf>
- Escobar, A. (2020).* Entrevista a Arturo Escobar: Recomunalizar y Relocalizar la vida. <https://oplas.org/sitio/2020/10/16/arturo-escobar-recomunalizar-y-relocalizar-la-vida/>

- Escobar, A. (2018).* Designs for the Pluriverse: Radical Interdependence, Autonomy, and the Making of Worlds. London: Duke University Press.
- Escobar, A. (2017).* Contribution to GTI Roundtable "Global Government," Great Transition Initiative. <http://www.greattransition.org/roundtable/global-gov-arturo-escobar>.
- Escobar, A. (2016).* Autonomía y Diseño. La realización de lo comunal. Editorial Universidad del Cauca.
- Escobar, A. (1998).* La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Bogotá: Norma.
- Fairclough, N. (1995).* Media Discourse. Nueva York: Hodder.
- Fairclough, N. (1992).* Discourse and social change. Malden: Blackwell Publishing.
- Fairclough, N. (1989).* Language and power. Londres: Longman.
- Garzón Barreto, J.C. (2018).* Estado, Legislación y Medios en Colombia. Comunicación y derecho: una disfunción endémica en la investigación de medios. En: Retos a la Comunicación en el posacuerdo: Políticas Pública, Legislación y Renovación de las Culturas Políticas. (pp. 25-40). Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales –IEPRI-. Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía. Universidad Nacional de Colombia.
- Garzón Barreto, J. C. (2015).* Televisión y Estado en Colombia 1954 – 2014. Cuatro momentos de Intervención del Estado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Garzón Barreto, J.C. & Neira Parra, I. (2018).* Panorama de las leyes y políticas de comunicación en Colombia en la última década. En: Retos a la Comunicación en el posacuerdo: Políticas Pública, Legislación y Renovación de las Culturas Políticas. (pp. 41-88). Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales –IEPRI-. Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía. Universidad Nacional de Colombia.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994).* Competing paradigms in qualitative research. In N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Eds.), Handbook of qualitative research (pp. 105-117). Sage.
- Habermas, J. (2005).* Teoría de la Acción Comunicativa II. Crítica a la razón funcionalista. México: Taurus.
- Habermas, J. (2002).* Teoría de la Acción Comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social. México: Taurus.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. Hinojosa, M. (2007).* Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, los recursos y las instituciones. Ciencia Política, 2 (3), 6-29.

- Ley 21 de 1991. (1991, 6 de marzo).* Congreso de la República. Diario Oficial. No. 39.720. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1577376>
- Ley 335 de 1996. (1996, 24 de diciembre).* Congreso de la República. Diario Oficial. No. 42.946. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0335\\_1996.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0335_1996.html)
- Ley 397 de 1997. (1997, 7 de agosto).* Congreso de la República. Diario Oficial No. 43.102. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0397\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0397_1997.html)
- Ley 1381 de 2010. (2010, 25 de enero).* Congreso de la República. Diario Oficial No. 47.603. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1381\\_2010.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1381_2010.html)
- Ley 152 de 1994. (1994, 15 de julio).* Congreso de la República. Diario Oficial No. 41.450. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0152\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html)
- Ley 1482 de 2011. (2011, 1 de diciembre).* Congreso de la República. Diario Oficial No 48.270. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1482\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1482_2011.html)
- Manual de Buenas Prácticas para la difusión mediática de contenidos relacionados con los pueblos indígenas. (2020).* <https://www.infoamerica.org/libex/documentos/Manual%20de%20buenas%20practicass.pdf>
- Martín-Barbero, J. (2002).* Colombia: Ausencia de relato y desubicaciones de lo nacional. En *Imaginario de Nación. Pensar en medio de la tormenta.* (pp. 17-29). Cuadernos de Nación. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Mora Calderón, Pablo. (2021).* Prácticas artísticas y visualidades indígenas en clave insumisa. *Cuadernos de Música, Artes Visuales y Artes Escénicas.* 16 (2): 8-15. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cma>
- Muelas Hurtado, L. (1991).* Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 83. Propuesta Indígena de Reforma Constitucional. En: *Gaceta Constitucional No. 24.* Bogotá: 20 de marzo de 1991, p. 12.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible (s.f.).* <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>
- OEA. (2016).* Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016). AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>
- ONU. (2007).* Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la ONU, mediante Resolución del 13 de septiembre de 2007. [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

- Pastor Albaladejo, G. (2014).* Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas. En Pastor, G. *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Pérez Marín, M. (2018).* Análisis crítico del discurso de la identidad de los colombianos en *National Geographic Magazine (1903-1926)*. *Signo y Pensamiento*, 36(71), 134 - 152.
- Pérez-Marín, Mónica (2016).* El discurso ambiental en Colombia: una mirada desde el Análisis Crítico del Discurso. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, [S.l.], n. 131, p. 139 - 158, ago. 2016. ISSN 1390-924X. Disponible en: <https://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/2634/2741>
- Pérez-Marín, M. (2015).* Discursos Ambientales en Colombia: una mirada a los conflictos ambientales en el PNN Los Katíos. Propuesta de un proyecto investigativo eco-crítico postcolonial. Tesis de Doctorado, Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. [http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/13629/1/PerezMonica\\_%202015\\_DiscursosAmbientalesColombia.pdf](http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/13629/1/PerezMonica_%202015_DiscursosAmbientalesColombia.pdf)
- PPCPI. Política Pública de Comunicación de y para los Pueblos Indígenas. (2017).* <https://bancocontenidos.mincultura.gov.co/multimedia-dir-com/pdfs/comunicacionindigena/proyecto-02/comindigena-proyecto02-doc01-politica-publica-com-indigena.pdf>
- PTVI. Plan de Televisión Indígena Unificado. (2017).* [https://concip.mpcindigena.org/images/documentos/plan\\_de\\_television\\_indigena\\_unificado.pdf](https://concip.mpcindigena.org/images/documentos/plan_de_television_indigena_unificado.pdf)
- Procuraduría General de la Nación. Proceso preventivo.* Ciclo de políticas públicas. <https://www.procuraduria.gov.co/sip/Ciclo-de-Politiclas-Publicas.page>
- Rojas Birry, F. (1991).* Proyecto de reforma a la Constitución Política de Colombia No. 119. *Gaceta Constitucional No. 29*. Bogotá: 30 de marzo de 1991, (pp, 2-3).
- Roth Deubel, André-Noël. (2016).* La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia. *Estudios Políticos*, 49, pp. 260–283. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a14
- UNESCO. (2005).* La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005. <https://es.unesco.org/creativity/convention/texts>
- Willis, A. M (2006).* *Ontological Designing, Design Philosophy Papers*, 4:2, 69 92, DOI: 10.2752/144871306X13966268131514

**Anexo 1**  
**Proyectos del Plan de Televisión Indígena Unificado**  
**proyección a 10 años (PTVI, 2017, pp. 56-87)**

<b>EJE</b>	<b>PROYECTO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>RESPONSABLES</b>	<b>COSTO ESTIMADO</b>
<b>EJE 1 FORMACIÓN</b> 1. Programa Nacional de Formación	Proyecto 1 Escuelas Regionales de Comunicación Propia e Intercultural.	# de estrategias de formación concertadas/# de estrategias de formación establecidas en el plan de acción *100  No. de comunicadores indígenas formados en el marco de las estrategias concertadas.	Pueblos Indígenas	\$ 7.500.000.000
1. Programa Nacional de Formación	Proyecto 2 Alianzas para el aprendizaje Audiovisual	# de convenios anuales suscritos/50 convenios *100 Indicadores de seguimiento:  # de becas otorgadas anualmente por cada convenio.  # de pasantías otorgadas anualmente por cada convenio.  # de integrantes de los Pueblos Indígenas beneficiarios de las becas y/o pasantías egresados	Universidades públicas y privadas, Centros de formación, Organizaciones Indígenas	\$ 5.000.000.000
2. Programa de Formación de Públicos	Proyecto 3 Apreciación televisiva y audiovisual	Una (1) iniciativa concertada implementada anualmente. Indicadores de seguimiento: # de escuelas que adoptan la iniciativa anualmente.  # de beneficiarios de la iniciativa anualmente.	Resguardos, Cabildos y/o entidades territoriales	\$ 2.000.000.000
2. Programa de Formación de Públicos	Proyecto 4 Entendimiento Intercultural	# de eventos de exhibición y formación realizados al año/ 15 eventos  Indicadores de seguimiento:  # de eventos de exhibición y formación realizados en el nivel nacional.  # de eventos de exhibición y formación realizados en el nivel regional.	Pueblos Indígenas	\$ 4.000.000.000

EJE	PROYECTO	INDICADORES	RESPONSABLES	COSTO ESTIMADO
<b>EJE 2 FORTALECIMIENTO ORGANIZACIONAL</b> 1. Programa de Fomento a la readecuación de las Organizaciones Indígenas	Proyecto 1 Fortalecimiento Organizacional de la Comunicación Audiovisual	# de organizaciones con garantías/ 50 organizaciones mínimo *100  # de colectivos indígenas de comunicación creados, fortalecidos en funcionamiento y consolidados / 50 colectivos *100  # de colectivos asociados en redes y/o # de acuerdos de colaboración en producción, distribución o intercambio*100	Organizaciones Indígenas, Pueblos Indígenas, Colectivos Indígenas de Comunicación.	\$ 12.500.000.000
1. Programa de Fomento a la readecuación de las Organizaciones Indígenas	Proyecto 2 Acortando distancias	# de encuentros interculturales anuales realizados.	Pueblos Indígenas, Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales.	\$ 17.500.000.000
2. Programa Nacional de Infraestructura y Equipamientos	Proyecto 3 Planes Maestros	# de autodiagnósticos realizados/25 estudios *100  # de manuales de reglamentación interna.  # de Planes Maestros elaborados.	ANTV (Apoyo Técnico), Organizaciones Indígenas	\$ 2.500.000.000
2. Programa Nacional de Infraestructura y Equipamientos	Proyecto 4 Dotación de Centros	# de centros dotados, mantenidos y renovados.	Organizaciones Indígenas	\$ 10.000.000.000
3. Programa Nacional de Patrimonio Audiovisual Indígena	Proyecto 5 Apoyo a la Creación de Centros de Memoria	# de Centros de Memoria Audiovisual dotados con colecciones y en funcionamiento.	MinCultura (Archivo General de la Nación, Comunicaciones, Patrimonio, Poblaciones, Museo Nacional), Señal Memoria, Fundación Patrimonio Filmico, Centro Nacional de Memoria Histórica, Organizaciones Indígenas	\$ 5.000.000.000

