



unesco

Cuadernos de Discusión de
Comunicación e Información

24

ISSN: 2301-1424

Desafíos (y propuestas) para la viabilidad de la actividad periodística en América Latina

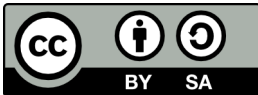
Santiago Marino y Agustín Espada
OBSERVACOM





Publicado en 2023 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia) y la Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Oficina de UNESCO en Montevideo, (Luis Piera 1992, Piso 2, 11200 Montevideo, Uruguay).

© UNESCO 2023



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp>).

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de las organizaciones que coordinaron y/o apoyaron este trabajo, ni las comprometen.

Autores: Santiago Marino y Agustín Espada

Coordinación: UNESCO

Maquetación: Ser Gráficos

Fotografía de cubierta: Ser Gráficos

Desafíos (y propuestas) para la viabilidad de la actividad periodística en América Latina

Santiago Marino y Agustín Espada

Índice

Una invitación al debate	6
Resumen Ejecutivo	7
1. Introducción: La actividad periodística como bien común.....	9
Los dilemas a resolver	10
Recomendaciones para la acción en el policy brief de UNESCO 2022.....	11
2. El sistema de medios en América Latina	13
De la concentración a la concentración convergente	13
Diagnóstico de una situación crítica para los medios tradicionales.....	14
Digitalización acelerada del mercado publicitario.....	17
3. Políticas públicas para fomentar la viabilidad de los medios en América Latina.....	20
Medidas impositivas.....	20
Fondos de fomento y subsidios para medios de comunicación comerciales y sin fines de lucro	22
Publicidad estatal como subsidio indirecto	23
Intentos de regulación y control del gasto en publicidad oficial.....	25
4. Las grandes plataformas y su impacto en el sistema de medios	28
5. Potencialidades y desafíos de la aplicación en América Latina de las recomendaciones	
UNESCO para la viabilidad de los medios de comunicación	33
Bibliografía.....	37
Sobre los autores	39

Una invitación al debate

Hace más de tres siglos, el pensador, poeta y político británico John Milton publicó uno de los textos más importantes y conocidos contra la censura: *Aeropagítica*. El mismo fue uno de los catalizadores de un importante debate sobre la protección de la libertad de expresión y de prensa.

Muchos siglos antes de él, los griegos produjeron sólidas discusiones sobre la importancia de la *doxa* (opinión) para la democracia.

Los debates sobre la centralidad de la libertad de expresión y del acceso a la información y al conocimiento para las democracias, para el desarrollo, la protección y promoción de otros derechos humanos no son para nada una novedad.

Sin embargo, no hay duda que el advenimiento de las nuevas tecnologías de la comunicación e información, particularmente la expansión de Internet, ofrecen una dimensión singular e inédita a estas discusiones.

Las repercusiones en el sistema de protección y promoción de los derechos humanos, la consolidación de las democracias, el desarrollo, la toma de decisiones, las políticas públicas y, al fin del día, en la vida cotidiana de cada ciudadano y ciudadana son sin precedentes.

El avance de las sociedades del conocimiento está íntimamente conectado a la profundización de las discusiones sobre el derecho a la libertad de expresión y al acceso universal a la información en un mundo cada vez más conectado. Libertad de prensa, desarrollo de los medios, privacidad, el rol de las TIC en las políticas públicas, gobiernos abiertos, protección documental, alfabetización mediática e informacional, son algunos de los muchos temas que están sobre el tapete.

La Oficina de la UNESCO en Montevideo, buscando intensificar la función de laboratorio de ideas de la Organización, ofrece a sus stakeholders estos Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información.

Producidos por las y los principales expertos/as en cada tema, el objetivo central es ofrecer insumos para que tomadores/as de decisión y formuladores/as de políticas públicas puedan tener en cuenta distintos ángulos de los asuntos que están en el orden del día de la agenda internacional, siempre teniendo como eje conductor los estándares internacionales existentes.

No se pretende ofrecer la última palabra. Al contrario, lo que se desea es contribuir a un debate cada vez más informado y plural sobre cuestiones centrales de ayer, hoy y mañana.

¡Buena lectura!

Resumen ejecutivo

La viabilidad de la actividad periodística es un pilar fundamental de los sistemas democráticos y también de los distintos sistemas económicos: la divulgación de información veraz, clara y producida de manera profesional, autónoma e independiente de otros intereses es vital para la toma de decisiones en todos los planos de la vida personal y social.

Este trabajo busca identificar los beneficios y complejidades de aplicar en los países de América Latina las propuestas de políticas públicas para abordar los problemas de viabilidad de los medios de comunicación, presentadas en el *policy brief* de UNESCO (2022) «Encontrar mecanismos para que el periodismo prospere. Opciones de política para respaldar la viabilidad de los medios de comunicación». Para hacerlo, luego de dar cuenta de su base conceptual, brinda un diagnóstico del funcionamiento del sistema de medios de comunicación en América Latina, los desafíos a resolver y algunas de las políticas públicas desarrolladas hasta el momento.

En la región existen intervenciones públicas de baja densidad, con regulación escasa y ausencia o insuficiencia de políticas públicas para el sector. Para poder avanzar en generar condiciones económicas, sociales y políticas que refuercen la viabilidad de la actividad periodística en la región, los gobiernos deberían abordar de manera integral las propuestas expuestas en este trabajo, ya que muchas de ellas se encuentran ausentes en los planes de acción estatales. La pertinencia de estas recomendaciones resulta tan relevante como será desafiante su aplicación, que demandará consensos extendidos con actores de la sociedad civil y compromiso de las fuerzas políticas de cada país.

Cada país debe encontrar sus propias soluciones porque los dilemas a enfrentar son diferentes. Será clave potenciar el uso de fuentes de financiamiento público innovadoras relacionadas con el sistema de medios de comunicación. Esto podría implicar mecanismos directos de apoyo a los medios como receptores y otros que se enfoquen en las audiencias, que financien consumos de medios, suscripciones, etcétera. Por otra parte, será relevante garantizar que el apoyo obtenido por los medios de comunicación logre impactar en las condiciones de trabajo de sus periodistas y de las capacidades para un periodismo independiente.

América Latina debería avanzar en la creación de fondos o subsidios públicos transparentes, para el fomento a la producción de contenidos informativos con el objetivo de contribuir a garantizar la viabilidad y de potenciar la diversidad y el periodismo local, regional y nacional hacia adentro de los países. En este sentido, debería promoverse una distribución que contemple las asimetrías existentes al interior de estos sistemas y no refuercen las posiciones de los más poderosos económicamente, fomentando una mayor diversidad de medios. De forma más específica, es necesario ampliar las líneas de soporte para medios sin fines de lucro y comunitarios.

Se deberían diseñar y establecer legalmente mecanismos institucionalizados y adecuados para que las grandes plataformas de contenidos paguen por los ingresos que obtienen por el uso de contenidos de medios de comunicación y reduzcan el impacto negativo que generan en la viabilidad y la existencia de un sistema mediático plural y diverso.

Asimismo, sería conveniente regular adecuadamente la distribución de publicidad estatal a través de normas integrales sancionadas por los poderes legislativos y proponer una distribución justa y transparente, con salvaguardas para que no se utilicen esos fondos públicos para castigar o premiar medios en función de su línea editorial ni su uso para beneficiar a determinadas figuras políticas.

1. Introducción:

La actividad periodística como bien común

La viabilidad de la actividad periodística es un pilar fundamental de los sistemas democráticos y también de los distintos sistemas económicos: la divulgación de información veraz, clara y producida de manera profesional, autónoma e independiente de otros intereses es vital para la toma de decisiones en todos los planos de la vida personal y social. El papel fundamental de los medios de comunicación en las sociedades actuales fue apuntado por el Premio Nobel Joseph Stiglitz, para quien «el buen funcionamiento de la economía requiere una información fiable que se difunda ampliamente». La información es un bien común, en el sentido técnico empleado por los economistas, es decir, algo de lo que todos se benefician sin un costo final que beneficie a nadie en particular, lo que se denomina consumo no rival.¹

Trabajar sobre la viabilidad de los medios de comunicación, entonces, se convierte en una tarea crucial para el futuro político, económico y social de nuestras sociedades. El periodismo como bien común sugiere que la viabilidad de la actividad tiene como finalidad que más periodistas puedan vivir de sus tareas para desarrollarlas de manera profesional e independiente.

Este trabajo busca identificar los beneficios y complejidades de aplicar en los países de América Latina las propuestas de políticas públicas para la viabilidad de los medios de comunicación presentadas en el *policy brief* de UNESCO (2022) «Encontrar mecanismos para que el periodismo prospere. Opciones de política para respaldar la viabilidad de los medios de comunicación».² Para ello, ofrece un diagnóstico del funcionamiento del sistema de medios de comunicación en América Latina. El mapeo permite identificar las necesidades y demandas de acciones de políticas públicas a diseñar y ejecutar en relación a la cuestión de la viabilidad del sistema, las posibilidades de éxito de la aplicación de las propuestas diseñadas a nivel global y la opción de combinarlas con recomendaciones nuevas y complementarias.

Divulgado en el marco de la serie «Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios», el *policy brief* UNESCO 2022 ofrece una serie de respuestas a una pregunta central de nuestros días: ¿Cómo pueden los encargados de la formulación de políticas responder mejor a la aguda crisis financiera que amenaza la oferta de periodismo independiente y agrava la erosión de la libertad de prensa en todo el mundo? El listado de 22 recomendaciones para intervenir en favor de la viabilidad del periodismo global se basa en la Declaración de Windhoek+30 (UNESCO, 2021).³

El trabajo expone de manera clara y concreta los problemas que representa para una sociedad y para los distintos gobiernos la erosión de los fondos de sostenibilidad económica de los medios de comunicación: impactos negativos en la economía y los niveles de innovación tecnológica; problemas para enfrentar desafíos mundiales como la crisis climática o la inestabilidad política por la falta de información profesional y fiable; aumento de la desconfianza en todas las instituciones

1 Adaptado de una ponencia presentada en la Pontificia Academia de Ciencias Sociales en el Vaticano en mayo de 2021.

2 A partir de ahora, *policy brief* de UNESCO 2022.

3 La declaración de Windhoek+30: «La información como bien público» fue aprobada en la Conferencia Internacional del Día Mundial de la Libertad de Prensa de la UNESCO.

sociales; captura de la información y los medios por parte de intereses económicos y políticos con gran facilidad, y debilitamiento del periodismo como órgano de control y auditor independiente de asuntos de interés público.

El modelo de negocios tradicional de los medios de comunicación se ha visto profundamente erosionado por un cambio en los ingresos por publicidad a las plataformas en línea (Google y Facebook, principalmente, aunque es creciente el poder de Amazon en este mercado). En ese contexto, define que los medios de comunicación deben intensificar los esfuerzos hacia un periodismo más inclusivo, modelos de negocios alternativos y flujos de ingresos diversificados. A su vez, se requiere la acción urgente de los estados para modificar estas tendencias antes de que se vuelvan estructurales.

Para esto, en su documento, UNESCO sostiene dos salidas muy claras: centrar la atención en las empresas de internet y hacer que estas empresas sean parte de la solución. Además, presenta aspectos fundamentales de una herramienta central de este trabajo: la capacidad de intervención estatal a través del fomento y la subvención pública a la actividad periodística.

A pesar de las propuestas, algo parece quedar claro: no hay soluciones homogéneas y universales. Cada país debe analizar y encontrar sus propias soluciones porque los dilemas a enfrentar son diferentes. Ahora bien, la batería de propuestas demanda un recorrido analítico sobre las ventajas y desventajas de sus potenciales implementaciones en América Latina dadas las particularidades de sus modelos de medios y sistemas políticos. Y eso será un objetivo clave del presente trabajo.

Los dilemas a resolver

Los problemas para la viabilidad de los medios tradicionales tienen su origen antes del año pandémico de 2020. Sin embargo, el modo en que la pandemia impactó sobre los comportamientos sociales, la actividad económica y, específicamente, sobre las dietas infocomunicacionales aceleró estos procesos de transformación (Espada, 2021). A partir de 2021, con la salida de los aislamientos sociales y la progresiva vuelta a la vida social precoronavirus, fue posible confirmar cuáles de los cambios producidos durante la pandemia se consolidaron y cuáles fueron temporales u ocasionales. La digitalización de los consumos mediáticos y culturales fue uno de los consolidados (existía antes, tiende a ser hegemónico desde entonces).