EJE	PROYECTO	INDICADORES	RESPONSABLES	COSTO ESTIMADO
3. Programa Nacional de Patrimonio Audiovisual Indígena	Proyecto 6 Gestión e Investigación de la Memoria Audiovisual Indígena	# de proyectos de gestión en curso.  # de colecciones recuperadas.  # proyectos de investigación en curso.  # de alianzas de cooperación con universidades.	Centros de Memoria de los Pueblos Indígenas	\$ 5.000.000.000
<b>EJE 3 ACCESO Y APROPIACIÓN</b> 1. Programa de Contenidos para la Soberanía Audiovisual	Proyecto 1 Espacios y Contenidos en Canales Públicos	# de convocatorias diferenciales, cerradas, concertadas, diseñadas y ejecutadas con Pueblos Indígenas de forma anual.  # de operadores públicos que cuentan con espacios específicos para Pueblos Indígenas/total de operadores públicos *100.	ANTV, Operadores Público	\$ 20.000.000.000
1. Programa de Contenidos para la Soberanía Audiovisual	Proyecto 2 Mensajes Institucionales	# de piezas audiovisuales producidas, realizadas y emitidas al año/ 5 piezas audiovisuales *100  # de piezas audiovisuales producidas, realizadas y emitidas/ 50 piezas audiovisuales *100	ANTV, Pueblos Indígenas	\$ 5.000.000.000
1. Programa de Contenidos para la Soberanía Audiovisual	Proyecto 3 Señal de Emisión Indígena	% de implementación del Plan de emisión concertado.  Nota: se mide según la ejecución anual del plan	ANTV, Pueblos Indígenas	\$ 20.000.000.000
1. Programa de Contenidos para la Soberanía Audiovisual	Proyecto 4 Distribución de Contenidos en Multiplataforma	Infraestructuras de multiplataformas físicas y digitales para la difusión de contenidos audiovisuales indígenas y de televisión en funcionamiento.  Indicador de resultado: # contenidos audiovisuales indígenas y de televisión difundidos y disponibles en la infraestructura de multiplataformas.	ANT, MinTic, Colciencias, Pueblos Indígenas	\$ 8.000.000.000

<b>EJE</b>	<b>PROYECTO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>RESPONSABLES</b>	<b>COSTO ESTIMADO</b>
2. Programa de Operación de Televisión	Proyecto 5 Apoyo a operadores indígenas en territorio	# de estudios elaborados conjuntamente/ 5 estudios regionales concertados *100  # de estudios elaborados conjuntamente/ 1 estudio nacional concertado *100  # de estudios elaborados conjuntamente/ 5 estudios regionales concertados *100  # de operadores indígenas en funcionamiento/ N° de operadores indígenas viabilizados en el estudio técnico *100	ANTV, Pueblos Indígenas	\$ 3.500.000.000
2. Programa de Operación de Televisión	Proyecto 6 Cobertura y cubrimiento de Televisión	# de requerimientos desde Pueblos Indígenas atendidos integralmente para la cobertura y cubrimiento de la televisión pública y privada nacional y regional en los territorios indígenas/ No. de requerimientos desde los pueblos indígenas para la cobertura y cubrimiento de la televisión pública y privada nacional y regional en los territorios indígenas *100	ANTV	\$ 2.000.000.000
<b>EJE 4 FOMENTO A LA INNOVACIÓN, LA INVESTIGACIÓN Y LA CREATIVIDAD</b> 1. Programa de Producción de Conocimiento	Proyecto 1 Convergencia Nacional para la Innovación Audiovisual	# de proyectos de investigaciones en innovación realizadas por los Pueblos Indígenas al año.	Pueblos Indígenas	\$ 5.000.000.000

EJE	PROYECTO	INDICADORES	RESPONSABLES	COSTO ESTIMADO
1. Programa de Producción de Conocimiento	Proyecto 2 Capítulo Indígena en el Observatorio Nacional de Medios	Un (1) Capítulo de Televisión Indígena en las metodologías y procedimientos para la realización del monitoreo que hagan parte del Observatorio de Medios de los Pueblos Indígenas incorporado.  # de estudios de circulación de contenidos indígenas en medios televisivos.	Pueblos Indígenas	\$ 1.000.000.000
1. Programa de Producción de Conocimiento	Proyecto 3 Implementación de la Innovación Audiovisual Indígena	# de iniciativas de investigación en innovación implementadas al año /20 iniciativas de investigación en innovación implementadas al año *100	Pueblos Indígenas	\$ 4.000.000.000
1. Programa de Producción de Conocimiento	Proyecto 4 Transición Digital	# de regiones atendidas por la estrategia pedagógica/5*100  # de proyectos piloto de dotación implementadas en territorios indígenas/10*100	ANTV	\$ 1.000.000.000
2. Programa de Innovación Digital	Proyecto 5 Plataforma Audiovisual Digital Indígena	# de catálogos y metadatos que se posicionan en la plataforma global.  # de proyectos desarrollados/2*100	Pueblos Indígenas	\$ 20.000.000.000
3. Programa de Emprendimiento Audiovisual Indígena	Proyecto 6 Emprendimiento e Industrias Creativas	% de desarrollo del programa y/o acciones de atención a la industria cultural audiovisual y del sector de las Tics, con enfoque de intercambio justo y economía solidaria.  # de programas implementados de forma anual.  # de organizaciones, iniciativas o proyectos con acompañamiento.	Organizaciones Indígenas	\$ 7.000.000.000

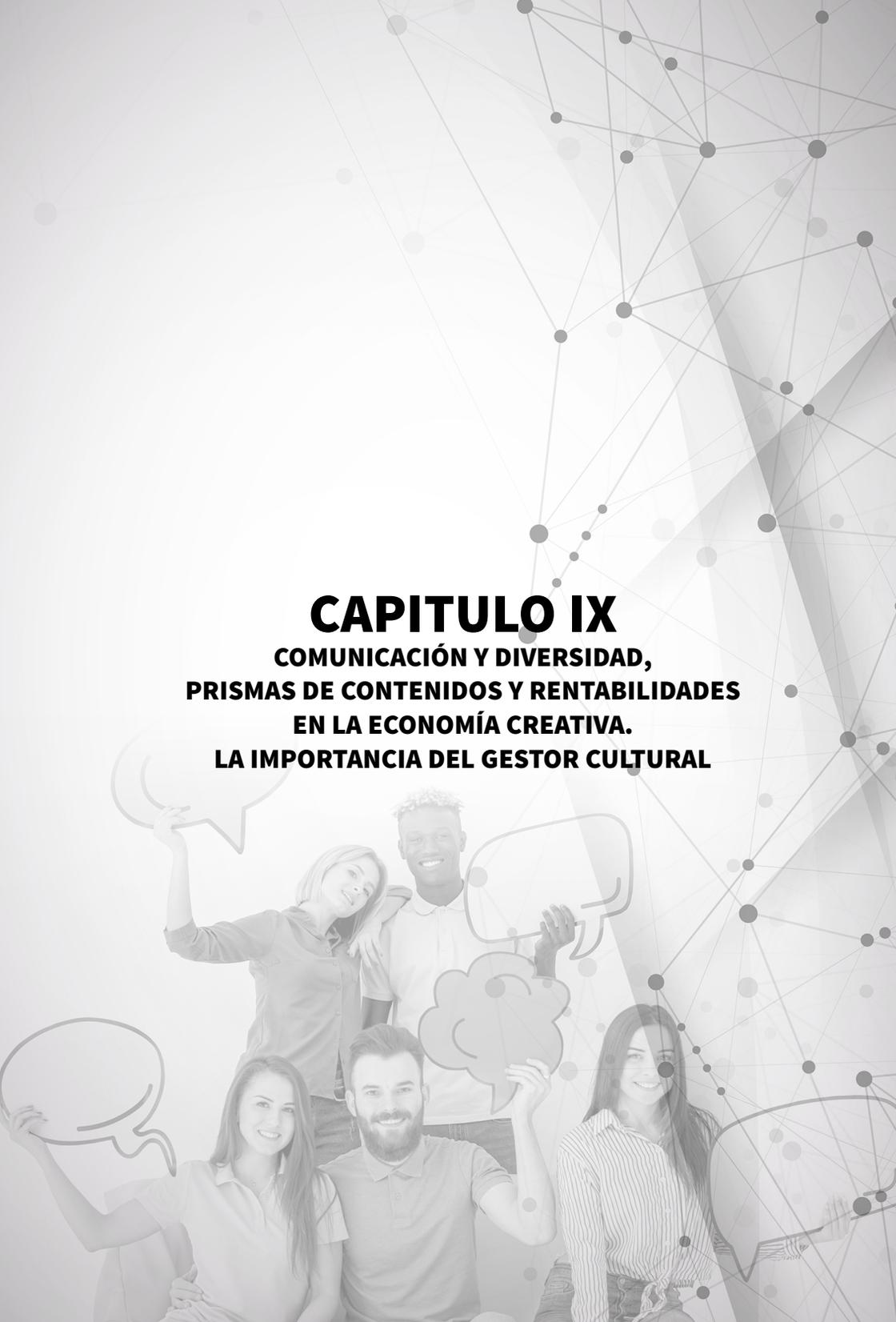
EJE	PROYECTO	INDICADORES	RESPONSABLES	COSTO ESTIMADO
<b>EJE 5 GARANTÍAS Y ACCIONES AFIRMATIVAS</b> Programa de Garantías para la Televisión Indígena	Proyecto 1 Reglamentación del Capítulo Indígena de la Televisión Étnica	Acto Administrativo reglamentario sobre el capítulo indígena de la televisión étnica concertado entre las partes, con base en las valoraciones del Plan Nacional de TV Indígena	Pueblos Indígenas	\$ 500.000.000
Programa de Garantías para la Televisión Indígena	Proyecto 2 Salvaguardas sobre contenidos Indígenas	# de reformas realizadas a los acuerdos 02 y 03 de 2011 concertadamente para la visibilización, tratamiento y salvaguarda sobre contenidos indígenas.  Un (1) acto administrativo concertado expedido para la visibilización, tratamiento y salvaguarda sobre contenidos indígenas.	ANTV, Organizaciones Indígenas	\$ 2.000.000.000
Programa de Acciones Afirmativas para la Televisión Indígena	Proyecto 3 Convocatorias Diferenciales de Estímulos	Una (1) convocatoria de estímulos que cuenta con enfoque diferencial concertado, para la producción de contenidos audiovisuales indígenas  Indicador de seguimiento: # de estímulos otorgados anualmente a Pueblos Indígenas en el marco de la convocatoria con enfoque diferencial.	ANTV, Organizaciones Indígenas	\$ 1.000.000.000
Programa de Acciones Afirmativas para la Televisión Indígena	Proyecto 4 Paquete reglamentario de acciones afirmativas	# de actos administrativos concertados expedidos sobre infraestructura, archivos, derechos colectivos e incentivos.	ANTV, Organizaciones Indígenas	\$ 2.000.000.000

EJE	PROYECTO	INDICADORES	RESPONSABLES	COSTO ESTIMADO
<b>EJE 6 ADECUACIÓN INSTITUCIONAL INTEGRAL</b> Programa nacional de Sensibilización Cultural	Proyecto 1 “Soy Garante”	<p># de procesos sistemáticos de capacitación realizados con funcionarios de todos los niveles y política institucional aplicada.</p> <p>Garantizar 20% de funcionarios capacitados en el primer año.</p> <p>Garantizar el 50% de funcionarios capacitados en el quinto año.</p> <p>Garantizar 100% de funcionarios capacitados al octavo año de implementación del plan.</p> <p>Inclusión del enfoque diferencial en las capacitaciones institucionales que se realizan de forma anual.</p> <p>Un (1) Sistema Integral con enfoque diferencial para pueblos Indígenas concertado y en aplicación.</p>	ANTV, DAIRM, MinInterior, MinTic, Organizaciones Indígenas	\$ 700.000.000
1. Programa nacional de Sensibilización Cultural	Proyecto 2 Vigilancia, control y seguimiento	<p>Una (1) comisión asesora intersectorial creada y en funcionamiento.</p> <p># de códigos de ética, y/o otros procedimientos de autorregulación adaptados y/o ajustados con enfoque diferencial</p>	ANTV, RTVC, MinTic, CONCIP, Canales Privados	\$ 1.000.000.000
1. Programa nacional de Sensibilización Cultural	Proyecto 3 Defensa de la diversidad	<p># de estudios, encuestas y estrategias pedagógicas implementadas.</p>	ANTV, Organizaciones Indígenas.	\$ 700.000.000

<b>EJE</b>	<b>PROYECTO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>RESPONSABLES</b>	<b>COSTO ESTIMADO</b>
2. Programa de Coordinación Interinstitucional	Proyecto 4 Comisión Nacional de Seguimiento del plan	Una (1) Comisión Nacional de Seguimiento consolidada y en funcionamiento.  Gestión: # de acciones de evaluación, seguimiento y ajuste realizadas por las instituciones competentes que hacen parte de la Comisión Nacional de Seguimiento durante la implementación del Plan.	ANTV, MinInterior, MinTic, CONCIPI, Pueblos Indígenas	\$ 3.000.000.000
2. Programa de Coordinación Interinstitucional	Proyecto 5 Sistema Nacional de Información Audiovisual Indígena	Sistema Nacional de Información implementado	MinTic, Programa de Gobierno en Línea	\$ 10.000.000.000
3. Programa de Inversión Presupuestal Estratégica.	Proyecto 6 Fondo de Televisión Indígena	Normatividad expedida para la creación del fondo de desarrollo indígena.  Un (1) Fondo de desarrollo indígena creado y en funcionamiento	Min TIC, ANTV, Min Hacienda, DNP, Min Interior	\$ 2.000.000.000
<b>GRAN TOTAL</b>				<b>\$ 191.400.000.000</b>

*Elaboración propia con base en los elementos contenidos en el PTVI (2017)*





**CAPITULO IX**  
**COMUNICACIÓN Y DIVERSIDAD,**  
**PRISMAS DE CONTENIDOS Y RENTABILIDADES**  
**EN LA ECONOMÍA CREATIVA.**  
**LA IMPORTANCIA DEL GESTOR CULTURAL**



*José L. Niño Amézquita<sup>1</sup>*  
*Sandra Velásquez Puerta<sup>2</sup>*

Pensar en la diversidad de contenidos y su relación con las políticas públicas en la actualidad implica tener en cuenta el presente interconectado y las prácticas de producción y consumo digital que se han agudizado con la pandemia. Además, hay que considerar los procesos históricos que han generado reflexiones en el pasado, así como las propuestas y tensiones sobre los contenidos masivos, su relación con la acción pública, la inversión privada y las apuestas de creadores y comunicadores.

Comprender el antes y el ahora sumado a perspectivas de otros lugares nos dará la medida de los retos que se tienen frente al tema. Abordaremos esta reflexión desde un primer punto de partida: la libertad de expresión y de creación y la comprensión del valor económico y el valor simbólico. Luego veremos cómo se han dado los debates sobre los contenidos para decantar en la diversidad cultural y el caso concreto de las normativas de Colombia, a partir de la Ley de Cultura y las políticas públicas referidas a los sectores que tienen una estrecha relación con lo que hoy sería la economía creativa o, desde la perspectiva nacional, la economía naranja. El final nos llevará a una propuesta de un mediador en la relación entre contenidos y economía: el gestor cultural.

Es importante señalar que los autores del texto reconocen la existencia de la Ley de Economía Naranja vigente y de las normativas complementarias. Sin embargo, el abordaje se centra en analizar específicamente las políticas públicas presentadas en el Compendio de Políticas Culturales realizado por el Ministerio de Cultura y que se contrastan con análisis de autores que reflexionan frente a la economía creativa.

---

<sup>1</sup> Profesor Titular. Director del grupo de investigación Política y Sostenibilidad. Editor de la revista Comunicación, Cultura y Política Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales Universidad EAN

<sup>2</sup> Profesora Asociada de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

## PUNTOS DE PARTIDA

Debido a las diferentes discusiones conceptuales y prácticas que se han desarrollado en el ámbito cultural, la siguiente sección busca contextualizar los aspectos centrales tanto dentro de las libertades de expresión y creación como la importancia en la relación que los contenidos pueden tener frente a su valor económico y cultural. Esto como antesala para entender la práctica política y económica que rodea y pone de manifiesto la importancia que tiene el oficio del gestor cultural.

### ***Libertades de expresión y creación***

Los contenidos de comunicación y cultura son expresión de la condición del ser humano por excelencia y hacen parte de los derechos humanos. En el caso de la libertad de expresión, se considera fundamental su aporte a la democracia. Puede expresarse en el espacio público o en los medios de comunicación e implica la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole desde diferentes lenguajes (oral, escrito o artístico) y sin distinción de fronteras (Organización de Naciones Unidas, 2013; Shaheed, 2013).

Por otro lado, la libertad de creación es un derecho cultural. Se reconoce que el arte es un medio para que las personas y los colectivos expresen su visión del mundo y los significados que atribuyen a su existencia y desarrollo. Además, se reconoce que los artistas, más allá de ser una fuente de entretenimiento, contribuyen a los debates sociales porque aportan, en algunas ocasiones, discursos que se contraponen a los centros de poder existentes. Se reconoce que “la vitalidad de la creación artística es necesaria para el desarrollo de culturas dinámicas y el funcionamiento de sociedades democráticas” (Organización de Naciones Unidas, 2013).

Más allá de las definiciones presentadas, para Germán Rey, un hito importante en las políticas de comunicación y cultura es el encuentro de la libertad de expresión con los derechos comunicativos y culturales. Desde la comunicación, los derechos se han ampliado más allá de la libertad de prensa y, desde la cultura, han comenzado a tomar más fuerza los derechos culturales (Tellez, Pérez, Cala, Polo, & Rey, 2016).

La vinculación de ambos derechos es relevante en lo institucional y, de manera clave, también desde las personas con su capacidad de comunicación masiva en las opciones que internet ha brindado desde blogs,

páginas web, redes sociales, entre otros. La ruptura con la teoría matemática de la comunicación, que definía un emisor y un receptor, implica que ahora aparece con la figura del prosumidor que crea, recrea y difunde los contenidos informativos y culturales a los que accede<sup>3</sup>. Esto ha generado cambios en las prácticas comunicativas que tienen una correspondencia con cambios culturales.

### ***En los contenidos: el valor económico y el valor social***

Históricamente, tal y como reconoce Marquina Sánchez & Rozga Luter (2015), los diferentes territorios han buscado ventajas frente a sus entornos y las demás naciones. Buscan equilibrar los recursos que pueden tener, en comparación con los demás países. Sin embargo, una perspectiva macroeconómica enfocada en potencializar las ventajas de un país sobre otro no necesariamente considera relevante las especificidades del entorno productivo. Por eso es importante entender que los procesos de producción no solamente se van a dar frente a los recursos naturales sino al conocimiento y otras variables de la fuerza laboral con las que se disponen. Es necesario comprender otras alternativas como las diferencias territoriales y su aspecto más relevante, la cultura.

En este sentido, el pensamiento económico ha evolucionado y se han logrado importantes avances para entender la complejidad económica. De esta manera, en épocas recientes la competitividad se presenta como uno de los pilares más relevantes en la manera eficiente de administrar los recursos existentes. Con dichas consideraciones, es importante observar la cultura como un aspecto social relevante desde los puntos de vista económico y social. Así, las diferentes administraciones gubernamentales necesitan considerar que los bienes y servicios que giran en torno a este sector son relevantes y deben potencializarse y administrarse correctamente para obtener beneficios sociales y económicos.

Actualmente, la conceptualización del rol que tiene la cultura dentro de la economía ha cambiado, en especial, al comprender que el desarrollo de las diferentes zonas puede estar vinculado al comporta-

---

<sup>3</sup> La teoría matemática de la comunicación de Shannon y Weaver evidencia los elementos del proceso de comunicación y la diferenciación entre el emisor y el receptor. Ahora bien, el término *prosumidor* es anticipado por Marshall McLuhan e introducido formalmente por Alvin Toffler en el libro "La Tercera Ola". El prosumidor implica una postura activa del consumidor, rompe la diferenciación de roles entre quien produce y quien consume.

miento de una sociedad y a sus expresiones. Estas últimas garantizan el funcionamiento correcto en la transmisión del conocimiento y en la generación de la creatividad. No obstante, tradicionalmente se consideró que dichas actividades culturales operaban al margen de un mercado y se suponían como actividades complementarias.

De esta manera, no solamente se reconocen los cambios, desde una perspectiva económica y de riqueza, dados por parte de las actividades culturales y de manera directa, sino que también se comprende que los bienes y servicios culturales generan desarrollos y mejoras importantes en la calidad de vida de la población. También, se reconoce la importancia del sector en la generación de ingresos y empleos para los territorios tal y como Aguado Quintero (2010) lo plantea. Por esta razón, la cultura ha venido cobrando relevancia y se ha ganado un importante lugar en la escala económica y social durante las últimas décadas.

De igual manera, Herrero Prieto (2010) muestra la relevancia, a nivel porcentual, de estas actividades económicas dentro del sistema económico general de los países. Puesto que el sector cultural no está desligado de unas dinámicas de oferta y demanda que en la actualidad cada vez crecen más. A nivel territorial, se observa que esta preponderancia de la generación de riqueza por parte del sector cultural, más vinculado con el sector creativo, se ha fortalecido en las diferentes zonas urbanas y áreas metropolitanas. Sin embargo, la riqueza cultural no solo se resume a actividades creativas de gran escala, como pueden ser el sector editorial o el sector cinematográfico, sino que la cultura puede permear los diferentes entornos territoriales favoreciendo, también, unas mejoras económicas para territorios más pequeños y menos poblados (Avilés-Ochoa & Canizalez-Ramírez, 2015).

Sin embargo, también es importante identificar las magnitudes de los proyectos culturales porque, en ocasiones, pueden estar desarticuladas con el contexto local y no necesariamente contribuir a espacios de mejoramiento en las condiciones de los territorios, tal y como lo muestran los trabajos de Grodach (2008, 2010). De esta manera, resulta imprescindible conocer con claridad los entornos culturales. Su pertinencia y viabilidad generarán un efecto positivo en las esferas sociales y económicas y, de hecho, frente a las nuevas discusiones de sostenibilidad ambiental. Por su parte, no solo se trata del contexto sino que, a nivel interno, se deben comprender las relaciones existentes dentro del circuito cultural para poder identificar los beneficios que se dan de acuerdo a sus especificidades (Boulding, 1997 citado en Aguado Quintero, 2010). Así, se

reconoce a la cultura como un área de potenciales beneficios reales y aún mayores potenciales para la sociedad. Sacco, Ferilli, & Blessi (2014) reconocen la importancia de que el sector cultural también incorpore, dentro de su toma de decisiones, a los organismos comunitarios y reconoce que la cultura surge de ellos y los beneficia a ellos. Por lo tanto, es importante establecer convenios fundamentales que favorezcan las realidades económicas y sociales vinculadas a la cultura. Este tipo de articulación no solamente se va a ver desde la actividad cultural en sí, sino desde las capacidades que pueden fortalecer dichas iniciativas en las sociedades ya que, pueden ser articuladas con instrumentos para el fortalecimiento de la imaginación y la creatividad y posteriormente, irrigar a las diferentes áreas de la sociedad (Yáñez Canal, 2018).