Ahora bien, la trayectoria de largo plazo y la intensificación de sus lógicas en un contexto histórico y peculiar para la vida social no operan en el vacío. La configuración de los medios en América Latina tiene un conjunto de rasgos característicos, que pueden ser resumidos en: su desigual expansión territorial y regional, la lógica privada comercial dominante en la gestión, su concentración en la estructura de propiedad, la importante penetración de capital extranjero y la centralización geográfica en las grandes ciudades.

La publicidad es la principal fuente de ingresos de los medios de comunicación, ya sea estatal o privada. La subsistencia de los medios tradicionales se vuelve difícil en un contexto de modificaciones en los tipos y modos de consumo de las audiencias y de los anunciantes. En este contexto surgen modelos que buscan la sostenibilidad por diferentes vías, pero todas parecen en transición. No se constatan todavía modelos de ingresos renovados que sean sostenibles en el tiempo.

Para ello, en este trabajo se ofrece, luego de esta introducción, una descripción del sistema de medios en América Latina con un diagnóstico de la situación crítica del sector tradicional, y de la digitalización acelerada del mercado publicitario. Luego se describen las formas de intervención

estatal en materia de viabilidad de la actividad periodística: políticas impositivas, fondos de fomento para medios de comunicación comerciales y sin fines de lucro y, por último, distribución de publicidad estatal.

En el siguiente apartado se presenta la discusión entre medios y plataformas, los distintos y más vigentes intentos por regular esta relación y las particularidades del contexto local. Para el cierre, se expone un análisis del modo en que esas características condicionan los pasos a seguir por los estados para el diseño de políticas que alteren las condiciones.

Tal como sostiene el *policy brief* de UNESCO 2022, cada país debería encontrar sus propias soluciones, porque los dilemas a enfrentar son diferentes. Pero la batería de propuestas que ese documento ofrece demanda un recorrido analítico sobre las ventajas y desventajas de sus potenciales implementaciones en la región.

Recomendaciones para la acción en el *policy brief* de UNESCO 2022

Medidas prácticas

- Crear comisiones o equipos de trabajo nacionales con múltiples partes interesadas para analizar los desafíos y proponer soluciones para movilizar recursos.
- Considerar la posibilidad de conceder desgravaciones fiscales a los medios de información locales independientes, o vales de suscripción, junto con subvenciones para contratar a reporteros de noticias locales, especialmente donde la viabilidad de las noticias locales esté bajo una enorme presión o se hayan creado «desiertos de noticias».
- Ofrecer subvenciones a organizaciones de noticias para que contraten a periodistas dedicados a informar sobre temas clave, como el cambio climático; los asuntos municipales; las elecciones y las amenazas a la democracia; la salud pública; el género y otras diversidades, y la migración.
- Evitar el recorte de los presupuestos de funcionamiento de las emisoras públicas independientes (diferenciándolas de las estatales), reconociendo que pueden ser cruciales para públicos que no son atendidos por el mercado.
- Crear incentivos para las denuncias de irregularidades que pongan al descubierto la evasión fiscal o el mal uso de fondos públicos, y recompensar e incentivar sistemáticamente a las instituciones periodísticas que ayuden a los gobiernos a recuperar los recursos robados.
- Velar por que la publicidad gubernamental se asigne de forma independiente y transparente, basándose en criterios objetivos. Esto puede requerir consejos de supervisión, así como una reglamentación estricta y una total transparencia.
- Garantizar que al asignar fondos públicos a las empresas pequeñas y a la transformación digital de las empresas se preste atención a las empresas periodísticas independientes, y fomentar la inversión privada y la ayuda de donantes (por ejemplo, en forma de fondos de contrapartida) para evitar al mismo tiempo los proyectos guiados por la tecnología en lugar de impulsados por ella.
- Crear paneles de expertos/as independientes (en los que estén representadas partes interesadas de ONG, sindicatos de periodistas y el mundo académico) para conceder financiación que promueva la viabilidad de los medios, garantizando la independencia del proceso y la supervisión de la producción editorial que se realice gracias a la financiación.

Intervenciones basadas en el conocimiento

- Garantizar que los esfuerzos de evaluación reposen en la investigación y conduzcan a un intercambio de conocimientos en toda la industria.
- Incluir en los proyectos financiados la condición de colaborar con investigadores/as expertos/as, lo que puede garantizar que se recojan datos desde el principio y que se evalúe la eficacia, así como que el apoyo se ajuste en consecuencia.
- Establecer programas independientes de investigación encargados específicamente de evaluar el impacto de las empresas de internet en i) la confianza del público en las noticias y ii) la viabilidad de los medios de comunicación.

Internet y otras empresas como parte de la solución

- Regular para exigir a las empresas de redes sociales que presenten más informes de transparencia y proporcionen un mayor acceso a los datos en el marco de su gestión del ecosistema de contenidos en sus servicios, en lo que respecta al perfil, la disponibilidad y el etiquetado de las noticias.
- Exigir que las empresas que cumplen una función significativa de intermediarios de noticias mantengan y pongan a disposición de los productores de noticias los datos de audiencia pertinentes sobre el alcance de las noticias y la reacción que suscitan en sus plataformas, así como los parámetros de publicidad conexos.
- Alentar a las empresas a que aumenten (en condiciones de igualdad para evitar las interferencias y presiones editoriales) sus montos y transparencia en lo que respecta al apoyo prestado al periodismo.
- Tener en cuenta asuntos relacionados con la defensa de la competencia y políticas de competencia que hagan frente al comportamiento monopolístico en los mercados publicitarios.
- Garantizar la equidad y evitar la marginación de medios de comunicación locales en cualquier normativa que exija negociar con plataformas de internet que transmiten contenidos informativos.
- Informar a las empresas de marketing y publicidad sobre la importancia de colocar publicidad en los medios de comunicación.

General

- Destinar fondos especiales a las pequeñas y medianas empresas a fin de estimular la creación de empresas emergentes de noticias y la transformación digital en las organizaciones de noticias existentes.
- Cuando convenga, aumentar el porcentaje de los presupuestos de ayuda al desarrollo internacional para el desarrollo de los medios de comunicación (actualmente inferior al 0,03 % en general).
- Unirse a los esfuerzos internacionales para que los medios de comunicación independientes de interés público figuren en las agendas políticas.
- Defender la libertad de prensa, que hace posible que participen múltiples proveedores de noticias independientes y viables.
- Hablar sobre la importancia de la viabilidad de los medios de comunicación como elemento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de la información como bien público, tal como se reconoce en la Declaración de Windhoek+30 (UNESCO, 2021).

2. El sistema de medios en América Latina

De la concentración a la concentración convergente

Más allá de las diferencias propias de desarrollos nacionales y de estructuras sociodemográficas dispares, los sistemas de medios en América Latina presentan algunas características transversales: en primer lugar, la lógica comercial ha protagonizado casi en soledad el funcionamiento de las industrias culturales en general y del sistema mediático en particular; en segundo lugar, y de modo complementario, la ausencia de medios públicos con independencia editorial (excepto en Chile, y en Colombia hasta 1995); en tercer lugar, la configuración de procesos de concentración de la propiedad del sistema de medios de carácter conglomeral y liderados por pocos grupos mediáticos; en cuarto lugar, la centralización de la producción de contenidos informativos y de entretenimientos en los principales centros urbanos de cada país, lo que relega así al resto de los territorios estatales o nacionales al rol de consumidores de contenidos producidos por otros; en quinto lugar, como caracterizan Elizabeth Fox y Silvio Waisbord, los sistemas mediáticos latinoamericanos han sido poco regulados, en comparación con los de Europa o Estados Unidos, pero fuertemente controlados por la activa y a la vez informal relación que mantuvieron los distintos gobiernos con los dueños de las empresas periodísticas (Becerra, 2015).

En esta región, la estructura infocomunicacional resulta concentrada y conglomeral en términos de propiedad y centralizada en la producción y puesta en circulación masiva de bienes y servicios de la cultura y la comunicación. Por otro lado, la existencia de conflictos políticos entre gobiernos y propietarios de medios en distintos momentos es otro de los aspectos centrales.

Los conglomerados de medios son ampliamente percibidos, especialmente en la cultura mediática instrumentalista de América Latina, como actores estratégicos que controlan recursos clave (agendas, información, reputación pública) capaces de influir en los procesos políticos o en la capacidad de un gobierno para perdurar en el tiempo. Si se analiza una serie de países de la región, se encuentra que en Argentina el mapa de los medios de comunicación y sus ramas cuenta con altos niveles de concentración, tomando como referencia la participación de las cuatro principales empresas en cada una de las industrias. El nivel de concentración es mucho mayor si se considera que varios de los grupos mediáticos líderes en una de las ramas (prensa en línea, por ejemplo) son también dominantes en el resto (tv, radio, prensa gráfica). La concentración en la Argentina es además geográfica, puesto que las principales usinas de información y entretenimiento están localizadas en la zona metropolitana de Buenos Aires (Media Ownership Monitor, MOM, 2018b).

En México, los datos del país apuntan a una alta tasa de concentración de audiencias, especialmente en la industria de la televisión, que ha estado dominada por el duopolio de Televisa y TV Azteca (MOM, 2018a). Brasil, el país más grande del Cono Sur, tiene un sistema de medios marcado por una alta concentración de audiencia y de propiedad, centralización geográfica en dos grandes ciudades, falta de transparencia, además de interferencias económicas, políticas y religiosas. El Grupo Globo es líder en casi todos los segmentos de medios mientras otros grupos de menor envergadura como Récord, Bandeirantes y Folha le van en saga (MOM, 2017b).

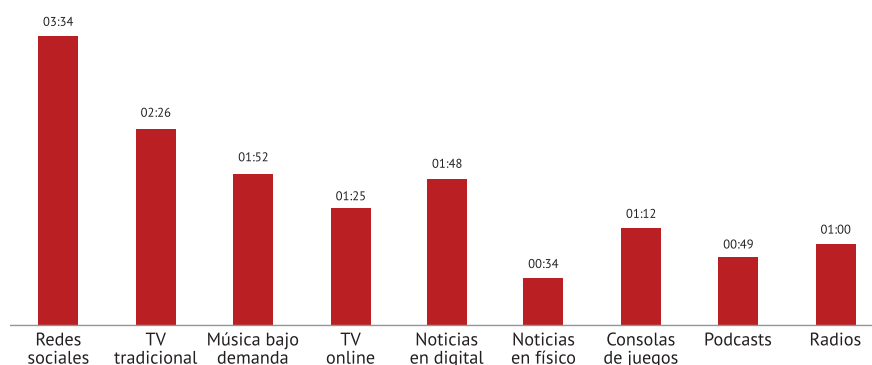
Por su parte, en Colombia el sistema de medios se estructura sobre un duopolio en el que prevalecen dos cadenas de televisión privada abierta, dos periódicos de circulación nacional y dos cadenas radiales que se llevan la mayoría de la audiencia (MOM, 2017a). En Perú, el Grupo El Comercio controla 16 de los 40 medios más importantes del país con un dominio absoluto sobre la prensa gráfica y digital. Existen otros grupos, como RPP, Grupo ATV y Corporación Universal, que disputan el poder del grupo más grande en radio y televisión (MOM, 2016).

Diagnóstico de una situación crítica para los medios tradicionales

Los países del Cono Sur de América Latina sintieron el impacto de la pandemia del covid-19 en distintos ámbitos de su economía y de su vida social. Como exponen diferentes trabajos al respecto (Espada, 2021, Marino y Espada, 2022, entre otros), los medios de comunicación no fueron la excepción a ese proceso. La principal definición que puede obtenerse es que después de dos años del momento más fuerte de la pandemia, los consumos aceleraron su proceso de digitalización y los medios tradicionales, pese a sostener una buena incidencia, cedieron en la cantidad de tiempo que son usados por las audiencias y encontraron problemas para penetrar en los segmentos más jóvenes.

El informe «The Global Media Landscape» de la agencia Global Web Index (2023) muestra que en América Latina, durante 2021, las personas pasaron más tiempo en redes sociales que en el resto de los medios de comunicación, que la televisión tradicional fue el medio de comunicación más utilizado y visto, pero que los diarios en papel y la radio perdieron terreno en el consumo frente a medios digitales como plataformas de música, de video, portales informativos y hasta consolas de videojuegos. El mismo estudio muestra que el consumo de redes sociales en América Latina fue el más alto del mundo al igual que el de portales informativos y *streaming* de música. El trabajo deja en evidencia que el tiempo promedio de uso diario de medios de comunicación (tanto digitales como analógicos) de la región fue el más alto del mundo. Así se demuestra que los medios hacen a una parte importantísima de la vida de las personas en la región.