### **PREOCUPACIONES POR LOS CONTENIDOS EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN DE LOS MERCADOS. ¿SON BIENES Y SERVICIOS DIFERENTES Y POR ELLO DEBERÍAN TENER UN TRATAMIENTO DIFERENTE?**

Dada la importancia de las libertades de expresión y creación y los cambios que se han dado en la relación entre economía y cultura, hay que traer a colación las reflexiones que se han dado en el pasado, las incidencias en los debates internacionales frente al tema y las acciones concretas frente a los contenidos.

En la preocupación por los contenidos vamos a partir de las reflexiones de la Escuela de Frankfurt en tiempos de sociedad de masas, entre las dos guerras. Allí, nace el término industria cultural, se genera la crítica a la posibilidad de manipular la sociedad con contenidos de divertimento y se da la pérdida del aura de las creaciones. Así, se avizoran las implicaciones que puede tener el capital en los medios de comunicación con respecto a las producciones culturales.

A este primer planteamiento teórico responden posturas más contextualizadas desde la realidad latinoamericana, que plantean el uso de los medios de comunicación masiva para la educación popular y para las mediaciones en la producción y el consumo y la relación entre los contenidos y la identidad. Es así como Martín-Barbero (1987) y García Canclini (1989) reconocen la estrecha relación entre la comunicación y la cultura en las apropiaciones de las narrativas y las prácticas de producción y consumo de comunidades más allá del capital. Será

luego, en la década de los noventa, que aparece la Economía Creativa de Howkins (2002) que propone generar valor asociado a la creatividad y la propiedad intelectual.

Si pasamos de los planteamientos teóricos a las iniciativas que han dado los organismos internacionales como la Unesco, es importante señalar el cambio de la denominación de Industria cultural en singular al plural, un reconocimiento a su condición de bienes y servicios de contenido simbólico que pueden ser reproducidos y difundidos de forma masiva. Además, sobre la Unesco es importante señalar dos hitos significativos: el Informe MacBride y la Convención por la Diversidad Cultural. En los años 80 el Informe MacBride, *Un solo mundo voces múltiples*, convocado por la Unesco y de construcción colectiva, señala las asimetrías de la comunicación entre los países. Para Javier Estenou, este documento generó tensiones que son vigentes y que pueden aglutinarse en dos conceptos antagónicos: el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC)<sup>4</sup> vs el Libre Flujo de la Información (*Free Flow of information*).

En el análisis de la pertinencia del documento en la actualidad, el autor reconoce cinco aspectos clave para determinar problemáticas y propuestas: (a) la unidireccionalidad de la comunicación, (b) la concentración vertical y horizontal, (c) la transnacionalización, (d) la alineación informativa y (e) la democratización de la misma (Estenou, 2004).

Ahora bien, en consonancia con las denuncias y propuestas del Informe es necesario traer a colación la defensa por la excepción cultural que tienen los bienes y servicios culturales por su capacidad de transmitir la identidad de sus pueblos frente al comercio internacional. La excepción aparece inicialmente como una respuesta a la globalización de los mercados. Se presenta la tensión entre la concepción de la cultura como “obras del espíritu” para Francia y Canadá y como resultado de la “industria del entretenimiento”, posición asumida por Estados Unidos<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> El Free Flow es una doctrina liderada por Estados Unidos para la libre circulación de la información en el mundo que se dio de 1945 a 1970. Luego de 1970 a 1980 viene el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (Nomic). Los llamados en su momento “países no alineados” generaron la propuesta de un nuevo orden mundial de la comunicación dadas las asimetrías presentes de la información a nivel mundial. Esta iniciativa se decantó desde la Unesco en el Informe McBride. Para conocer con mayor detalle estos momentos se sugiere consultar autores como Dominique Wolton y Armand Mattelart.

<sup>5</sup> El debate se inicia durante las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT y continuará posteriormente en la Organización Mundial del Comercio.

Esta connotación negativa y proteccionista de la excepción hace que deba cambiarse posteriormente en positivo por la Diversidad Cultural. Inicialmente, la Declaración del 2001 afirma el valor del reconocimiento de la alteridad y la pluralidad en un contexto globalizado como elemento fundamental para la paz. Luego, en el 2005, la Convención por la Promoción y Protección de la Diversidad de Expresiones Culturales, inspirada en la biodiversidad cultural, surge como opción para preservar los ecosistemas culturales (Velasquez, 2015).

La convención afirma que la diversidad cultural es una característica esencial de la humanidad, tiene importancia para la cohesión social, la relaciona con los derechos humanos, hace un reconocimiento a la importancia de los conocimientos tradicionales y precisa la necesidad de adoptar medidas para proteger la diversidad de expresiones culturales y sus contenidos, especialmente, cuando están en peligro de extinción o grave menoscabo.

Específicamente, en las obligaciones de las partes se propone a los estados miembros generar acciones para las industrias nacionales independientes y para las actividades informales del sector en favor de la producción, difusión y distribución de estas expresiones de la cultura. Medidas relacionadas para apoyar a los artistas y a quienes participan en la creación de expresiones culturales y a promover la diversidad de los medios de comunicación. Se hace una mención explícita al servicio público de radio difusión (UNESCO, 2005).

Vale la pena señalar el énfasis que se ha materializado en el sector cinematográfico; las medidas en tratados de libre comercio y, desde la lengua francesa, se ha promovido desde la Organización Internacional por la Francofonía (OIF) acciones precisas en favor de la diversidad. Entre estas tenemos el “soft law”; la cooperación internacional con organizaciones internacionales como la UNESCO o la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI); el trabajo con la comunidad de países de lengua portuguesa; el apoyo moral y financiero a organizaciones asociativas y la generación de experticias de la organización de seminarios de sensibilización de los estados miembros de la OIF (Vlassis, 2020).

En el caso colombiano, es importante señalar la Reserva Cultural que se generó para la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, logrando la excepcionalidad de manera integral. En los anexos finales del documento del tratado se señalan excepcionalida-

des para los medios de comunicación: la propiedad y los contenidos de los periódicos, la radio y la televisión<sup>6</sup>.

## **ROL DE LAS POLÍTICAS CULTURALES RELACIONADAS CON LA ECONOMÍA Y LA CULTURA: PERSPECTIVA EN COLOMBIA Y ANÁLISIS DE OTROS CONTEXTOS**

La articulación existente entre cultura y economía es igualmente relevante frente a otras líneas políticas e institucionales que se pueden desarrollar en las sociedades, Castellani (2018) reconoce dicha importancia. Esta relación existente en ambos sentidos, fortalece y obliga a que las institucionalidades existentes en las sociedades puedan fortalecer las realidades de un entorno cultural reconociendo los diferentes beneficios sociales y económicos que pueden existir dentro de la operación y el rol de esas institucionalidades y su operatividad mediante políticas públicas para favorecer dicho sector (Olmedo Barchello, 2016). De esta manera, reconociendo el rol de las políticas públicas en el fortalecimiento de dichas capacidades es esencial reconocerlas, también, como promotoras de la cultura, ya que sin ella se puede generar un rezago social, económico o incluso moral en los diferentes territorios. De igual forma, se reconoce su rol de articulador y promotor entre los diferentes actores del sector cultural y su función de fortalecer los mercados que están relacionados con este.

De acuerdo a Olmedo Barchello (2016), el crecimiento económico está determinado por el capital social y las industrias que, de igual forma, se apalancan dentro del emprendimiento y la innovación, lo cual obliga a que las funciones institucionales tengan como objetivo fortalecer dichas realidades dentro del sector de la cultura. En esta línea, el Estado juega un papel preponderante, ya que será el primer procurador del sector cultural (Puche Barraza, 2020), lo que quiere decir que la cultura debe ser gestionada, impulsada y administrada

---

<sup>6</sup> Las medidas se refieren a la necesidad de propiedad mayoritaria en los periódicos, cuotas de pantalla de cine y tv, concesión a servicios de radiodifusión a colombianos y personas jurídicas constituidas en Colombia. La Reserva Cultural que fue documento previo a las negociaciones luego se concretó en los anexos del texto final. La participación de la Comisión Nacional de Televisión y Coalición por la Diversidad Cultural (Organización de la sociedad civil que defendía la Convención por la Diversidad de Expresiones Culturales. Nota: esta coalición ya no existe) participaron en el texto de reserva que coordinó Felipe Buitrago cuando el Ministerio de Cultura estuvo a cargo de María Consuelo Araujo. Para conocer el texto del Tratado, consultar: <http://www.tlc.gov.co/acuerdos/vigente/acuerdo-de-promocion-comercial-estados-unidos/2-contenido-del-acuerdo/texto-final-del-acuerdo>

en primera instancia por el Estado. Esto, a su vez, le obliga a interactuar con los demás actores relevantes para promover los mejoramientos del sector mediante sus intervenciones en políticas. Es importante resaltar que los beneficios que puedan recibirse por parte del sector cultural no se reciben sin una correcta aplicación de las políticas públicas (Olmedo Barchello, 2016).

De esta forma, las entidades gubernamentales deben reconocer el contexto bajo el cual van a implementar sus políticas públicas, no solamente para tener un éxito dentro de las esferas políticas, sino para promover el mejoramiento de las condiciones sectoriales y el beneficio de la sociedad en general. De modo que las políticas públicas son un mecanismo participativo de los diferentes actores que dan los insumos para la planeación de las acciones por parte de la entidad pública y comprometen la palabra de la institución, más allá del Gobierno. Es decir, la representación de la misma sociedad es la que genera la legitimidad y se compromete con la importancia del sector cultural, bajo la promulgación de una política pública.

En Colombia se han adelantado diferentes políticas en el sector cultural, como la Ley 397 de Creación del Ministerio de Cultura de 1997 o la Ley del Cine 814 de 2003. Pero también se viene dando otro tipo de iniciativas como el tema de comunicación y diversidad. Sin embargo, muchas de estas iniciativas no necesariamente corresponden, de manera directa, a los gestores culturales, haciendo necesaria una reflexión en la articulación y el reconocimiento que estos profesionales tienen frente a la institucionalidad.

Para hacer un análisis de las políticas públicas de la cultura y la economía en Colombia, seleccionamos las que consideramos clave para los contenidos del *Compendio de Políticas Culturales del Ministerio de Cultura*. Definimos tres aspectos para tener en cuenta: los principios o retos que la orientan, los instrumentos para su ejecución y los criterios que Ramón Zallo presenta sobre las tendencias de la relación entre las políticas y sus finalidades.

Para Zallo, teórico de la Economía Política de la Comunicación, se dan tres enfoques para la participación del Estado: (1) Primacía del Estado: regula, organiza y canaliza la voluntad de los ciudadanos, generalmente con un enfoque de cultura nacional que puede ir en detrimento de la diversidad. (2) Fortaleza del mercado: se instrumentaliza cultura y la comunicación como recursos económicos, su preocupación se centra

en acciones puntuales de exhibición y producción nacional frente a los mercados transnacionales. (3) Sociedad civil: Fortalece las políticas que promuevan la participación, producción y distribución de contenidos generados por la ciudadanía. Genera la participación de diferentes sectores sociales, su comprensión de la cultura y la comunicación se entiende desde el desarrollo, fortalecimiento institucional, movilización, integración y expresión de la diversidad y la cotidianidad. (Zallo, 2001 citado en Cala et al., 2016). La Tabla 1 muestra las diferentes políticas relacionadas con contenidos.

**Tabla 1**  
**Políticas Públicas Relacionadas con Contenidos**

Política	Principios o retos que la orientan	Instrumentos que las ejecutan	Enfoque Ramón Zallo
<p><b>POLÍTICA DE COMUNICACIÓN Y CULTURA</b></p> <p>“Lo social de la comunicación está determinado por la contribución que haga a la construcción de la sociedad” p.469</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reto inclusión: Diversidad de medios; cobertura, procedencia, naturaleza y proyección.</li> <li>- Reto mensajes cercanos a la realidad colombiana: compromiso social.</li> </ul> <p>Importancia del debate y la diversidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reto creación de contenidos teniendo en cuenta la diversidad, la educación, la cultura, la convivencia, la defensa de los valores, la identidad nacional y el patrimonio ambiental.</li> <li>- Reto relación de los contenidos con la tecnología: menos costos, oportunidades para establecimiento de diálogo social y político.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento a la cultura digital.</li> <li>- Fortalecimiento de las emisoras comunitarias y ciudadanas</li> <li>- Fortalecimiento del sistema de televisión pública.</li> <li>- Fortalecimiento del sector de comunicación comunitaria.</li> <li>- Gestión ante medios de amplia cobertura para realización de proyectos culturales.</li> </ul>	<p>Tercer enfoque</p>

Política	Principios o retos que la orientan	Instrumentos que las ejecutan	Enfoque Ramón Zallo
<p style="text-align: center;"><b>POLÍTICA DE CULTURA DIGITAL</b></p> <p>“la cultura digital no se trata entonces sólo de garantizar conectividad, sino de fortalecer el capital simbólico de la sociedad y sus comunidades” p. 482</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La cultura digital como forma de relación entre personas con mediación tecnológica</li> <li>- Más allá del consumo de internet, diálogo intercultural, con respeto por las decisiones de las comunidades.</li> <li>- Reconocimiento en lo digital de transgresiones: emisor/receptor y productor/consumidor. Relaciones más allá del mercado por intencionalidad de compartir, visibilizar. Cambio legislación de derechos de autor y concepción de la industria cultural.</li> </ul> <p>Principios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomía y determinación</li> <li>- Fomento a la independencia</li> <li>- Reconocimiento de la diferencia</li> <li>- Fomento de la participación</li> <li>- Inclusión Social</li> <li>- La diversidad como riqueza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernización del Ministerio de Cultura</li> <li>- Desarrollo de sistemas de información</li> <li>- Fomento de la cultura digital</li> </ul>	<p>Tercer enfoque</p> <p>Ministerio de Cultura como facilitador para que se generen contenidos desde las comunidades más que para su consumo.</p>

Política	Principios o retos que la orientan	Instrumentos que las ejecutan	Enfoque Ramón Zallo
<p><b>POLÍTICA PARA EL EMPRENDIMIENTO Y LAS INDUSTRIAS CULTURALES</b></p> <p>“Las industrias culturales aportan así un valor añadido a los contenidos al tiempo que construyen y difunden valores culturales de interés individual y colectivo. Son por ello esenciales para promover y difundir la diversidad cultural, así como para democratizar el acceso a la cultura” p555.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tendencia regional de fomentar y fortalecer las industrias culturales y creativas para valorar los activos culturales locales (pluralidad y desarrollo sostenible)</li> <li>- Reconoce la dualidad cultural y económica</li> <li>- Formalización del crecimiento, sostenibilidad y protección de derechos de autor.</li> <li>- Fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo del potencial creativo, la educación, la cultura y la integración social.</li> <li>- Creación y producción claves para la identidad colectiva de los Estados nación. Aportan a la cohesión social y condición de ciudadanía.</li> <li>- Reconocimiento de un contexto de derechos culturales, constituciones políticas multiculturalistas y movimiento mundial de defensa de la diversidad cultural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de incentivos fiscales y tributarios.</li> <li>- Implementación de líneas de fomento financiero.</li> <li>- Fortalecimiento de las asociaciones de creadores, productores y distribuidores.</li> <li>- Formación artística y técnica de los actores del sector.</li> <li>- Protección de los derechos de autor</li> <li>- Búsqueda y apertura de mercados internacionales</li> </ul> <p>Estrategias de la política</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Articulación de la información sobre industrias culturales y campo artístico SINIC</li> <li>2. Diagnósticos socioeconómicos para la cadena de valor</li> <li>3. Observatorios para las industrias culturales y grupos de investigación</li> </ol> <p>Política para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La gran industria</li> <li>- Empresas culturales</li> <li>- Emprendimiento cultural</li> </ul>	<p>Se señala la conexión con otros Ministerios:</p> <p>Enfoque dos</p> <p>Política que vincula a: Ministerio del Interior y Justicia, Comercio, Industria y Turismo, Comunicaciones DANE, SENA, Banco de la República, Cajas de compensación.</p>

Política	Principios o retos que la orientan	Instrumentos que las ejecutan	Enfoque Ramón Zallo
<p style="text-align: center;"><b>POLÍTICA CINEMATOGRAFICA</b></p> <p style="text-align: center;">“El cine constituye una expresión cultural generadora de identidad social” p493.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento del cine y su relación con la defensa y promoción de la identidad nacional</li> <li>- Cine como espacio de construcción de memoria común y vehículo para la expresión de la diversidad cultural.</li> <li>- Reconocimiento de la Convención de la diversidad cultural, de los derechos culturales y de las asimetrías de los intercambios entre países del norte y del sur.</li> <li>- El estado debe promover lo que el mercado no hace</li> <li>- Reto aumento de la calidad de las películas colombianas</li> </ul>	<p>Líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estímulo a la creación y a la producción de cine colombiano</li> <li>- Formación técnica y profesional</li> <li>- Circulación: formación de públicos. Exhibición, distribución</li> <li>- Derechos comerciales y culturales</li> <li>- Preservación</li> <li>- Investigación</li> </ul> <p>*Ley de Cine facultada al gobierno para fijar porcentajes mínimos de exhibición de títulos nacionales y a la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) para darle espacio a las películas colombianas en la televisión colombiana, la cuota de pantalla.</p>	<p>Entre el enfoque dos y el tres</p> <p>Alusión a Plan Audiovisual. Resultados de la estrategia de internacionalización del cine colombiano.</p>

Política	Principios o retos que la orientan	Instrumentos que las ejecutan	Enfoque Ramón Zallo
<b>POLÍTICA DE DIVERSIDAD CULTURAL</b>	<p>Principios:</p> <p>Fundamento de la nación la diversidad cultural y la obligación del estado de reconocer, proteger y fomentar la cultura en todas sus manifestaciones y de la garantía constitucional a la libertad de conciencia y de expresión.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se relaciona con la Convención por la diversidad cultural. Desde la convención y la Agenda afrodescendiente en las Américas 2009-2019. En ambas, riesgos por la homogenización y el papel de los medios como vehículo de expresión de los valores culturales afrocolombianos y para prevenir discriminación y exclusión social.</li> <li>- Reconocimiento y respeto de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en patrimonio cultural.</li> <li>- Aporte de los pueblos indígenas a la construcción y riqueza cultural de la nación. El estado debe velar por la permanencia y fortalecimiento de la diversidad.</li> </ul>	<p>Estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer el proceso de apropiación y ejercicio de los derechos culturales de los grupos poblacionales.</li> <li>- Promover y fortalecer el enfoque diferencial y las acciones afirmativas para contribuir al reconocimiento y respeto de la identidad e integridad cultural de grupos étnicos y comunidades locales campesinas urbanas.</li> <li>- Promover enfoque de acción sin daño para valoración de los riesgos de acciones con comunidades étnicas, comunidades locales y poblaciones vulneradas o vulnerables.</li> </ul> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Información e investigación</li> <li>- Formación: sensibilización a la opinión pública sobre la importancia de la diversidad cultural mediante estrategia de comunicaciones.</li> </ul>	<p>Enfoque uno. Más allá de la identidad nacional, la primacía del Estado y su intervención.</p>

Política	Principios o retos que la orientan	Instrumentos que las ejecutan	Enfoque Ramón Zallo
<b>POLÍTICA DE DIVERSIDAD CULTURAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La población, su cultura y territorio constituyen una unidad inseparable, para los pueblos indígenas, que debe ser entendida de manera integral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión: redes sociales para la gestión y emprendimiento cultural de los grupos poblacionales.</li> <li>- Fortalecimiento organizativo de grupos étnicos, comunidades locales en la gestión cultural de procesos colectivos de creación, producción y circulación artística y cultural</li> </ul> <p>Comunicación intercultural</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Visibilizar, en el conjunto de la población, el valor e importancia de las culturas indígenas y su contribución a la historia y conformación de la nación.</li> <li>- Favorecer la creación de espacios de comunicación y diálogo entre los pueblos y entre estos y el conjunto de la nación.</li> </ul>	<p>Enfoque uno. Más allá de la identidad nacional, la primacía del Estado y su intervención.</p>

*Nota. Elaboración propia a partir de la información del texto Compendio de Políticas Culturales (Ministerio de Cultura, 2010)*

La información presentada en el cuadro nos permite apreciar el reconocimiento a la importancia de los contenidos que, más allá de su valor económico, son fundamentales para el fortalecimiento de la identidad, el desarrollo de la ciudadanía y la inclusión. Frente a los instrumentos que las ejecutan se aprecia, en mayor medida, la posibilidad de aportar a la producción, la importancia de vincular las tecnologías más allá de su uso instrumental, los incentivos fiscales y también las cuotas que han sido un mecanismo de protección de la producción nacional implementado en Colombia y otros contextos.

En relación a los enfoques que propone Zallo, la tercera postura de participación de la sociedad es donde el Estado genera las condiciones para ello, pues no hay mucha fuerza en la primacía del control del Estado y la identidad nacional, dado que estas políticas surgen luego de la Reforma Constitucional de 1991 y de la Ley 397 de 1997 del Ministerio de Cultura. Ahora bien, la primacía del mercado aparece con más fuerza en el emprendimiento y el cine, debido a que son sectores mucho más cercanos a los procesos económicos.

Antes de pasar al contraste entre nuestras políticas públicas con relación a los contenidos y con las posturas de autores consultados deseamos señalar una particularidad del caso colombiano, donde la mirada de la diversidad cultural no se centra en los contenidos de las industrias culturales y creativas y los medios informativos sino que está mucho más relacionada con las expresiones culturales, las posibilidades de fortalecimiento de las identidades de poblaciones afro, indígenas, LGBTIQ+, entre otras. En este sentido se marca una diferencia en esa mirada del paso de la excepción cultural a la diversidad cultural que tuvo como origen la defensa de las producciones culturales en el comercio internacional y que, desde la concepción colombiana, parte del reconocimiento constitucional.