Gráfico 1: Tiempo promedio invertido en medios en América Latina en 2021



Fuente: The Global Media Landscape

Para tener un análisis integral de estas tendencias, resulta útil un informe elaborado por la empresa Sherlock Communications en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú en el que se analizó el consumo de medios en 2021.

La televisión sigue siendo el medio de comunicación más masivo en el continente. En promedio, el 93 % de los latinoamericanos utiliza la TV como fuente de información, aunque esto significa una merma de dos puntos en relación con los números de 2020. Un 48 % de los latinoamericanos

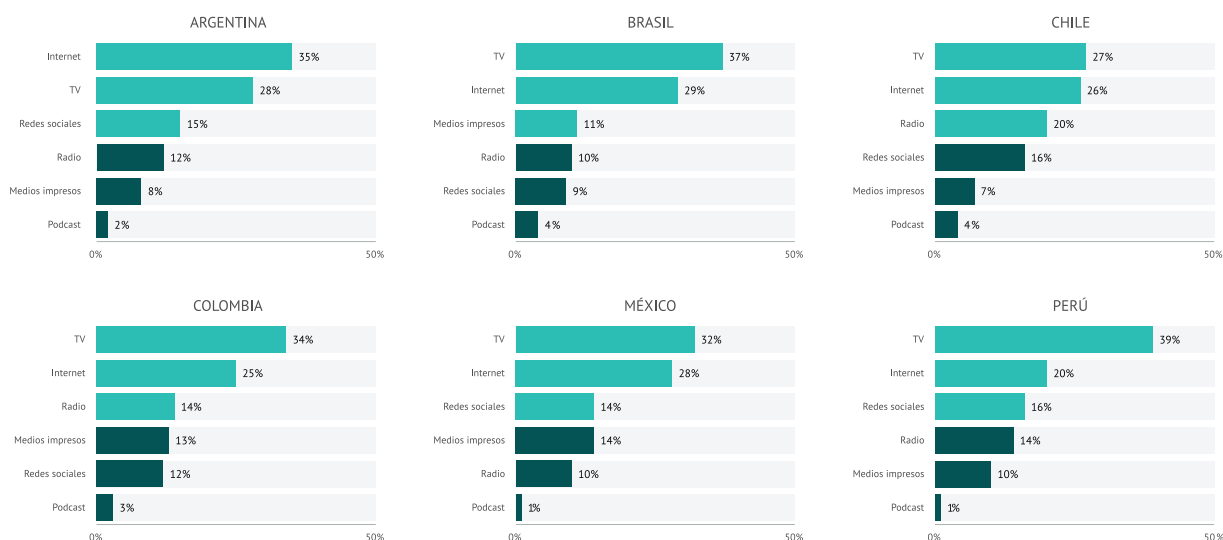
ven las noticias en la televisión todos los días. El país con mayor consumo noticioso de la región es Brasil, donde un 78 % consume este formato televisivo. Colombia es el país contemplado donde este tipo de consumo es más bajo.

Con relación a los medios impresos, son la fuente de información menos utilizada y que más lugar pierde entre los latinoamericanos. Las personas que nunca leen medios impresos pasaron del 12 % al 22 %, de acuerdo al estudio. Un 40 % de los latinoamericanos se informa a través de la prensa de manera habitual, aunque solo un 17 % lo hace a diario. Brasil es el lugar donde menos se leen noticias impresas: el 32 % no lo hace nunca. Perú es el lugar con mayor penetración diaria (26 %).

La radio es otro medio tradicional que entró en retroceso como fuente de noticias en América Latina. Un 25 % de los latinoamericanos reconocieron que no utilizan este medio para informarse. En 2020, este número era del 11 %. Los países donde más cayó el consumo informativo de radio fueron Colombia (19 % menos), México (18 % menos), Argentina (16 % menos) y Chile (11 % menos). La contracara de este proceso fueron Brasil y Perú, donde el consumo aumentó un 14 % y un 3 % respectivamente. El primero de ellos es el país que registra mayor incidencia diaria de la radio como fuente informativa, ya que el 46 % de sus habitantes la sintoniza. Chile es el país con menor penetración diaria: un 27 %.

Más allá del consumo, es interesante analizar la confianza en las distintas fuentes de información. En este marco, y a nivel general, las audiencias en Latinoamérica confían más en la televisión y los sitios de noticias en línea que en la prensa gráfica. Del mismo modo, confían más en las redes sociales que en los podcasts como formatos de distribución digital de información y noticias. Un 7 % dijo no confiar en ninguna fuente de noticias; este rechazo generalizado es más fuerte en Argentina y Colombia (un 9 % de la población en ambos).

Gráfico 2: Confianza en medios de comunicación en América Latina 2021



Fuente: Informe de Consumo de Medios LATAM 2021 de Sherlock Communications

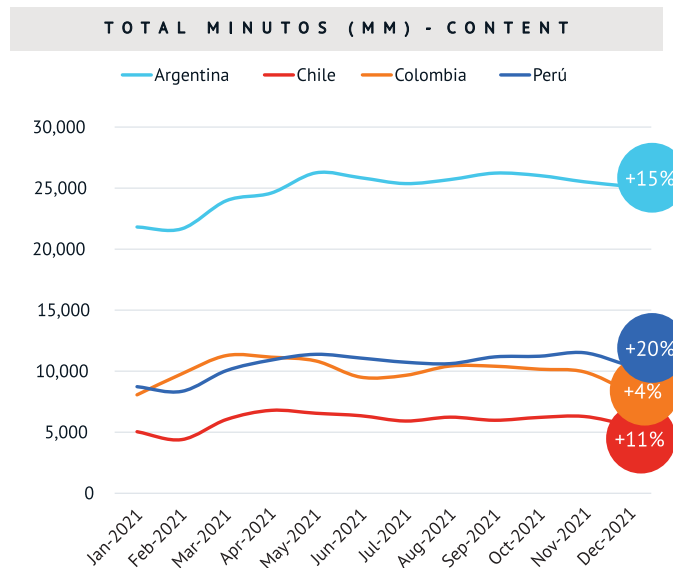
Argentina es el único país donde los sitios de noticias en línea cuentan con mayor credibilidad que la televisión, al tiempo que presenta uno de los mayores porcentajes para las redes sociales (15 %, solo superado por el 16 % de Perú y Chile).

Las redes sociales, como puede verse en el gráfico anterior, se han transformado en una fuente más que importante en el consumo de información y noticias. En ese sentido, el estudio muestra que Facebook –pese a perder terreno– es la más utilizada para el consumo noticioso. Un 27 % de la población de los países estudiados utilizan esta red social para informarse; Perú el país con mayor penetración (38 %). A diferencia de este, en Brasil la red social más utilizada para fines informativos es YouTube, con un 29 % (e Instagram en segundo lugar, con un 17 %). Por otra parte, en Chile la más usada es Twitter, con un 32 %. Es destacable también que en ninguno de los seis países WhatsApp aparece entre las tres redes más utilizadas para informarse.

Más allá de la confianza creciente en las noticias digitales, la cantidad de tiempo que los latinoamericanos pasan consumiendo estos contenidos tuvo un pico durante los primeros meses de la pandemia, que luego se estabilizó. En 2021 mostró grandes aumentos en relación con 2019. Esto quiere decir que la digitalización del consumo durante los aislamientos sociales no significó más que la aceleración de una tendencia preexistente. De acuerdo a datos de Comscore (2022), México, Colombia y Chile superaron en 2022 el pico de consumo durante la pandemia, mientras Argentina, Perú y Brasil se estabilizaron en niveles bajos en comparación con el pico de 2020, pero superiores a los de 2019.

Con relación al consumo de video digital (tanto gratuito como pago, a demanda o en vivo), de acuerdo al mismo trabajo de Comscore (2022), las cifras de 2021 muestran altas tasas de crecimiento en Argentina y Perú, si bien Brasil y México tienen mayor cantidad de minutos de contenidos vistos (corresponde por el tamaño del mercado). Argentina es el país de la región con mayor penetración de este formato.

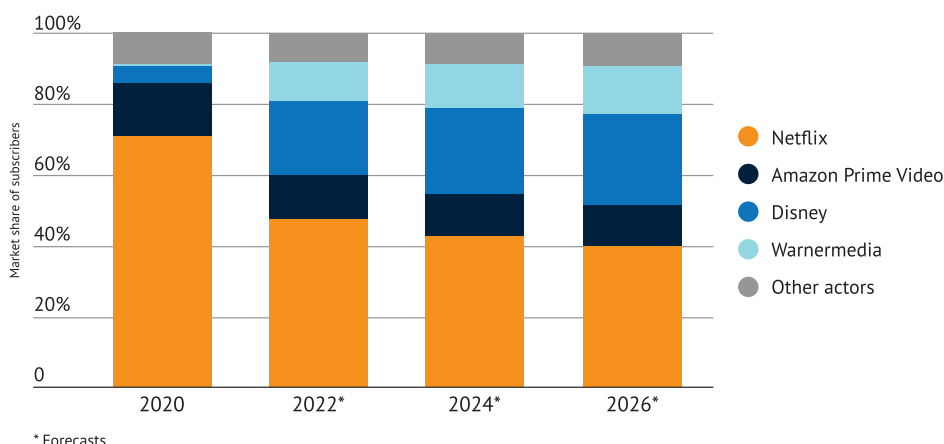
Gráfico 3: Consumo de noticias digitales en minutos, 2021



Fuente: Cambios en el consumidor digital América Latina (Comscore, 2022)

Un último dato de consumo digital muestra que en Brasil, México y Argentina los sitios más visitados son los que pertenecen a Google y a Meta respectivamente. En los tres países, las dos *big tech* encabezan el ranking de visitantes únicos. En Brasil, la primera empresa mediática en aparecer es Globo, en Argentina el Grupo Clarín, en Colombia el Grupo Caracol, en Chile el Grupo PRISA y en Perú el Grupo El Comercio.

Gráfico 4: Proyección de market share de plataformas VOD en América Latina



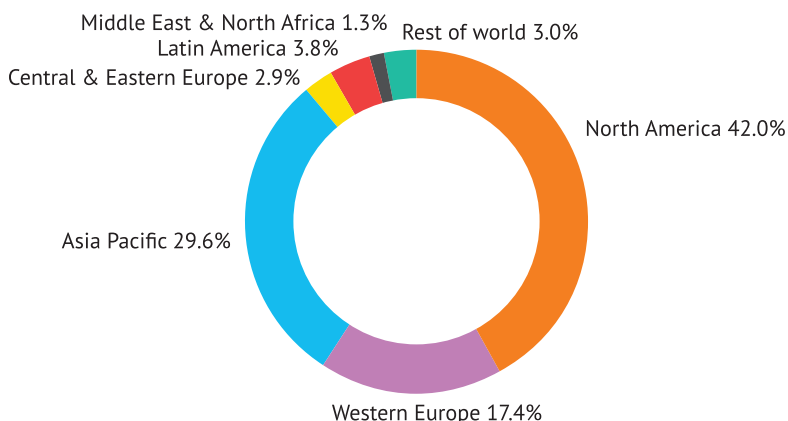
Fuente: Dataxis

Con relación al mercado de plataformas digitales de video *on demand*, Netflix es la empresa más importante de la región, aunque se destaca la penetración conseguida por Disney+ en el último año. Esto hizo que desplazara a Amazon Prime Video del segundo lugar. HBO y Apple TV son otras plataformas en crecimiento, mientras que Claro Video tiene relevancia por su posición en el mercado de telecomunicación de la región.

Digitalización acelerada del mercado publicitario

El mercado publicitario mundial fue afectado por la pandemia del covid-19. El año 2020 marcó el achicamiento del gasto en publicidad en todo el mundo por primera vez en muchos años. La recuperación de 2021 puso al mercado en niveles superiores a los de 2019 en todas las regiones. La información brindada por la agencia Zenith muestra que el mercado de América Latina cayó un 3,1 % en 2020 cuando la caída general fue del 3,9 %. Sin embargo, esta caída fue muy superior a la del mercado norteamericano (1,3 %) y la del de Europa Occidental (1,9 %). Las regiones más pobres del mundo fueron las que más terreno perdieron. Del mismo modo, el tamaño de la recuperación del mercado en 2021 en América Latina fue del 15,6 % y se ubicó solo detrás de Estados Unidos y Europa Occidental. En términos constantes, América Latina también tuvo una disminución del mercado publicitario en 2019 en comparación a 2018. Ese año fue la única región del mundo que achicó su facturación.