En contraste con las políticas analizadas que fueron publicadas hace ya once años, estudiamos las reflexiones de organizaciones internacionales y de académicos que han estudiado las políticas y realidades tanto latinoamericanas como del contexto mundial.

Empezaremos con las posturas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>7</sup>, en el documento *Políticas Públicas para la Creatividad y la Innovación: Impulsando la Economía Naranja en América Latina y el Ca-*

---

<sup>7</sup> Desde este organismo internacional se origina el término Economía naranja, teniendo como punto de partida los planteamientos de Howkins sobre la Economía Creativa.

*ribe*. El cual define tres tipos de políticas públicas para la economía naranja: oferta (apoyo en subsidios o indirecto con exenciones), demanda (impulso al consumo, se cuestiona que están direccionados desde quien entrega el bono) y sistémicas (fortalecen oferta y demanda desde ayudas para el fortalecimiento de pymes y desde su relacionamiento para minimizar la incertidumbre) (Benavente & Grazzi, 2017).

En las posturas académicas aparecen problemáticas referidas al distanciamiento en las políticas culturales que se acercan cada vez más al mercado, la precariedad de los creadores en el emprendimiento y la dificultad con los planteamientos de Florida (2012) sobre la Sociedad Creativa y la capacidad de generar exclusión en las ciudades, así como el énfasis de las políticas en la búsqueda de talentos individuales (Verdugo, 2017).

Sobre el análisis de la realidad en América Latina, con las reflexiones de Becerra y Mastrini (2006) identificamos un atraso en el desarrollo de sus industrias infocomunicacionales y en el acceso a la producción de las industrias culturales. El acceso a las producciones dista del acceso universal, se presenta concentración en las urbes y la medición sigue parámetros mundiales y de otros sectores económicos que no se corresponden con las dinámicas del sector cultural. La postura de los dos autores llama la atención al Estado para trabajar en políticas por la diversidad que no solo estimulen la producción, sino que piensen en la distribución y circulación entre varios países, además de limitar las posiciones dominantes hacia la democratización de los bienes simbólicos (Becerra & Mastrini, 2006). En complemento a la postura de los autores del sur, desde México, Villaseñor (2014) constata que la cultura siempre ha tenido presente a la economía, la diferencia surge en los últimos años cuando tanto los creadores como las instituciones se han visto expuestos a nuevas esferas de la actividad económica que no pasan por la regulación de las autoridades gubernamentales responsables del diseño y ejecución de las políticas culturales. El cambio comienza a darse en el 2010, cuando se registran efectos negativos en la megaconcentración de las nuevas formas de distribución de contenidos (Villaseñor, 2014).

## **IMPORTANCIA DEL GESTOR**

Es en América Latina, en donde, como en quizá ningún otro lugar del mundo, lo cultural está totalmente imbricado con la sustentabilidad ambiental, el crecimiento económico y la promoción del respeto a los derechos humanos. América Latina es el espacio geográfico en el que

resulta mucho más evidente la contribución que hace lo cultural al desarrollo sustentable; en consecuencia, más allá de lo artístico y lo patrimonial, el trabajo de los gestores culturales adquiere una dimensión social integral que no podemos, ni debemos olvidar (Villaseñor, p.4, 2014).

En las políticas sobre economía y cultura, es necesario identificar cuál es el rol del gestor cultural, para favorecer la correcta implementación de dichas iniciativas públicas, y favorecer, de igual forma, los diferentes miembros del sector cultural.

Por un lado, se observa cómo el gestor cultural cuenta con unos cimientos basados tanto en las instituciones como en su rol de amplificador de valor. De acuerdo con Mariscal Orozco (2019) observamos una multiplicidad de autores que buscan definir al gestor cultural y toman, como punto de partida, su reconocimiento social e histórico lo que se entiende por cultural gestionable. De este modo, el gestor cultural es el responsable de gestionar los recursos necesarios en búsqueda de que el sector cultural emerja o se fortalezca.

El rol del gestor cultural también responde a las políticas públicas, a su entorno cercano y a su contexto. Es necesario que no solamente establezca unas agendas estandarizadas, sino que también responda a las particularidades desde el punto de vista económico, cultural y gubernamental. Así, el gestor cultural cobra relevancia como mediador entre los individuos que realizan la creación artística y la sociedad que la consume. El gestor cumple la función de puente entre los hacedores culturales y aquellos individuos que desean participar culturalmente con el propósito de dar vida a los diferentes proyectos del sector. De manera complementaria, el gestor cultural también es amplificador de valor ya que no solo busca cumplir con los objetivos previamente establecidos sino que le imprime a la cultura aspectos que no necesariamente son cuantificables y apreciados por el mercado.

Su rol complementa las realidades del sector y añade valor a los bienes y servicios culturales por medio de acciones tanto públicas como del sector privado. El gestor cultural debe tener las características necesarias para poder engranar las normas de gestión a una institución cultural con el propósito, a su vez, de generar beneficios sociales. Realiza esta labor para brindar y garantizar la libertad y la calidad del arte dentro de los diferentes sectores sociales. De igual manera, existen características propias del gestor cultural que deben ser analizadas, por ejemplo, la representación propia y general del gestor y las capacidades requeridas para ejercer su oficio.

Por un lado, el gestor cultural identifica, posibilita y visibiliza proyectos relacionados con el sector cultural, así como también brinda las oportunidades para que los bienes y servicios de origen cultural se desarrollen. Sin embargo, se observa que, en una doble línea, el gestor cultural puede ser artista y gestor cultural. Así, el gestor cultural no solo tiene el deber y la obligación de cumplir funciones administrativas, sino que tiene también el derecho y la libertad de ejercer su pasión como miembro activo del entorno cultural.

Las capacidades requeridas en el gestor cultural implican entender los aspectos culturales. Dedicarse a la gestión le obliga a poseer conocimientos de elementos económicos y de administración, ya que ambos componentes se conectan en el sector cultural y su consumo. De allí resulta relevante tener la posibilidad de adquirir dichos conocimientos, bien sea mediante la experiencia o mediante la formación, lo cual le brindará las técnicas, instrumentos, herramientas y contactos que garantizarán el correcto desempeño de su actividad profesional (Foehl, 2008).

De esta forma, el gestor cultural, tal y como Cejudo Córdoba (2020) lo aclara, debe reconocer realidades y conceptos económicos como la eficiencia (que afectará de manera significativa aspectos como el trabajo). De igual forma, comprender los contextos en los cuales las actividades culturales se desenvuelven contribuye a encaminar sus acciones. De tal modo que las decisiones que se toman sean viables desde las realidades sociales y la necesidad o la identificación de necesidades de otras acciones como los apoyos gubernamentales. Sin embargo, se debe comprender y analizar correctamente su entorno para suplir las necesidades reales que poseen los demás y no las que él considera (Cáceres Jaramillo, 2019).

### ***El gestor cultural y su rol en la sostenibilidad de la cultura***

El gestor no solamente reconoce esa responsabilidad social sino que también sirve como catalizador de ideas para mejorar las condiciones de los individuos y de la sociedad (Puche Barraza, 2020). El gestor cultural es un agente interdisciplinario (Sevilla Herrera, 2020) que requiere conocimientos y habilidades amplias, diversas y de gran responsabilidad. Es importante reconocer que las discusiones actuales se centran en el concepto de sostenibilidad, de allí que el gestor cultural sea un actor relevante no solamente para entender la sostenibilidad como concepto general, sino comprender la sostenibilidad de la cultura. En primer lugar, existe la responsabilidad social del gestor cultural en la cual no sólo comprende su entorno y busca soluciones a los pro-

blemas que existen en él, sino que también comprende las diferentes escalas de los problemas y busca, desde su rol, dar respuesta a ellos (Nivón Bolán & Sánchez Bonilla, 2012).

De esta manera, el gestor cultural reconoce la importancia de su entorno y reconoce las funciones de las creaciones artísticas y las manifestaciones culturales. Sin embargo, sus enfoques deben comprender los diferentes caminos para los diferentes actores que afectan en la actividad cultural. De allí se observa un relacionamiento con el sector empresarial y un reconocimiento de los conceptos económicos como la viabilidad. Es el garante de la sostenibilidad en el tiempo de las actividades culturales que enriquecen la creatividad de los territorios, no solamente desde su riqueza cultural sino también desde su riqueza patrimonial, creativa y desde las diferentes áreas de la cultura. Reconoce, a su vez, el entorno no solamente social sino ambiental que afecta de manera significativa la sostenibilidad de la sociedad.

Finalmente, cuando el gestor cultural entiende que las sociedades han generado instituciones para mejorar sus condiciones, existen iniciativas públicas que enmarcan su accionar para favorecer las realidades del sector. Por lo tanto, este profesional tiene la responsabilidad de conocer el marco normativo y las iniciativas públicas que generan una agenda que comprometa el accionar gubernamental en el fortalecimiento del sector, bien sea desde esquemas participativos que ayuden a formular políticas públicas diversas y participativas como en su rol en el sector público.

## CONCLUSIONES

Los contenidos de la cultura se han visto fortalecidos por iniciativas internacionales relevantes como las de la Unesco (el informe Mac Bride), que señaló las asimetrías comunicacionales entre países; o la Convención para la Promoción y la Protección de la Diversidad de Expresiones Culturales, que tenía como objetivo, precisamente, mostrar la importancia de la diversidad.

De esta forma, la comunicación y la cultura, a medida que transcurre el tiempo, se consideran derechos humanos y se inicia una fase de comprensión de la producción nacional de contenidos. En este sentido, responde al conocimiento de las sociedades y a los demás factores de producción. De modo que se entiende que existe una codependencia y una correlación entre ambos elementos. Todo esto permite establecer

que, a nivel agregado, las variables ya consideradas generan un valor cultural preponderante que fortalece, en muchas ocasiones, los valores económicos dentro de las sociedades.

En dicha interacción económica y cultural, se advierte que todo proyecto del sector debe estar apalancado en convenios mutuos que permitan evitar la desarticulación, bajo el marco de una sociedad que no necesariamente reconoce la complementariedad y la importancia que ambos valores tienen.

Por su parte, la academia ha resaltado las problemáticas dentro del sector cultural como la precariedad laboral, la exclusión de las ciudades y la búsqueda estatal únicamente de talentos individuales. Lo anterior enmarcado en una realidad latinoamericana que muestra importantes atrasos culturales del tipo infocomunicacional y de acceso a la producción cultural.

En el caso colombiano, las políticas públicas en un comienzo fortalecieron la identidad social, el desarrollo ciudadano y la inclusión civil. Sin embargo, en épocas recientes se debe prestar atención a los lineamientos legales en torno a la cultura, pues existe una clara tendencia encaminada a valorar en mayor medida el valor económico de los contenidos por encima de su propia naturaleza cultural y diversa. En este capítulo exploramos las definiciones de los gestores culturales. Descubrimos que, tanto a nivel colombiano como a nivel latinoamericano, la gestión cultural presenta la oportunidad de ser fortalecida mediante el debate académico. De igual forma, las intervenciones o iniciativas públicas, de orden nacional en Colombia, aún están a mitad de camino y requieren una evaluación posterior al cierre del Gobierno Duque, el cual se ha aproximado al sector cultural de una manera diferente a la que previamente se había observado en los gobiernos anteriores.