Gráfico 5: Participación regional en el mercado publicitario global (2021)

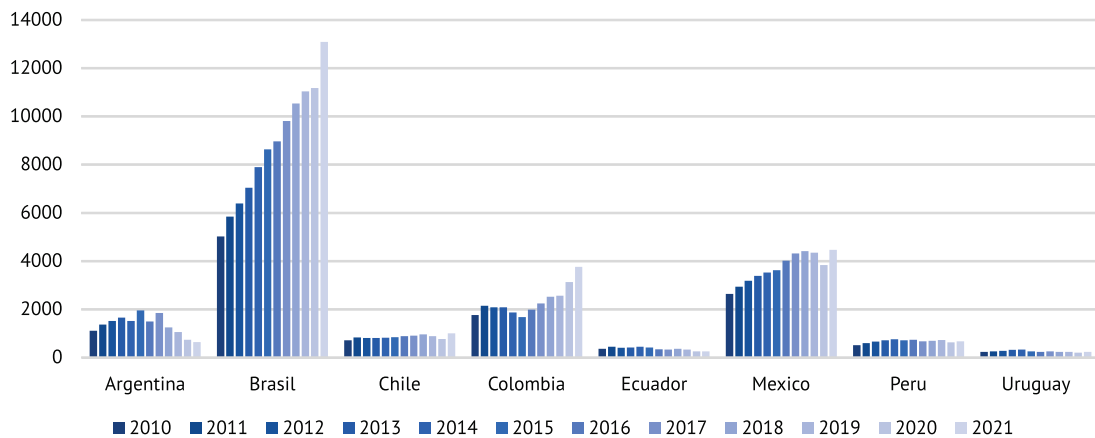


Fuente: Zenith Media

Para dimensionar la relevancia del mercado latinoamericano, Zenith muestra que es el cuarto mercado regional del mundo detrás de Estados Unidos, Europa Occidental y Asia y Europa Oriental. El 3,8 % del mercado global que retuvo América Latina en 2021 significó US\$ 26,9 mil millones.

En América Latina, los medios tradicionales sostienen mayor fortaleza publicitaria en relación con los promedios globales. La televisión es el medio con mayor recaudación, e internet (redes y portales) el segundo. Los diarios y las radios sostienen partes similares, aunque en los últimos años, como se ve en el gráfico a continuación, su camino es de pérdida. En el mercado global, internet posee 20 puntos porcentuales más de la torta publicitaria y la televisión unos 24 puntos menos. La diferencia es grande.

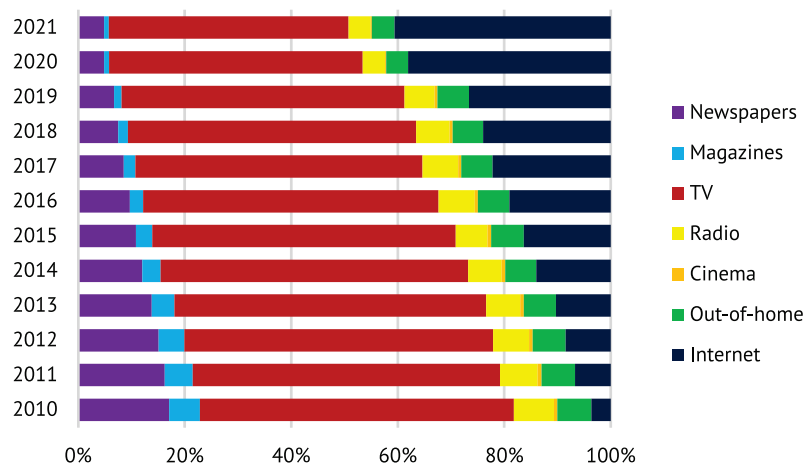
Gráfico 6: Evolución de mercados publicitarios en América Latina (millones de US\$)



Fuente: Zenith Media

Medidos en dólares, para equiparar los valores de sus diferentes monedas, se encuentra que Brasil, México y Colombia son los mercados publicitarios más grandes de la región y son aquellos que muestran un crecimiento sostenido en los últimos años. Ecuador y Argentina son los únicos dos países entre los analizados que muestran una reducción de la facturación publicitaria medida en dólares. El caso argentino muestra la caída más grande, del 40 %. Como signo de este proceso, se observa que en 2015 el mercado colombiano era más chico que el argentino, mientras que en 2021 era cuatro veces más grande.

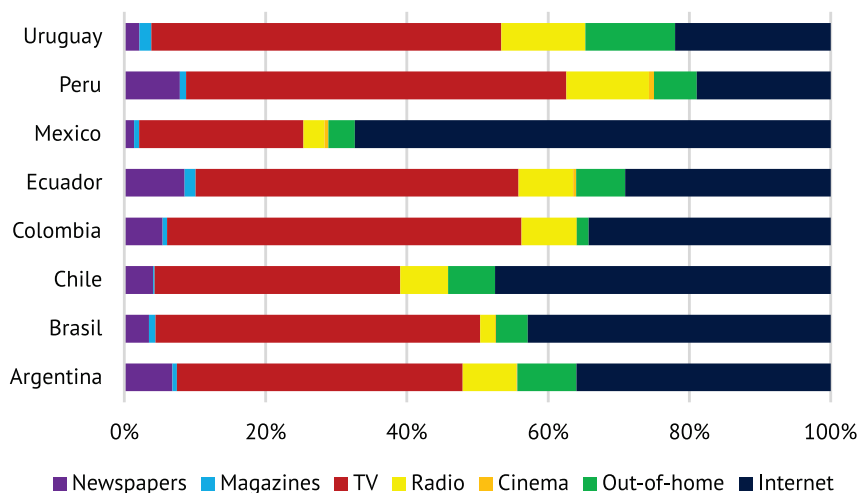
Gráfico 7: Evolución del mercado publicitario en América Latina por tipo de medio



Fuente: Zenith Media

Al analizar la evolución de la distribución de la publicidad entre los distintos medios en América Latina en los últimos años, se registran algunas tendencias claras: el crecimiento de la publicidad en internet de manera constante, la reducción de la publicidad en medios impresos (diarios y revistas) y la reciente reducción del mercado televisivo. En 2020, los datos demuestran una aceleración en la digitalización del mercado y la publicidad en internet saltó del 26 % en 2019 al 40 % en 2021.

Gráfico 8: Mercado publicitario por medio en países de América Latina (2021)



Fuente: Zenith Media

Al analizar individualmente los mercados más importantes de la región, se encuentra que la televisión es el medio que más publicidad recauda en todos los países, con las excepciones de México y Chile, los mercados más digitalizados. Uruguay y Perú son los que menos participación tienen de la publicidad en línea; allí tiene mucho peso la publicidad radiofónica y en vía pública. Argentina, Ecuador y Perú son los mercados que mayor porcentaje publicitario asignan a los medios impresos.

3. Políticas públicas para fomentar la viabilidad de los medios en América Latina

Tal como se define en el *policy brief* de UNESCO 2022, la «viabilidad» de los medios de información puede entenderse como la capacidad de las instituciones de equilibrar los ingresos y los gastos para poder mantener su trabajo periodístico. En ese marco, los ingresos pueden proceder de beneficios, subvenciones, donaciones, etcétera, pero en última instancia deben ser suficientes para cubrir los gastos y mantener el funcionamiento. Esto resulta vital dado que la viabilidad económica es crucial porque la democracia y el desarrollo sostenible dependen de un periodismo independiente y de interés público para fomentar la ciudadanía, respaldar una gobernanza abierta y responsable y denunciar las conductas impropias.

La intervención directa de los gobiernos con distintas herramientas políticas y regulatorias sobre la economía del sistema mediático y la generación de ingresos de medios y periodistas resulta un aspecto central de las recomendaciones de UNESCO. La publicidad estatal, el otorgamiento de subvenciones, la promoción de la demanda, el financiamiento directo sobre trabajadores periodísticos y la disminución de cargas impositivas son instrumentos a través de los cuales la política pública puede generar procesos contracíclicos.

Medidas impositivas

Uno de los rasgos que se encuentran en el diagnóstico sobre cómo funcionan los medios de comunicación en América latina y qué acciones de las propuestas por UNESCO para mejorar su viabilidad podrían contribuir a mejorar sus condiciones de viabilidad se identifica en que no hay una trayectoria extendida y sistemática de fondos robustos de carácter público o de iniciativas privadas. Y eso sucede de modo más claro con relación a la prensa y el periodismo, no así para el espacio audiovisual (con preeminencia del cine), como veremos a continuación. Esto resulta relevante dado que para la UNESCO las inversiones en la formación y protección de periodistas, y en la defensa de la libertad de prensa, resultan inútiles si el cuadro de profesionales que se gana la vida con el periodismo de interés público se reduce cada vez más.

En el diseño de instrumentos de fomento con origen en elementos impositivos para la producción de contenidos de los medios en los países de América Latina, el foco suele estar puesto en el sector audiovisual. Sin embargo, no es posible afirmar que exista un modelo «latinoamericano» para este fin. Al contrario, se observa que cada país ostenta una serie de rasgos propios, que vinculan por un lado las tradiciones de sus sistemas y por el otro el modo en que transitan (o no) el camino a la regulación convergente. Además, existen algunos programas regionales y otros programas nacionales o locales.

La regulación latinoamericana es desagregada y recorre casos puntuales. La mayor parte de los países comenzó a regular a partir de 2018 y 2019 (dependiendo el caso) a los servicios digitales bajo el paradigma «impositivo general». Pero no se piensan fórmulas regulatorias que vuelvan a discutir la captura de la renta del mercado cultural e informativo en sentido general. Cuando estas discusiones se dan, están ligadas al sector audiovisual e impulsadas por él (en particular del cine, en el que sí se observa una extensa tradición y cuerpo regulatorio).

Si bien el rediseño de los marcos regulatorios impositivos para empresas que brindan servicios digitales forma parte de la más alta y relevante agenda de debate público internacional, fuera del ámbito de la Unión Europea (que aprobó en 2022 normativas específicas al respecto) no se constatan definiciones claras en el corto plazo.

Por otro lado, los países más avanzados en regulación cuentan con informes y estudios de impacto del cambio en la distribución de la renta económica que no tienen precedentes ni réplicas en el mercado latinoamericano. Australia, Canadá y Reino Unido aparecen como casos excepcionales no solo en el diseño de políticas sino también en la elaboración de documentos de investigación que sirven de argumento para la intervención estatal.

En los países de América Latina, la mayoría de los incentivos tributarios a las empresas están orientados a determinadas zonas geográficas (generalmente áreas alejadas, de clima hostil, zonas de fronteras o regiones de menor desarrollo relativo), como así también a sectores o actividades específicas, entre las que no suelen estar los medios de comunicación, pero suele alcanzar a algunos espacios de su ecosistema, como proyectos cinematográficos, entre otros.

En gran parte de los países, los incentivos corresponden a exenciones, que predominan en el impuesto sobre la renta, aunque también se ofrecen para aranceles de importación, el impuesto al valor agregado (IVA) y otros impuestos indirectos. En casi todos los países existen exoneraciones temporales de impuestos y varios aplican alícuotas reducidas del impuesto sobre la renta para determinados sectores o grupos de contribuyentes. Es decir, ofrecen más incentivos relacionados con las utilidades que obtienen las empresas, en vez de con el costo de la inversión.

Al revisar las fuentes oficiales, resulta posible sistematizar que existen 11 países (en orden alfabético: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay) que ofrecen algún tipo de crédito tributario o deducción adicional por inversión en capital físico o humano destinados a una gama de sectores, entre los que se ubican proyectos cinematográficos y las micro, pequeñas y medianas empresas, dentro de las que se pueden encuadrar medios de comunicación.

Yendo a casos puntuales, por ejemplo, en Argentina, las entidades periodísticas estuvieron históricamente exentas del pago del IVA. Muchos años después, en 2014, se aprobó una ley que redujo la tasa para los medios impresos con mayores niveles de facturación y todavía excluía a los medios digitales.

En Argentina también, desde 2018 los servicios digitales están alcanzados por el IVA y tributan el 21 % de lo que facturan. Por su parte, algunas jurisdicciones provinciales cobran, además, impuesto a los ingresos brutos. Ese es el caso de la Provincia de Buenos Aires (Resolución 38 ARBA) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Resolución 312 AGIP) desde 2019. En ambas, la alícuota es del 2 %. En todos los casos, lo recaudado suma a rentas generales sin destino específico para el sector. Al igual que en Brasil —donde la agenda de ANCINE proyecta incluir un gravamen a los OTT⁴—, no se avanzó en políticas de este tipo hasta la fecha.