En este escenario, el papel del gestor cultural es clave. Este rol posee la capacidad de gestionar recursos para impulsar la cultura territorial considerando el contexto socioeconómico, aplicando el concepto de sostenibilidad, conectando a creadores e incluyendo normas legales y determinaciones públicas. Estos elementos le permiten generar agendas potencializadoras del sector cultural con enfoques claros, objetivos precisos y resultados palpables y medibles. Comprender la complejidad del gestor cultural es clave para entender el papel que cumple en las sociedades. Asimismo, valorar la importancia que tienen los gestores culturales en las colectividades es importante para enfocar esfuerzos en pro del desarrollo socioeconómico y ambiental de los territorios.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguado Quintero, L. F. (2010).* Estadística Cultural. Una mirada desde la economía de la cultura. *Cuad. Adm. Bogotá (Colombia)*, 23(41), 107–141.
- Avilés-Ochoa, E., & Canizalez-Ramírez, P. M. (2015).* Industrias culturales y crecimiento económico. Un modelo para el estudio del surgimiento de clusters creativos, cultural industries and economic growth. *Economía, Sociedad y Territorio*, xv, 185–216.
- Becerra, M., & Mastrini, G. (2006).* Globalización, mercado e industrias culturales¿resistencia o simulacro? *Diálogos de La Comunicación*. Retrieved from <https://prensalibrearaucaquia.files.wordpress.com/2008/07/mastrini-becerra-globalizacion-mercado-e-industrias-culturales-resistencia-o-simulacro.pdf>
- Benavente, J. M., & Grazzi, M. (2017).* Políticas públicas para la creatividad y la innovación: impulsando la economía naranja en América Latina y el Caribe. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo–BID.
- Cáceres Jaramillo, J. F. (2019).* Fisuras y resistencias: Una propuesta indisciplinar para el gestor cultural. In *Gestión cultural. Entre diversidades y acuerdos*.
- Castellani, M. (2018).* Does culture matter for the economic performance of countries? An overview of the literature. *Journal of Policy Modeling*, 41(4), 700–717.
- Cejudo Córdoba, R. (2020).* Por una ética de la gestión cultural. *Periférica*.
- Estenou, J. (2004).* El Rescate del Informe McBride y la construcción de un nuevo orden mundial de la información. *Razón y Palabra*, (39).
- Florida, R. (2012).* La clase creativa. La transformación de la cultura del trabajo y el ocio en el siglo XXI. (PAIDOS, ed.). Retrieved from <https://www.traficantes.net/libros/la-clase-creativa>
- Foehl, P. S. (2008).* The Cultural Manager: Marginal Notes on a Discussion of Roles and Values.
- García Canclini, N. (1989).* Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad (Grijalbo, ed.). Retrieved from <http://200.2.15.132/handle/123456789/32035>
- Grodach, C. (2008).* Looking beyond image and tourism: The role of flagship cultural projects in local arts development. *Planning Practice and Research*, 23(4), 496–516.

- Grodach, C. (2010).* Beyond bilbao: Rethinking flagship cultural development and planning in three California cities. *Journal of Planning Education and Research*, 29(3), 353–366.
- Herrero Prieto, L. C. (2010).* La contribución de la cultura y las artes al desarrollo económico regional. *Investigaciones Regionales*. Retrieved from <https://www.redalyc.org/pdf/289/28918214010.pdf>
- Howkins, J. (2002).* The creative economy: how people make money from ideas (Penguin, ed.). Retrieved from [https://scholar.google.com/scholar?q=Howkins,+J.+2001.+The+creative+economy:+how+people+make+money+from+ideas.+&hl=es&as\\_sdt=0,5](https://scholar.google.com/scholar?q=Howkins,+J.+2001.+The+creative+economy:+how+people+make+money+from+ideas.+&hl=es&as_sdt=0,5)
- Mariscal Orozco, J. L. (2019).* La caja de herramientas del gestor cultural. In C. Yáñez Canal, J. Mariscal Orozco, & Ú. Rucker (Eds.), *Métodos y Herramientas en Gestión Cultural. Investigaciones y experiencias en América latina*. (Primera ed, pp. 29–45). Manizales: Universidad Nacional de Colombia.
- Marquina Sánchez, M. de L., & Rozga Luter, R. E. (2015).* La economía del conocimiento: perspectivas urbano-regionales. *Enfoques Teóricos y Metodológicos - Proyección*, IX, 6–30.
- Martín-Barbero, J. (1987).* De los medios a las mediaciones: comunicación, cultura y hegemonía. México: Editorial Gustavo Gili S.A, edición revisada, 1991
- Ministerio de Cultura. (2010).* Compendio de Políticas Culturales. Bogotá, D.C.
- Nivón Bolán, E., & Sánchez Bonilla, D. (2012).* La gestión cultural y las políticas culturales. Universidad de Chile, 65.
- Olmedo Barchello, S. (2016).* Cultura como componente de los procesos de desarrollo económico y social: un análisis del estado del arte. *Población y Desarrollo*, 22(43), 45–53.
- Organización de Naciones Unidas. (2013).* Informe de la Relatora Especial de Derechos Culturales.
- Puche Barraza, W. (2020).* ¿Innovadoramente creativos o creativamente innovadores? Gerencia y gestión cultural en tiempos de economía naranja. *Revista Inclusiones*, 7(Especial), 85–109.
- Sacco, P., Ferilli, G., & Blessi, G. T. (2014).* Understanding culture-led local development: A critique of alternative theoretical explanations. *Urban Studies*, 51(13), 2806–2821. <https://doi.org/10.1177/0042098013512876>
- Sevilla Herrera, O. (2020).* Las implicaciones jurídicas como labor inherente al papel del nuevo gestor cultural en el contexto de interdisciplinariedad. *Emprennova*, 1(2), 171–184.

- Shaheed, F. (2013).* Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales. Retrieved from <https://undocs.org/es/A/HRC/23/34>
- Tellez, M., Pérez, D., Cala, L., Polo, N., & Rey, G. (2016).* Políticas de comunicación y cultura en Colombia. *Convergencias y Divergencias*. Bogotá, D.C.
- UNESCO. (2005).* Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Paris.
- Velasquez, S. (2015).* De los andes al caribe: la diversidad de la industria de la música en Colombia. Muchas producciones independientes, poca música en el mercado (Primera ed). Manizales: Universidad Nacional de Colombia.
- Verdugo, F. (2017).* Industries créatives, diversité et politiques. *Revue Interventions Économiques*, 57, 19.
- Villaseñor, C. (2014).* Retos para la gestión cultural, en América Latina. *Periférica Internacional*, (15), 259–275.
- Vlassis, A. (2020).* Gouvernance mondiale de la culture et découvrabilité culturelle à l'ère numérique : la Francophonie un acteur international incontournable? In *Accessibilité et découvrabilité des contenus culturels francophones.../ Regards croisés...* (pp. 73–82). Paris: Organisation internationale de la Francophonie.
- Yáñez Canal, C. (2018).* Praxis de la gestión cultural. Retrieved from [https://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/bitstream/handle/123456789/705/Praxis de la gestión cultural.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/bitstream/handle/123456789/705/Praxis%20de%20la%20gesti3n%20cultural.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

## SOBRE LOS AUTORES

### **Ricardo Alarcón Gaviria**

Fue presidente de Caracol Radio, Caracol Televisión, RTI y Ecuavisa, director Internacional y miembro principal del consejo de administración de Prisa Radio y presidente de la junta directiva de Caracol S.A. Ha participado en juntas directivas y en el desarrollo de proyectos en Estados Unidos, Francia, Portugal, España, Costa Rica, Panamá, Chile, Argentina y Colombia. Actualmente es socio y presidente del Grupo Factorial.

### **José Vicente Arismendi C.**

Profesor de Historia de la comunicación masiva en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Director de la emisora Javeriana Estéreo 91.9 FM. MBA de Temple University, Estados Unidos. Comunicador Social-Periodista de la Universidad de La Sabana. Email: [josearizmendi@gmail.com](mailto:josearizmendi@gmail.com)

### **Paula Juliana Ayala Madrigal**

Economista de la Universidad Industrial de Santander con Maestría en Políticas Públicas y Gobernanza de la innovación de la Universidad de Maastricht. Su experiencia se centra en el análisis y la formulación de políticas públicas orientadas a la innovación, el desarrollo tecnológico y la transformación digital. Sus áreas de trabajo e investigación se enfocan en la inteligencia artificial, la transformación digital, los datos abiertos y el impacto de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en el desarrollo humano. Email: [paulaayala0709@gmail.com](mailto:paulaayala0709@gmail.com)

### **Julián Cardona Castro**

Ingeniero en Electrónica con Especialización en Telecomunicaciones de la Universidad del Cauca. Miembro distinguido y medalla al mérito de la Asociación Colombiana de Ingenie-

ros-ACIEM. Presidente de ACIEM 2001 a 2016. Honor al Mérito de Ingeniería de la Confederación Panamericana de Ingeniería Mecánica, Eléctrica y ramas afines -COPIMERA, Presidente 2011 a 2013. Coautor del estudio: “Análisis y diagnóstico del Ecosistema Digital de Comunidad Andina para el sector de Telecomunicaciones y TIC, Estado de la situación normativa, conclusiones y recomendaciones”-2022. Maestrando en Inteligencia Artificial-Uniandes. Email: [jcardona8@outlook.com](mailto:jcardona8@outlook.com)

### **Nelson Castellanos**

Doctor en Historia Universidad Nacional de Colombia. Magister en Comunicación Pontificia Universidad Javeriana. Autor de artículos sobre la radio colombiana y la profesionalización del periodismo colombiano. Profesor en las áreas de la historia de los medios de comunicación e historia del periodismo en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Miembro del grupo de investigación “Comunicación, Cultura y Ciudadanía” del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, grupo reconocido por Colciencias, categoría A. Email: [nelson.castellanos@javeriana.edu.co](mailto:nelson.castellanos@javeriana.edu.co)

### **Iván Mauricio Durán Pabón**

Economista de la Universidad Nacional de Colombia y Ph.D en Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona. Se ha desempeñado en cargos públicos como Alto Consejero TIC de Bogotá, Viceministro de Transformación Digital de Colombia y Director de Desarrollo Digital del Departamento Nacional de Planeación. Además está a cargo de la cátedra Sociedad

Digital y Desarrollo Económico de la Universidad Externado de Colombia. Email: [ivanmduran@gmail.com](mailto:ivanmduran@gmail.com)

### **Diego García Ramírez**

Doctor en Comunicación y Cultura (Universidad Federal de Río de Janeiro). Magíster en Comunicación (Pontificia Universidad Javeriana). Antropólogo (Universidad de Antioquia). Profesor del programa de Periodismo y Opinión Pública de la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario (Colombia). Publicaciones recientes: *Economía Política de los medios, la comunicación y la información* (2021, Editorial Universidad del Rosario). “Colombia: Media observatories and ombudspersons as places of reflection” (2022, *The Global Handbook of Media Accountability*). “La rueda de hámster: puntos ciegos sobre la innovación en contenidos periodísticos” (2023, *Periodismo e innovación*). Email: [diegoalo.garcia@urosario.edu.co](mailto:diegoalo.garcia@urosario.edu.co)