Chile se agrega a la lista de países que vinculan todos los servicios digitales (incluidos los OTT audiovisuales) con el IVA. Lo hace desde 2020 y también «rentas generales» es el destino de lo que se recauda. Lo mismo sucede en Colombia (donde el gravamen es del 19 %) y en Uruguay, donde todos los servicios digitales (incluidos los OTT audiovisuales) están alcanzados por el IVA y el pago de Impuesto a la Renta desde 2018.

4 Los operadores Over The Tops (OTT) son agentes nativos de internet, que ofrecen servicios de producción y/o distribución e contenidos audiovisuales a demanda soportados en una red que es propiedad de terceros.

En Uruguay, el estado utiliza los impuestos y la regulación empresarial para fomentar el desarrollo mediático de una manera no discriminatoria. Hay exoneraciones generales para las empresas periodísticas y en particular para las radioemisoras del interior del país, que están exentas del pago del IVA, uno de los impuestos más importantes en el sistema tributario uruguayo. A su vez, el alcance nacional de los medios está facilitado por el Estado a través de la exoneración de todos los impuestos nacionales o departamentales, tributos, aportes o contribución a las empresas periodísticas, de radiodifusión y de televisión del interior del país; subsidios a la prensa escrita, exoneración impositiva para la importación de equipamiento técnico y vehículos utilitarios ([Ley 16.170 del 28 de diciembre de 1990](#), artículo 617), exoneración de aportes patronales para la seguridad social de los medios hasta cierto tope de ingresos ([Ley 18.083](#)).

Fondos de fomento y subsidios para medios de comunicación comerciales y sin fines de lucro

América Latina muestra poca tradición en la creación de subsidios directos a medios de comunicación u organizaciones vinculadas a la actividad periodística. Como se verá en este apartado, buena parte de estos está relacionada al fortalecimiento de medios comunitarios o sin fines de lucro o se constituyen como grandes fondos de fomento audiovisual donde el cine se lleva la mayor parte del dinero. Se constata una ausencia de regularidades o similitudes entre los países de la región al momento de abordar o utilizar esta herramienta.

A continuación, se ofrece una descripción de los pocos fondos de fomento o subsidios directos que existen en la región, que deja en claro la predominancia del audiovisual –cine– sobre el periodismo y los medios.

En **Argentina** existen distintos fondos que surgen de distintos marcos regulatorios y se destinan a la producción de contenidos específicamente en el área audiovisual. Por un lado, la [Ley 24.377](#) de Cine, reformada en 1994 y 2002, crea un fondo para la producción de cine y series. Por otro, la [Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual](#) de 2009 –que se detalla más adelante– incorporó, además de reconocimiento institucional para el sector sin fines de lucro, la creación de un fondo de fomento para emisoras de radio y canales de televisión pertenecientes a organizaciones comunitarias, cooperativas, de pueblos originarios y sin fines de lucro. Este fondo se financia con el 10 % de lo recaudado por el gravamen que deben pagar los prestadores de servicios audiovisuales en sus distintos tipos y categorías.

En **Chile** se destaca el Fondo de Fomento a Medios de Comunicación. Es un recurso gestionado por la Unidad de Fondos Concursables del gobierno de ese país. Depende de la Secretaría General de Gobierno y está destinado a personas físicas o jurídicas para la realización de proyectos en medios de comunicación ya establecidos y que poseen antigüedad en sus operaciones. Busca apoyar a los medios regionales y locales, en el entendido de que su tarea comunicacional es un aporte a la democracia y al pluralismo de la sociedad. El objetivo de este fondo es financiar complementariamente proyectos relativos a la realización, edición y difusión de programas de carácter regional o local que refuercen el rol de la comunicación en el desarrollo social y cultural de nuestro país, rescatando la identidad propia de cada región y comuna.

Los medios de comunicación son definidos (Becerra, 2010) como aquellos aptos para transmitir, divulgar, difundir o propagar, en forma estable y periódica, textos, sonidos o imágenes destinados al público cualquiera sea el soporte o instrumento utilizado, entre los cuales destacan: prensa escrita, radiodifusión sonora, televisión –señal abierta o por cable– y medios de comunicación digital.

En el caso de **Colombia**, el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación desarrolla el programa Abre Cámara, que impulsa la producción de animación audiovisual. Su comienzo se ubica en 2020 con la idea de impulsar la economía naranja y contó con una inversión de más de US\$ 10.000.000 anuales para realizar producciones audiovisuales. En los tres años de vigencia ha invertido alrededor de US\$ 343.000 para financiar 25 proyectos de animación. La convocatoria es anónima, por lo que permite que se premien las ideas y los proyectos.

Finalmente, el Programa Estímulo otorga becas, pasantías, premios nacionales, reconocimientos y residencias artísticas nacionales e internacionales. Las convocatorias se abren en dos fases y se complementan con las Becas Fulbright-MinCultura, con las que se apoya la formación de artistas colombianos interesados en realizar estudios de maestría en universidades estadounidenses. Se incluyen estímulos encaminados a fortalecer los emprendimientos creativos y culturales en todo el país. Las convocatorias sobre «Comunicaciones» están enfocadas en las nuevas tecnologías y en fomentar la participación de los sectores jóvenes y las mujeres. La prioridad declamada en las convocatorias es reconocer lenguajes y formas de creación, a través de mecanismos alternativos como los dispositivos móviles o la producción sonora en medios digitales.

Por su parte, **Brasil** cuenta con el Fondo del Sector Audiovisual, cuyos recursos provienen principalmente de un programa específico a partir de impuestos aplicados a empresas de radiodifusión y a los proveedores de servicios que distribuyen contenidos audiovisuales, tales como las empresas de telecomunicaciones y los operadores de televisión paga. Se destina para producir contenidos y estimular la diversidad cultural.

Como puede observarse, los planes, programas y políticas de estímulos a la producción en países de América Latina resultan muy puntuales, no sistemáticos, y carecen de un modelo estructural, lo que tiene una incidencia muy marcada en las condiciones de sustentabilidad de sus sistemas.

Así, la región muestra una preocupación central por programas que trabajen sobre la sostenibilidad económica de medios sin fines de lucro y de la producción audiovisual, pero no pone el foco en medios privados o directamente en la actividad periodística.

Publicidad estatal como subsidio indirecto

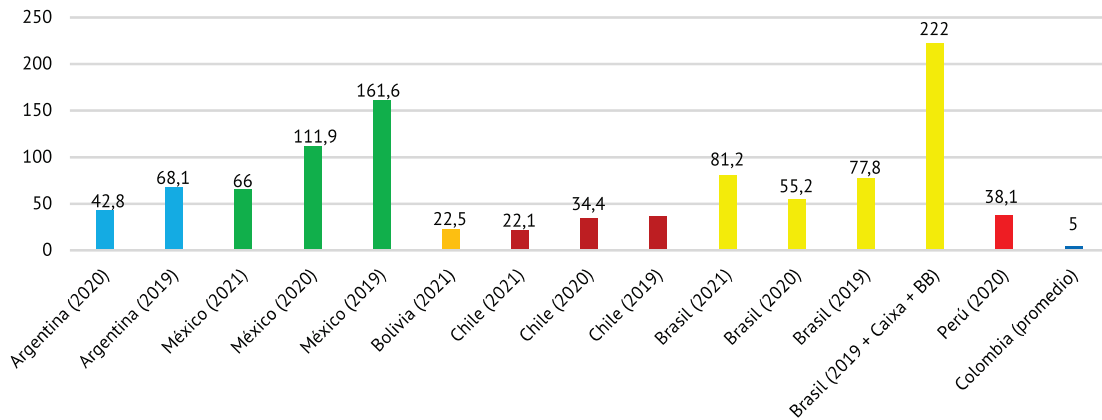
Dilucidar y comparar el gasto en publicidad oficial de los distintos gobiernos latinoamericanos es una tarea de alta complejidad. Muchos países no informan de forma clara y precisa los montos invertidos, otros lo hacen de manera poco clara y con información de baja calidad; son excepcionales los casos en los que se puede encontrar información transparente sobre estos presupuestos.

Brasil es uno de los países más transparentes en sus gastos. En el portal de transparencia de gastos del gobierno,⁵ se puede encontrar información sobre el gasto publicitario del Poder Ejecutivo (no así del resto de empresas públicas y de los otros poderes del Estado) a lo largo de los últimos cinco años. Este período coincide con el gobierno de Jair Bolsonaro. En 2019, el gasto alcanzó los US\$ 77 millones, bajó en 2020 a US\$ 55 millones para tocar su techo bajo este periodo presidencial en los US\$ 81 millones de 2021. En 2020, la inversión presidencial significó el 0,5 % del mercado publicitario, mientras que en 2021 ese número se elevó a 0,6 %. Ahora bien, si a los gastos del gobierno federal se les suman los de otros organismos federales, como la Caixa Econômica y el Banco de Brasil, las cifras ascienden. En 2019, el gasto de la primera alcanzó los US\$ 53 millones y el segundo invirtió US\$ 92 millones (Ribeiro, 2020).

⁵ Para obtener más información, se puede visitar el Portal de Transparencia en el siguiente link: <https://transparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/4641-publicidade-de-utilidade-publica?ano=2022>

Estos datos, que por ejemplo en Argentina se presentan unificados, elevan el gasto en 2019 a US\$ 222 millones, con una relevancia de mercado del 2 %.

Gráfico 9: Publicidad estatal en países de América Latina (millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia

Más allá de la reducción en el gasto en comparación con sus antecesores (Mazza y Buono, 2020; Menezes, 2022), el gobierno de Bolsonaro benefició en su estrategia de reparto publicitario a los principales grupos del país por afinidad política: la red Récord desde un comienzo y la red Globo en vísperas a la campaña electoral por su reelección en 2022. Jovem Pan, cadena de radio en la que el presidente realizó decenas de transmisiones y entrevistas, también se vio muy beneficiada.

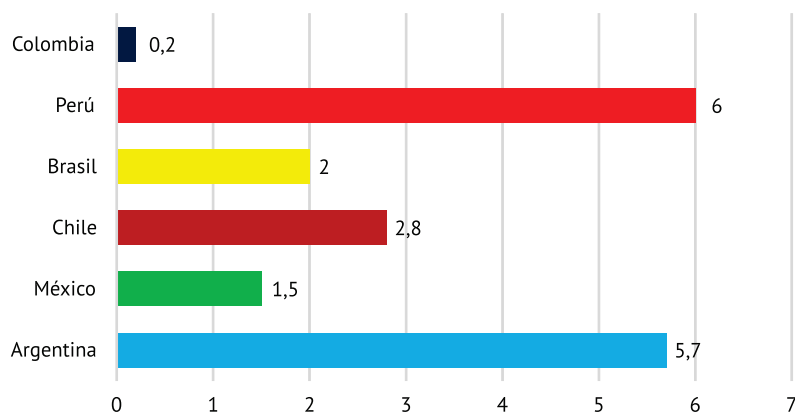
Una situación similar a la brasileña es la que se puede dilucidar en **Argentina**, donde el presidente electo en 2019, Alberto Fernández, redujo el gasto publicitario de su antecesor, Mauricio Macri, en un 30 %. A pesar de esta reducción, el gobierno nacional es uno de los anunciantes más importantes del mercado publicitario local con el 5,7 % del total del dinero. En el caso argentino, también se puede encontrar que la administración de Fernández reparte el dinero con privilegios para los actores más grandes, aunque sean opositores. El Grupo Clarín encabeza el listado de esa distribución, a pesar de tener una línea editorial opositora; otros grupos oficialistas, como el Grupo Indalo y Grupo Octubre, completan el ranking de las empresas más beneficiadas (Espada y Marino, 2022; Datos Argentina, 2021).

En **Colombia**, el gobierno de Iván Duque gastó \$ 46 mil millones en publicidad oficial durante sus cuatro años de mandato, lo cual implica un aumento del gasto en relación a su antecesor, Juan Manuel Santos (\$ 36 mil millones en todo su mandato) (Angarita, 2022). De acuerdo al informe elaborado por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), Duque priorizó en su gestión de la publicidad oficial la promoción de su imagen hacia el exterior del país, así como también la publicidad en internet con Facebook y Google como principales canales. Una enorme polémica en la ejecución del gasto se produjo cuando se conoció que la mitad del dinero invertido en publicidad se realizó desde el Fondo de Programas para la Paz.

En **México**, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador redujo drásticamente el gasto en publicidad oficial en comparación con lo invertido por su antecesor, Enrique Peña Nieto. Con un presupuesto cinco veces menor al del gobierno anterior (FUNDAR, 2021; Artículo 19, 2022), pasó de significar el 10 % del mercado publicitario total al 1,5 % en 2021. Los medios en los que el gobierno de López Obrador más dinero invierte son, en consonancia con lo sucedido en Brasil y Argentina, los más importantes del país.

Entre las 10 empresas que más dinero reciben se concentra el 50 % del dinero. Televisa y Televisión Azteca se quedan cada una con un 10 % de lo invertido. El Grupo Fórmula y el Grupo La Jornada son los otros consorcios mediáticos que más dinero reciben, con un 4 % y un 9 % respectivamente (Artículo 19, 2022).

Gráfico 10: Participación de la publicidad oficial nacional en el mercado publicitario total



Fuente: Elaboración propia

En **Chile** se puede saber que el estallido social de 2019 significó un aumento del 11 % en lo pautado, con una cifra de US\$ 36 millones. En 2018, el gasto publicitario había tocado su punto más bajo desde comienzos del milenio. Durante 2020, el gasto volvió a bajar, a US\$ 34 millones, para llegar en 2021 a los US\$ 28 millones (CIPER, 2022). Estas cifras colocan el gasto publicitario gubernamental en el 2,8 % del total del mercado publicitario. Los medios donde el gobierno de Sebastián Piñera más invirtió en materia publicitaria también coinciden con los más grandes del mercado, aunque en relación con su antecesora, Michelle Bachelet, redujo lo invertido. Así, el Grupo El Mercurio representa un 16 % de las contrataciones publicitarias directas, mientras que el Grupo COPESA significa un 4 %.

Intentos de regulación y control del gasto en publicidad oficial

La regulación de la publicidad oficial es una de las deudas de los distintos procesos democráticos en el continente latinoamericano. Existen muy pocas experiencias de una regulación específica sobre este tema en los países de la región.

Una de las experiencias más importantes es la de **México**. Allí, la Constitución Nacional establece la obligación de realizar una asignación eficiente, imparcial y equitativa del dinero destinado a publicidad oficial. Además, existen una ley general y reglamentaciones secundarias para tal fin. En 2018, se sancionó la Ley General de Comunicación social, que regula los tres niveles de gobierno en relación con la publicidad pública. Sin embargo, esta ley, que menciona los tipos de mensajes que se pueden publicitar y determina generalidades en la forma en la cual debe distribuirse ese dinero, no determina criterios claros y objetivos sobre el reparto del gasto, así como tampoco clarifica modalidades de contratación. Por este motivo, fue declarada inconstitucional por el Máximo Tribunal de Justicia.

Por otro lado, la Ley Federal de Telecomunicaciones establece que las emisoras de radio y los canales de televisión comerciales deben ceder de manera gratuita al Estado espacios para boletines informativos o información de interés general.

En **Uruguay**, la regulación sobre publicidad oficial apenas se reduce a un artículo sancionado en la Ley de Presupuesto votada en diciembre de 2020. El artículo 774 establece que

deberá destinarse al menos un 20 % (veinte por ciento) del monto total de la publicidad oficial de alcance nacional a medios de comunicación, programas o reproducciones informativas o periodísticas comerciales o comunitarios, con realización y producción propias y radicados en localidades del interior, que tengan como área de servicio o distribución principal el lugar de su radicación u otras localidades del interior del país.⁶

Este artículo tuvo por objetivo equilibrar las cuentas y gastos entre los medios de la capital nacional, Montevideo, y el resto del país. Sin embargo, esta norma está pendiente de aplicación a 2022 por problemas en su proceso de reglamentación.

En el caso de **Argentina**, la regulación sobre publicidad oficial también cuenta con poca musculatura. La [resolución 247/2016](#) del Poder Ejecutivo establece cuatro criterios para la distribución. El primero es el alcance del medio relacionado a la cantidad de audiencia que tenga y su ámbito de cobertura. El segundo es la pertinencia del mensaje, y tiende a buscar coincidencias entre el público objetivo del mensaje y los canales o medios utilizados. El tercero es la zona geográfica, que indica que debe existir una correlación entre los mensajes y los lugares donde son promocionados. El cuarto, por último, es el fomento al federalismo y la pluralidad de voces, que indica que deben incluirse en los programas y planes de publicidad medios de todo el país y organizaciones sin fines de lucro de medios comunitarios, de pueblos originarios o cooperativos. La resolución establece además que todos los criterios deben ser ponderados en las campañas publicitarias y que ninguno de ellos debe significar más de un 60 % de la distribución.

En **Perú** sí existe una ley de publicidad oficial. Esta es la [Ley 28.874, Ley que Regula la Publicidad Estatal](#), del año 2006. La poca o nula claridad en los criterios y definiciones en la materia hizo que su existencia no tuviera grandes repercusiones en la disminución de discrecionalidades y arbitrariedades al momento de la gestión gubernamental.

La ley regula la publicidad nacional, regional y local y establece que deben existir planes acordes en los que se determinen y expliciten los criterios de pauta, así como también las justificaciones de esos criterios y objetivos. Se prohíbe el uso de estos fondos en beneficio de candidatos o partidos políticos, se llama a la descentralización del gasto en medios regionales y locales al tiempo que también se establece un sistema de control para la ejecución y rendición de los presupuestos.

Las imprecisiones de esta regulación hicieron que en 2017 el tema volviera a la agenda legislativa y se sancionara la ley 30.793 que prohibía la contratación de publicidad en medios privados; solo podía hacerse en medios estatales y en redes sociales. Esta ley fue declarada inconstitucional en 2018 por el Tribunal Constitucional y nunca llegó a aplicarse.

Brasil, por su parte, aprobó en pleno año electoral una ley que permitió el aumento del gasto en este concepto por parte de los distintos niveles de gobierno. La ley 14.356, de 2022, modifica las reglas sobre límites de gasto publicitario en años electorales para las dependencias del gobierno federal, estatal y municipal. De acuerdo con la nueva ley, el gobierno podrá invertir un monto equivalente al promedio mensual de los gastos de publicidad de los tres años anteriores, multiplicado por seis, considerando el monto comprometido para el cálculo.

6 Disponible en <https://www.gub.uy/presidencia/institucional/normativa/decreto-392022-reglamentacion-sobre-publicidad-oficial>

De acuerdo con la legislación anterior, el poder público debía limitarse, en la primera mitad del año electoral, a una cantidad equivalente al gasto medio en publicidad de la primera mitad de los tres años anteriores.

No es la única legislación existente en Brasil que condiciona de alguna manera el gasto en publicidad estatal. En 2010, se sancionó la ley 12.232, que busca regular las relaciones entre los distintos niveles del Estado y las agencias publicitarias. Esta ley pretende generar un proceso de licitación pública transparente para eliminar favoritismos y creó una subcomisión de análisis técnico y presupuestario de las propuestas.

4. Las grandes plataformas y su impacto en el sistema de medios

Como se ha planteado en este trabajo, el escenario de la convergencia establece una serie de desafíos en torno a la viabilidad de los medios de comunicación, actores que producen y ponen a circular contenidos de interés sociocultural. Uno de ellos, central, es la dependencia que tienen de las plataformas para acceder a niveles relevantes de visibilidad y masividad en torno a las audiencias y sus situaciones de consumos.

En ese contexto, las plataformas están concentradas en pocos dueños. Google (YouTube) y Meta (Facebook, Instagram y WhatsApp), pero también Amazon y Apple, son los gigantes digitales que basan sus negocios en los datos de sus usuarios y operan en un sistema sin regulación que se rige por estándares internacionales de la libertad de expresión. Lo que se materializa es una disputa muy clara entre los que producen los contenidos y los que ostentan la hegemonía en la red.

Los anuncios en línea son el oxígeno que les da vida a estas plataformas. Según Visual Capitalist, Alphabet obtuvo el 69 % de sus ingresos de sus servicios publicitarios directos y un 12 % extra de su servicio a terceros. Este 81 % significó en 2021 unos US\$ 208,6 mil millones. Para Meta, el porcentaje es todavía más alto: los ingresos publicitarios representan el 97,5 % de sus ingresos, esto es, un total de US\$ 115 mil millones. Si se tiene en cuenta que, según los datos de Havas Media, en 2021 la publicidad digital facturó US\$ 521 mil millones, puede deducirse que las dos *big tech* concentraron el 62 % del total.

Para tener en cuenta la relevancia del mercado latinoamericano para estas empresas, puede indicarse que Alphabet obtiene el 5 % de sus ingresos de países de la región, sin contemplar a los Estados Unidos. Esto implica un total de US\$ 12,8 mil millones. En el caso de Meta, el número se vuelve un poco más esquivo porque los ingresos latinoamericanos quedan mezclados junto a los provenientes de África y Oceanía en una bolsa que implica el 9 % de sus ingresos. Es decir, unos US\$ 10,6 mil millones.

Tanto a nivel regional como mundial, el duopolio de Alphabet y Meta se encuentra disputado cada vez más por los grandes centros de *e-commerce*, como Amazon y Mercado Libre. Este último es particularmente fuerte en América Latina, de donde es oriundo. En los datos regionales, generados por Admetricks, puede observarse que en muchos países los grandes centros de *retail* online crecen en facturación porque los anunciantes encuentran allí canales de venta directa con sus potenciales clientes. A nivel mundial, según Dentsu y Zenith, el mercado de publicidad en *retail-media* ya alcanza el 11 % de toda la facturación publicitaria. Así, se confirma que el duopolio podría transformarse en un tridente en pocos años si suma a Amazon.

El enfrentamiento derivado de esta disputa por la torta publicitaria entre medios y plataformas se expresa, por ejemplo, en reclamos como el de los dueños de empresas de medios que demandan que

aunque sostengan lo contrario, Google y Meta también cumplen un rol en la edición al seleccionar el orden de aparición de una noticia por sobre otra en los resultados de búsqueda. Tienen un rol activo sobre los contenidos que toman gratuitamente de los medios, definen sus propios criterios de calidad y, de acuerdo a ellos, jerarquizan y mejoran el posicionamiento de una nota periodística en la web (Marino, 2022).

En ese marco, resulta útil rescatar y resaltar los principales motivos por los cuales las grandes plataformas digitales publicitarias (Google y Meta, principalmente) deben colaborar con la viabilidad del sistema de medios de comunicación en los distintos países donde participan:

1. Sus actividades están directamente relacionadas con la circulación de noticias tanto desde la relevancia de esos contenidos en sus servicios como en la misma actividad editorial o de moderación que realizan sobre el amplísimo universo informativo;
2. su escala y mecanismo de contratación publicitaria les facilitó la rápida captura del mercado con muy pocas posibilidades de competir con los agentes tradicionales;
3. cuentan con prácticas abusivas de su posición dominante en el segmento de intermediación comercial para reforzar su poderío, y
4. generan un gran costo social y cultural al facilitar los medios para que se agilicen los procesos de desinformación y circulación de noticias falsas, discursos de odio y refuerzo de sesgos (UNESCO, 2022).

Esos reclamos se manifiestan, además, en aspectos institucionales y de políticas públicas. La necesidad de contar con regulaciones estatales para el entorno digital tuvo su primera expresión con la Directiva de Copyright (2019)⁷ que se aprobó en la Unión Europea para que las plataformas pagaran por el uso de contenidos y se hicieran responsables por la circulación de contenido protegido por derecho de autor y por el uso de filtros automatizados. Recientemente se consolidó con la sanción de las leyes de Mercados Digitales y de Servicios Audiovisuales en el parlamento regional europeo, pero se mantiene como un debate pendiente en América Latina en términos institucionales.

No es así para el sector comercial de los medios. En 2022, en ocasión del Día Mundial de la Libertad de Prensa organizado por UNESCO en Punta del Este, Daniel Dessein, presidente de la entidad que nuclea las empresas periodísticas de Argentina, planteaba que los medios tradicionales actúan en «un mercado completamente distorsionado y deprimido en cuanto a los precios de nuestra publicidad, por lo que lograr la viabilidad es cada vez más difícil».

Con relación a las búsquedas novedosas de financiamiento, subrayó que en Argentina «se han firmado acuerdos tanto con Google como con Meta. La Argentina fue uno de los primeros 8 países que entró en el programa organizado por Google que implica el pago por ciertos tipos de contenidos». Sin embargo, consideró que estas medidas no son suficientes, ya que las cifras representan «menos del 1 % de las ecuaciones económicas de los medios de comunicación» y no logran resolver las pérdidas que ha sufrido la industria periodística en los últimos años.