### **Juan Carlos Garzón Barreto**

Doctor “Cum Laude” en Derecho de la Universidad Externado de Colombia y Especialista en Regulación y Gestión de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías. Premio Nacional de Educación 1998. Abogado Universidad Autónoma de Colombia. Licenciado en Ciencias Sociales, Especialista en Pedagogía y Magíster en Sociología de la Educación Universidad Pedagógica Nacional. Especialista en Gestión Pública Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Estudios de Alta Gerencia-Universidad de los Andes. Becario del Programa ASDI-NIRAS de Formación en Autorregulación de Medios. Fojo Media Institute - Linnaeus University (Suecia). Profesor de Comunicación y Periodismo. Nominado al Premio Nacional de Periodismo

CPB-2020. Finalista del Premio Nacional de Periodismo Digital Xilopalo-2022. Email: [juancarlosgarzonbarreto@gmail.com](mailto:juancarlosgarzonbarreto@gmail.com)

### **Mario Guerrero-Gutiérrez**

Docente-investigador en geopolítica, conflictos y comunicación política y comunicación digital. PhD CUM LAUDE Universidad Autónoma de Barcelona, Magister. Líder grupo de investigación “Comunicación, educación, TIC y conflictos contemporáneos”; cofundador revista *Legislación y Prospectiva* y del Centro de Pensamiento en Comunicación y Ciudadanía Universidad Nacional de Colombia. Email: [mfguerrerog@unal.edu.co](mailto:mfguerrerog@unal.edu.co)

### **Federico Gutiérrez García**

Periodista y politólogo de la Universidad del Rosario. Máster en Ciencias Políticas con énfasis en Política Pública y Gobernanza de la Universidad de Ámsterdam. Se ha desempeñado como periodista e investigador en temas relacionados con cultura y arte, conflicto armado colombiano, derechos humanos y libertad de prensa. Trabajó por varios años en el Centro de Estudios de Libertad de Expresión de la Fundación para la Libertad de Prensa como líder investigador del proyecto *Pauta Visible*. Del mismo modo, apoyó otros proyectos investigativos como *Cartografías de la Información* y en la estructuración de un Checklist para un Periodismo contra Narrativas Estigmatizantes. Email: [gutierrezfederico@gmail.com](mailto:gutierrezfederico@gmail.com)

### **Fabio López de la Roche**

Historiador Universidad de la Amistad de los Pueblos, Moscú. Ph.D. en Lenguas y Literaturas Hispanoamericanas Universidad de Pittsburgh. Analista de la comunicación, los medios masivos y la cultura política. Profesor Aso-

ciado de la Universidad Nacional de Colombia en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI. En 2005 creó junto con un grupo transdisciplinar de profesores de la Universidad Nacional de Colombia y con el apoyo de Jesús Martín-Barbero, el Programa de Maestría en Estudios Culturales. Entre 2014 y 2018 fue director del IEPRI. Autor de *Izquierdas y Cultura Política ¿Oposición alternativa?* (CINEP, Bogotá, 1994); y de *Las ficciones del poder. Patriotismo, medios de comunicación y reorientación afectiva de los colombianos bajo Uribe Vélez* (2002-2010), (IEPRI-Penguin Random House, Bogotá, 2014). López es además fotógrafo y director del programa de televisión “Más allá de las Fake News. Un análisis crítico en medio de la desinformación”, en el canal “Señal Colombia” de la televisión pública colombiana. Email: [felopezd@unal.edu.co](mailto:felopezd@unal.edu.co)

**Juan Pablo Madrid-Malo Bohórquez**  
Abogado. Ha trabajado en asuntos relacionados con la protección y promoción de Derechos Humanos desde la sociedad civil. Es Coordinador del Centro de Estudios de Libertad de Expresión de la Fundación para la Libertad de Prensa, en donde ha coordinado y desarrollado investigaciones, procesos de formación y de incidencia alrededor de diferentes asuntos relacionados con la libertad de prensa, la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, entre estos el uso e impacto de la publicidad oficial sobre el trabajo periodístico, las condiciones para la comunicación y el acceso a información en distintos municipios y regiones del país, la incidencia de emisoras de la fuerza pública en el ecosistema mediático, acoso judicial a periodistas, medios comunitarios

y de interés público, entre otros temas. Email: [jpmm1123@gmail.com](mailto:jpmm1123@gmail.com)

### **José L. Niño Amézquita**

Profesor Titular Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales Universidad EAN. Director Grupo de investigación Política y Sostenibilidad. Editor de la revista “Comunicación, Cultura y Política”. Doctor en Instituciones, Administraciones y Políticas Regionales del Centro Regional Lombardo, Eupolis Lombardía. Economista de la Universidad de los Andes, con maestría en Geografía en Países Emergentes y en Desarrollo del Instituto de Geografía de París, Gobernanza y Políticas de Desarrollo del HEI-HEP-CEDS, París, y Administración Pública de la LSE, Londres. Postdoctorado en Geografía de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre. Profesor Investigador Visitante Coimbra en la Universidad Jagiellonian, Cracovia. Investigador Visitante en LSE, la Universidad de Columbia en Nueva York, el Instituto Iberoamericano de Berlín, la Universidad de Guadalajara y la Universidad Humboldt de Berlín. Consultor e investigador enfocado en desarrollo territorial, con experiencia en los sectores gubernamental, no gubernamental y académico, enfocado en la sostenibilidad territorial desde la articulación de actores públicos y privados. Email: [jose.nino@crepib.org.co](mailto:jose.nino@crepib.org.co)

### **José David Pacheco Martínez**

Comunicador Social y Periodista. Abogado de la Universidad Sergio Arboleda sede Santa Marta. Miembro de los semilleros de investigación Análisis de medios y calidad periodística, y Derecho Público y evolución del Estado. Sus temas de investigación están relacionados con las agendas informativas y los preceptos legales

que regulan el ejercicio de los medios de comunicación públicos y privados. Email: [jpachecoperiodista@gmail.com](mailto:jpachecoperiodista@gmail.com)

### **Mónica Pérez -Marín**

Profesora Asistente e Investigadora de la Universidad Nacional de Colombia. Ph.D in Communication (2016), University of New Mexico, USA; Doctora en Ciencias Sociales (2015), Universidad de Antioquia; Magister en Comunicación de la Pontificia Universidad Javeriana y Licenciada en Filosofía de la Universidad de Antioquia. Becaria Fulbright 2012-2016. Sus publicaciones e investigaciones abordan los temas de la comunicación, la cultura, el medio ambiente y el cambio social. Email: [moperez@unal.edu.co](mailto:moperez@unal.edu.co)

### **Nathalia Restrepo Saldarriaga**

Profesora asociada del programa de Periodismo de la Universidad de Antioquia, Colombia. También, docente de posgrados en temas de periodismo de datos, comunicación digital, social media y estrategia. Candidata a PhD en Nuevas perspectivas de la Documentación, la Comunicación y las Humanidades. Sus investigaciones han girado en torno a la relación entre las Ciencias de la Comunicación y las Ciencias de lo Artificial en los procesos de comunicación política, pública, social, cultural y educativa. Email: [nrestreposaldarriaga@gmail.com](mailto:nrestreposaldarriaga@gmail.com)

### **Laura Catalina Rico Beltrán**

Comunicadora Social con énfasis en periodismo y mención en producción audiovisual de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Experiencia en investigación, relaciones públicas, producción audiovisual y estrategias de comunicación. Email: [laurico0503@gmail.com](mailto:laurico0503@gmail.com)

### **Sandra Velásquez Puerta**

Profesora Asociada del Departamento de Estudios Filosóficos y Culturales de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia de la Sede Medellín. Comunicadora Social-Periodista de la Universidad Pontificia Bolivariana, Maestra y Ph.D en Ciencias de la Información y la Comunicación de la Universidad Michel de Montaigne, en Burdeos - Francia. Especialista en Políticas Culturales y Gestión Cultural de la Universidad Autónoma Metropolitana de México, en convenio con la OEI y el CENART. Parte del equipo creador del Área de Gestión y Comunicación Cultural del Consultorio Administrativo de la Facultad de Administración de la Sede Manizales de la Universidad Nacional de Colombia, miembro de U40 Network "Cultural Diversity 2030" y ganadora del Reconocimiento en Investigación Finalizada en Música del Ministerio de Cultura 2015. Su investigación y proyectos de extensión desarrollan temas de diversidad cultural, producción de música independiente, emprendimiento cultural, innovación social y trabajo con comunidades e industrias culturales y creativas. Email: [svelasquezp@unal.edu.co](mailto:svelasquezp@unal.edu.co)

### **Werner Zitzmann**

Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, es el Director Ejecutivo de la Asociación Colombiana de Medios de Información AMI desde 2017, fue Secretario General y VP de Asuntos Legales de El Tiempo. Es columnista sobre temas de medios y periodismo, tiene una larga trayectoria en el sector y ha sido partícipe de importantes procesos de transformación, crecimiento y cambios en la industria. Email: [wz@ami.org.co](mailto:wz@ami.org.co)



El vertiginoso avance de las tecnologías en comunicación sobrepasa la capacidad regulatoria de los estados en medio de la globalización de los mercados y el poder de las empresas tecnológicas. De igual manera, desborda los esfuerzos por entender los usos de dichas tecnologías en la economía, la educación, la salud, y la vida cotidiana de la gente que, hasta hace unas décadas, no imaginaba las enormes posibilidades de la interacción social y el acceso a la información que ahora propicia la revolución digital.

Aunque los estragos del conflicto armado dificultan la convivencia en muchas regiones, Colombia avanza como diría un historiador, a pesar de sí misma. Por otra parte, las organizaciones sociales, colectivos culturales, la academia y el sector privado, entre otras voces, necesitan encontrarse, escucharse y hacer posible un diálogo que permita disensos y consensos. Solo así podrán hallar el camino para dar respuesta a los desafíos que propone ese vertiginoso avance.

Justamente, este libro busca llamar la atención sobre la necesaria convocatoria que permita afrontar los retos planteados por la revolución digital, en momentos de incertidumbre sobre los usos de la inteligencia artificial, pero también, con la certeza de que hay necesidades urgentes para atender en cuanto educación, conectividad, información veraz y plural, tanto en medios análogos como digitales para diversidad de públicos en distintas regiones.

Históricamente buena parte del diseño de las políticas públicas no ha contado con un amplio espacio para el debate y en ocasiones, la discusión no ha sido lo suficientemente ilustrativa para que estas al volverse leyes y normas, sean a la vez soluciones y no obstáculos. Es decir, que dichas políticas sean realmente públicas y no vericuetos por donde se pierde el bien común y atajos para que los intereses privados terminen ocupando el lugar del interés público.

¿Por qué es necesaria la regulación en el ámbito de las tecnologías en comunicación? ¿Qué tipo de recomendaciones se pueden hacer para garantizar una optimización de recursos, tecnologías y soberanía en los planes de desarrollo? No hay que olvidar que las grandes plataformas digitales compiten con ventaja sobre la producción local de contenidos, afectan la soberanía cultural e impactan las identidades regionales y nacionales. ¿Cómo garantizar la viabilidad económica de medios comunitarios y alternativos? Así mismo, ¿cómo examinar al conjunto de medios análogos y digitales en la producción de información y velar por su responsabilidad social? Estas son algunas de las preguntas que motivan el trabajo de los nueve estudios en la presente obra colectiva.