Google News Initiative es una iniciativa que está presente en América Latina desde 2018. El reporte de su empresa controlante expone que a través de distintos programas lleva una inversión de US\$ 26 millones en todo el continente. Estos fondos han tenido como destinatarios a unos 1190 medios asociados, lo que da un promedio aproximado de US\$ 22.000 por cada medio en dos años de desarrollo del programa. A nivel mundial, la cifra asciende a US\$ 189 millones y 6250 medios «asistidos». Los programas desarrollados por Google van desde las capacitaciones a redacciones o periodistas en distintas áreas de la comunicación digital a actualizaciones sobre gestión de modelos de negocio, mejoras en los rendimientos de sitios web y crecimiento en la recaudación publicitaria a través de los servicios de programática de la empresa. Pero parece ser un recurso escaso para el problema integral de la industria y sus desafíos.

7 Disponible en <https://www.boe.es/doue/2019/130/L00092-00125.pdf>

América Latina se encuentra lejos de las discusiones por el pago por uso de contenidos que las grandes plataformas enfrentan en países como Australia, Canadá, Estados Unidos o la Unión Europea. Las grandes cámaras empresariales de medios y periodismo de la región impulsan desde hace algunos años la discusión sobre reglas que equilibren económicamente el mercado de la producción y distribución de noticias y contenidos mediáticos. En un documento publicado en octubre de 2021, más de diez organizaciones que nuclean a actores del mercado periodístico latinoamericano (la Sociedad Interamericana de Prensa –SIP- y la Asociación Internacional de Radiodifusión AIR-, principalmente), las grandes empresas, llaman a promover el pago de plataformas digitales por el uso de contenidos mediáticos. El documento, titulado [«Medios de toda América llamamos a defender el valor del periodismo profesional en el ecosistema digital»](#), rescata las experiencias mencionadas y expone:

- «Los miembros de la industria periodística creemos que deben existir abordajes coherentes a nivel global para hacer efectivo un derecho que tiene su base tanto en la propiedad intelectual como en las normas de defensa de la competencia.»
- «Es fundamental que se eviten prácticas abusivas en el mercado de la publicidad digital, donde las plataformas son a la vez árbitros y jugadores principales.»
- «Debe prestarse suma atención a la cuestión de los algoritmos, que condicionan la distribución de los contenidos y su llegada a la sociedad.»
- «Son valorables recientes iniciativas de empresas como Google y Facebook tendientes a pagar a medios de algunos países por licencias de contenidos. Pero creemos que esos programas no constituyen aún la respuesta justa e integral que la industria requiere.»
- «La compensación no debe ser una decisión unilateral de las plataformas, sino el fruto acordado de un derecho universal, preexistente y proporcionado para los editores.»

Por su parte, la Federación Internacional de Periodistas (FIP, que podría ser considerada como la contracara mundial de las cámaras empresariales regionales) también hizo su reclamo para que los Estados diseñen políticas que atiendan el desbalance económico y el grave problema de viabilidad de la actividad periodística. En su «Plataforma mundial para el periodismo de calidad» (2020) para salvar y proteger los puestos de trabajo en la industria de los medios de comunicación, la FIP pide, entre otras cosas:

- Que todos los gobiernos inicien inmediatamente negociaciones con la GAFAM –Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft– para recaudar un impuesto sobre los ingresos generados en su territorio nacional: gravar estos ingresos al 6 % inyectaría 54.000 millones de dólares en el periodismo.
- Que estos fondos sean administrados conjuntamente por sindicatos representativos de periodistas y trabajadores de los medios de comunicación y organizaciones nacionales de empleadores.
- Que todo plan de reactivación del periodismo debe ir acompañado del apoyo necesario para revitalizar las salas de redacción con personal capacitado capaz de proporcionar información fiable, y no debe utilizarse para apuntalar modelos de negocio basados en fondos de inversión que buscan el beneficio a cualquier precio y que ya fracasaron en el pasado.
- Que estos fondos se utilicen principalmente para apoyar a empresas de medios de comunicación independientes, cooperativas y sin fines de lucro.

- Que los medios de comunicación de servicio público, los medios de comunicación privados y los medios de comunicación nacionales y locales puedan beneficiarse de la reducción de los impuestos nacionales.
- Que los gobiernos financien suscripciones digitales gratuitas para los más jóvenes (6-18 años) como parte del acceso a la educación y la información, en línea con los compromisos de la UNESCO, y que las familias con una suscripción a los medios de comunicación obtengan créditos fiscales.

En este punto resulta interesante tomar como modelos los tipos de intervención política en pos de equilibrar la relación entre medios y plataformas que establece Radsch (2022) en el informe «Making Big Tech Pay for the News They Use [Hacer que los gigantes tecnológicos paguen por las noticias que usan]» del Center for International Media Assistance. El trabajo ofrece tres formas de abordaje para incidir en la viabilidad del periodismo y de los medios de comunicación: el primero es la generación de impuestos a la publicidad digital; el segundo la creación de instancias obligatorias de negociación colectiva de medios con los gigantes digitales, y el tercero consiste en el pago de licencias por parte de las plataformas por el uso de los contenidos de los medios.

En América Latina, este tipo de abordajes están lejos de integrarse a las discusiones sobre proyectos o propuestas de regulación a plataformas digitales. En general, el impulso principal de los países de la región ha estado centrado en cobrar impuestos al valor agregado (IVA) o a la renta empresarial (casos de Chile o Uruguay, entre otros), pero no fundamentado en su impacto en la viabilidad de los medios de comunicación y sin destino específico. Los recursos generados por el establecimiento de regímenes tributarios alcanzan a todas las plataformas digitales (no solo a las llamadas «de contenido») y lo recaudado tiene como destino las rentas generales del país.

Por ejemplo, en Colombia el debate tomó fuerza con el cambio de gobierno en 2022 y la sanción en diciembre de ese año de una ley de reforma tributaria que incluyó, bajo recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el concepto de «presencia económica significativa», creado para encuadrar a personas no residentes o entidades no establecidas en el país, cuyas actividades serán sometidas de renta y complementarios a una tarifa del 3 % sobre la totalidad de ingresos brutos de la venta de bienes o prestación de servicios desde el exterior. Esta figura, que entrará en vigencia en enero de 2024, alcanza a todas las grandes plataformas digitales que tienen actividad y prestan servicios en el país.

Solamente en Brasil hay dos iniciativas relacionadas específicamente con el tema de este informe. Una de ellas es impulsada por empresarios y otra por el sindicato de periodistas brasileños. Por un lado, el proyecto de ley 2630/20, «Ley Brasileña de Libertad, Responsabilidad y Transparencia en Internet» –informalmente llamada «Ley Fake News»–, incluye un artículo que establece que las plataformas deberán pagar a los medios de comunicación por la utilización de sus contenidos. Esta iniciativa fue rechazada por las principales plataformas digitales (Facebook, Instagram, Mercado Libre, Twitter y Google).

Por otra parte, la Federación Nacional de Periodistas impulsa⁸ la creación de un impuesto a plataformas para financiar la actividad periodística. La iniciativa busca la creación de una Contribución por Intervención en el Ámbito Económico, en la que las tasas a aplicarse serían progresivas y se aplicarían sobre los ingresos brutos de las plataformas digitales.

8 Para más información, visitar el siguiente link: <https://www.ifj.org/es/centro-de-medios/noticias/detalle/category/press-releases/article/brasil-fenaj-insiste-en-la-necesidad-de-impulsar-impuestos-a-las-grandes-plataformas-de-internet.html>

Así, se establecen variaciones del 0,5 % al 5 % de acuerdo al tamaño y facturación de la empresa. Lo recaudado serviría para crear el Fondo Nacional de Apoyo y Estímulo al Periodismo, que tiene como objetivo financiar programas y proyectos de comunicación social y periodismo, capacitación, promoción de la actividad periodística independiente y protección de los derechos de los trabajadores periodísticos y de los medios en general. Para que las empresas privadas de medios tengan acceso a los recursos del fondo, deberán respetar la relación laboral, convenios laborales y mínimos salariales, así como medidas para eliminar los despidos injustificados.

5. Potencialidades y desafíos de la aplicación en América Latina de las recomendaciones UNESCO para la viabilidad de los medios de comunicación

Este informe trabajó sobre la situación del sistema de medios de América Latina, sus marcos y rasgos distintivos sector por sector, los aspectos de sus consumos, las acciones que implementa (o no) cada gestión estatal y su actualización en el marco de los modelos convergentes tras los impactos de los aislamientos por la pandemia de covid-19. Estos podrían resultar útiles como punto de partida de un diagnóstico integral de los desafíos y posibilidades de aplicación de las recomendaciones ya diseñadas para mejorar la viabilidad de los medios de comunicación como principio básico de la información como bien público.

Este mapeo permite identificar las necesidades y demandas de acciones a diseñar y ejecutar, tanto como los desafíos y las pertinencias de vincularlas con las propuestas de viabilidad presentadas por el *policy brief* de UNESCO 2022.

Como fuera planteado en el recorrido, los sistemas de medios de los países de América Latina exponen una mezcla de rasgos que incluyen aspectos diferentes e impiden identificar modelos generales que se antepongan a rasgos folklóricos. Esto admite, entonces, una directa relación con la recomendación general de UNESCO de que «cada país deberá desarrollar sus propias soluciones» para los problemas de viabilidad.

Los sistemas mediáticos de la región son dominados por la lógica comercial, con intervenciones públicas de baja densidad (regulación escasa y ausencia de políticas de medios de propiedad estatal relevantes). Para poder avanzar en generar condiciones económicas, sociales y políticas que refuercen la viabilidad de la actividad periodística en la región, los gobiernos deben abordar de manera integral las propuestas realizadas por UNESCO, ya que muchas de ellas se encuentran ausentes en los planes de acción estatales.

Es de vital importancia que América Latina avance en la creación de fondos de fomento o subsidios que reconozcan el valor de los medios locales, su impacto en el robustecimiento del periodismo como un bien común y sus aportes a las democracias locales. En este sentido, debería promoverse una distribución que contemple las asimetrías existentes al interior de estos sistemas y no refuercen las posiciones de los más poderosos económicamente. De forma más específica, es necesario ampliar las líneas de soporte para medios sin fines de lucro y alternativos.

Uno de los rasgos que se encuentran en el diagnóstico sobre cómo funcionan los medios de comunicación en América Latina y qué acciones de las propuestas por UNESCO para mejorar su viabilidad podrían contribuir a mejorar sus condiciones de viabilidad es que no hay una trayectoria extendida y sistemática de fondos robustos de carácter público o de iniciativas privadas. Y eso sucede de modo más claro en relación con la prensa y el periodismo, no así para el espacio audiovisual (con preeminencia del cine), como veremos enseguida, lo que resulta relevante dado que para la UNESCO «las inversiones en la formación y protección de periodistas, y en la defensa de la libertad de prensa, resultan inútiles si el cuadro de profesionales que se ganan la vida con el periodismo de interés público se reduce cada vez más».

Además, América Latina cuenta con una experiencia poco exitosa en la construcción de corporaciones públicas de medios de comunicación que consigan independencia editorial de los gobiernos de turno. En este sentido, resulta necesario evitar recortes presupuestarios y garantizar autonomías políticas y económicas en su gestión para que estos medios satisfagan necesidades y objetivos de interés público. La pertinencia de estas recomendaciones de UNESCO resulta tan relevante como lo desafiante de su aplicación, que demandará consensos extendidos con actores de la sociedad civil y compromiso de las fuerzas políticas de cada país.

Por otra parte, tal como se desprende de la descripción integral ofrecida, América Latina es una región en la que las audiencias pasan mucho tiempo expuestas a las redes sociales, incluso en comparación con lo que dedican al resto de los medios de comunicación. Eso convive con la supervivencia de algunos medios tradicionales (la televisión es el más utilizado todavía) y cierta decadencia de otros (como los diarios en papel y la radio, que perdieron terreno en el consumo frente a medios digitales).

Este aspecto vuelve entonces muy relevante y necesaria la posibilidad de ejecutar acciones «basadas en el conocimiento» para aumentar el nivel de información disponible sobre prácticas, consumos y usos de los medios de comunicación, confianza en los mismos e impacto económico de estas actividades.

La centralidad en el mercado digital (tanto en usos como en facturación publicitaria) de las *big tech* definen la centralidad de aplicar medidas ligadas a transparentar y democratizar la convivencia de nuestras sociedades con las plataformas digitales. Incluir internet como parte de la solución implica que los estados tomen medidas para que las plataformas que intermedian en el consumo de noticias o contenidos compartan datos con los productores locales además de garantizar interlocutores de esas empresas en los escenarios locales.

Por último, en la generación de entornos regulados para vincular medios y plataformas de una manera más democrática y productiva para la viabilidad de la actividad periodística, resulta imperioso contemplar la particularidad del tamaño del mercado publicitario regional (mucho más pequeño que el de Estados Unidos o Europa), así como también la amplia diversidad de tamaños y formas de gestión en los sistemas mediáticos nacionales.

En línea con el diagnóstico y los objetivos de este trabajo, se encuentra que los gobiernos de América Latina, entonces, no abordan de manera concreta, ordenada y clara el problema de la viabilidad de la actividad periodística. En este sentido, puede decirse que existe una ausencia de la problemática planteada en términos del aporte social, económico y político que la actividad periodística realiza en estos escenarios. En ese sentido, para concluir, se proponen algunas estrategias de política pública que generarían los primeros pasos para responder a las recomendaciones de UNESCO en diálogo con los entornos locales y las particularidades latinoamericanas.

Los gobiernos deberían articular con plataformas y medios para:

1. Establecer un fondo de fomento a la producción de contenidos informativos con el objetivo de contribuir a garantizar la viabilidad y de potenciar la diversidad y el periodismo local, regional y nacional hacia adentro de los países.

- a) Creación del fondo a través de una ley sancionada por los poderes legislativos y que represente amplios acuerdos políticos;
- b) incluir definiciones claras sobre los mecanismos de entrega;
- c) transparentar criterios de distribución e información;

- d) definir contraprestaciones mínimas de los medios y productoras con foco en el interés público;
- e) incluir medios comerciales y no comerciales;
- f) garantizar distribución federal de los fondos, y
- g) nutrir este fondo con lo recaudado por tasas, impuestos o gravámenes a empresas de telecomunicaciones y plataformas digitales que brinden sus servicios bajo la modalidad de suscripción o con financiamiento publicitario.

2. Diseñar y establecer legalmente mecanismos institucionalizados y adecuados para que las grandes plataformas de contenidos paguen por los ingresos que obtienen por el uso de contenidos de medios de comunicación y el impacto negativo que generan en la viabilidad y la existencia de un sistema mediático plural y diverso.

- a) Garantizar que estos mecanismos sean eficientes para alcanzar a todos los tipos de medios de comunicación, incluidos los comunitarios, y no aumentar asimetrías al interior del sector.
- b) Del mismo modo, generar las condiciones para que la regulación redunde en un beneficio para la actividad periodística y mejores condiciones laborales para periodistas y otros trabajadores de los medios al evitar que solo se persiga un objetivo recaudatorio por parte de las empresas.

3. Regular la distribución de publicidad estatal en medios privados a través de normas integrales sancionadas por los poderes legislativos y que se proponga una distribución justa y transparente.

- a) Definir de manera clara los fines de las contrataciones publicitarias con las características de los mensajes, sus limitaciones y distinción entre publicidad institucional (aquella que informa sobre actos de gobierno) y publicidad de interés público (aquella que brinda información necesaria para la ciudadanía);
- b) establecer criterios para la distribución de los fondos que se ajusten a información pública y federal sobre usos, comportamientos y prácticas de las audiencias sin quedar supeditada a un único proveedor privado;
- c) no utilizar la publicidad oficial como mecanismo de fomento a la actividad de los medios de comunicación;
- d) no discriminar ningún tipo de medio de comunicación para la distribución de la publicidad por su línea editorial, estructura de propiedad, lugar geográfico o tamaño;
- e) transparentar la ejecución de los presupuestos y brindar información pública sobre los destinos de los fondos de manera periódica y clara;
- f) establecer mecanismos de contratación transparentes que vuelvan más eficiente la utilización de los fondos públicos y permitan mejorar la amplitud de la llegada de los mensajes;
- g) no permitir el aumento exponencial del gasto publicitario de gobiernos durante años electorales ni la alta concentración de la distribución en un mismo grupo mediático.

4. Incorporar un enfoque específico para las organizaciones de medios de comunicación en los presupuestos por resultados para el diseño de recursos impositivos. Los ministerios de Finanzas o Hacienda pueden contribuir a generar mecanismos que de modo indirecto contribuyan a la viabilidad de actores que acceden a este tipo de beneficios.

- a) Potenciar el uso de fuentes de financiamiento público innovadoras relacionadas con el sistema de medios de comunicación. Esto podría implicar un mecanismo directo para los medios como receptores o uno que se enfoque en las audiencias, que financie consumos de medios, suscripciones, etcétera.
- b) Establecer en la legislación criterios de elegibilidad claros, sencillos, objetivos y fácilmente medibles para acceder a los beneficios tributarios, lo que limitaría la discrecionalidad, evitaría negociaciones con las autoridades y aumentaría la transparencia.
- c) Establecer exenciones específicas a ciertos servicios digitales, con el fin de otorgar determinados incentivos. Es importante procurar que tales exenciones se hagan extensivas también a los proveedores nacionales, de manera de no incentivar una competencia desleal.
- d) Generar incentivos a la demanda, como programas de beneficios en suscripciones digitales a medios periodísticos, reducción de impuestos nacionales o locales a quienes contraten publicidad en medios regionales o locales o programas de mecenazgo que incluso permitan institucionalizar los programas de ayuda a periodistas de las grandes plataformas digitales como Google y Meta.

Bibliografía

- Angarita, J. (1.º de agosto 2022). «Gastos de publicidad oficial de administración Duque y otros gobiernos», *RCN Radio*. Disponible en <https://www.rcnradio.com/politica/gastos-de-publicidad-oficial-de-administracion-duque-y-otros-gobiernos>
- Artículo 19 (2022). «En la primera mitad del sexenio persisten las malas prácticas en publicidad oficial; urge que el Congreso legisle». Disponible en <https://articulo19.org/publicidad-oficial-2021/>
- Becerra, M. (2010). «Las noticias van al mercado: etapas de la historia de los medios en la Argentina», en G. Lugones y J. Flores (comps.), *Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el bicentenario*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, pp. 139-165.
- Becerra, M. (2015). *Concentración y convergencia*. Buenos Aires: Paidós.
- CIPER (2022). «Publicidad estatal: el gasto público que requiere más control». Chile. Disponible en <https://www.ciperchile.cl/2022/04/30/publicidad-estatal-el-gasto-publico-que-necesita-mas-control/>
- Comscore (2022). «Cambios en el consumidor digital en América Latina, 2022». Disponible en <https://www.comscore.com/Insights/Events-and-Webinars/Webinar/2022/Cambios-en-el-consumidor-digital-en-America-Latina-2022>
- Datos Argentina (2021). «Montos destinados a la publicidad oficial por parte del Poder Ejecutivo de la Nación durante el año 2021, entre enero y septiembre» (informe). Disponible en https://datos.gob.ar/dataset/jgm-publicidad-oficial/archivo/jgm_1.12
- Espada, A. (2021). «El impacto de la pandemia del covid-19 en la sostenibilidad de los medios de comunicación en América Latina: cambios y transformaciones en los modelos de producción, fuentes de ingreso y productos de los medios latinoamericanos» (informe). Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377631>
- Espada, A. y S. Marino (27 de agosto 2022). «Cayó el gasto en publicidad oficial pero aumentó la concentración en los principales grupos», *Chequeado*. Disponible en <https://chequeado.com/el-explicador/cayo-el-gasto-en-publicidad-oficial-pero-aumento-la-concentracion-en-los-principales-grupos-de-medios/>
- Federación Internacional de Periodistas (29 de abril 2020). «La FIP lanza una plataforma mundial para el periodismo de calidad». Disponible en <https://www.ifj.org/es/centro-de-medios/noticias/detalle/category/world-press-freedom-day-2020/article/la-fip-lanza-una-plataforma-mundial-para-el-periodismo-de-calidad.html>
- Fundación para la Libertad de Prensa (2022). «La vanidad del presidente Duque y el deterioro de la libertad de prensa». Disponible en <https://www.flip.org.co/index.php/es/publicaciones/informes/item/2931-el-presidente-confinado>
- FUNDAR (2021). «Las tendencias de la Publicidad Oficial en el segundo año de AMLO: disminución del gasto, concentración y "gasto decembrino"». Disponible en <https://fundar.org.mx/publicidad-oficial-2020/>
- García Ramírez, D. (2015). «El modelo de televisión regional en Colombia: canales públicos bajo los parámetros del mercado». Disponible en <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/signoypensamiento/article/view/13260>
- Global Web Index (2023). «The Global Media Landscape» (informe). Disponible en <https://mpost.io/wp-content/uploads/GWI-Global-Media-Landscape-2023.pdf>
- Marino, C. (19 de setiembre 2022). «Google, Facebook y los desiertos informativos», *Letra P*. Disponible en <https://www.lettrap.com.ar/nota/2022-9-19-9-17-0-google-facebook-y-los-desiertos-informativos>
- Marino, S. y A. Espada (2022). «¿Quiénes producen y quiénes distribuyen información en Argentina?», en *Revista Voces en el Fénix*, 74. Disponible en <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/quienes-producen-y-quienes-distribuyen-informacion-en-la-argentina/>
- Mazza, L. y R. Buono (3 de febrero 2020). «A conta da publicidade oficial», *Piauí*. Disponible en <https://piaui.folha.uol.com.br/conta-da-publicidade-oficial/>
- Media Ownership Monitor (2016). «Estudio del marco legal sobre la concentración de medios de comunicación en el Perú» (informe). Perú. Disponible en http://www.mom-gmr.org/uploads/tx_lfrogmom/documents/1-205_import.pdf
- Media Ownership Monitor (2017a). «¿De quién son los medios?» (informe). Colombia. Disponible en <http://www.monitoreodemedios.co/contexto-generalhttp://colombia.mom-gmr.org/es/>
- Media Ownership Monitor (2017b). «¿Quién controla los medios en Brasil?» (informe). Brasil. Disponible en <http://brazil.mom-gmr.org/es/>

- Media Ownership Monitor (2018a). «¿Quiénes están detrás de los medios en México?» (informe). México. Disponible en <http://mexico.mom-gmr.org/es/>
- Media Ownership Monitor (2018b). «¿Quiénes son los dueños de los medios en Argentina?» (informe). Argentina. Disponible en <http://argentina.mom-gmr.org/es/>
- Menezes, L. (15 de julio 2022). «É falso que Bolsonaro gastou apenas R\$ 65 milhões com publicidade por ano», *AosFatos*. Disponible en <https://www.aosfatos.org/noticias/e-falso-que-bolsonaro-gastou-apenas-r-65-milhoes-com-publicidade-por-ano/>
- Radsch, C. (7 de julio 2022). «Making Big Tech Pay for the News They Use», Center for International Media Assistance. Disponible en <https://www.cima.ned.org/publication/making-big-tech-pay-for-the-news-they-use/>
- Ribeiro, P. (6 de junio 2020). «Caixa e Banco do Brasil terão que explicar gastos com publicidade», *Paraná Portal*. Disponible en <https://paranaportal.uol.com.br/opiniaosintonia-fina/caixa-e-banco-do-brasil-terao-que-explicar-gastos-com-publicidade>
- Sherlock Communications (2021), Informe de consumo de Medios Latam. Disponible en <https://www.sherlockcomms.com/es/informe-medios-latam/>
- UNESCO (2021). «Declaración de Windhoek+30: La información como bien común» (conferencia). Windhoek, Namibia. Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378158_spa
- UNESCO (2022). «Encontrar mecanismos para que el periodismo prospere. Opciones de política para respaldar la viabilidad de los medios de comunicación» (informe). Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381146>
- Zenith (2020), Digital Advertising, Disponible en <https://www.zenithmedia.com/digital-advertising-to-exceed-60-of-global-adspend-in-2022/>

Sobre los autores



Santiago Marino

Doctor en Ciencias Sociales, Magister en Comunicación y cultura y Licenciado en Comunicación (Universidad de Buenos Aires). Docente e investigador en la Universidad de Quilmes, Universidad de Buenos Aires, Universidad de San Andrés y Universidad del Salvador.



Agustín Espada

Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), Director de la Maestría en Industrias Culturales (Universidad Nacional de Quilmes) e investigador en la Universidad de Quilmes.



Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información, disponibles en: unesdoc.unesco.org

- # 1. Gasto público en la educación de América Latina. ¿Puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos? Amalia Toledo, Carolina Botero y Luisa Guzmán (También disponible en inglés)
- # 2. La información y el conocimiento abierto en el contexto de la cooperación multilateral: Aspectos clave para la revisión del Acuerdo Regional No.7 de ALADI - Juan Carlos Lara y Carolina Rossini
- # 3. Principios y "buenas prácticas" para los medios públicos en América Latina. Martín Becerra y Silvio Waisbord.
- # 4. Guía político- pedagógica sobre la incorporación de la temática de libertad de expresión y de acceso a la información pública en la formación de operadores judiciales en América Latina. Catalina Botero.
- #5. Regulación independiente de la radio y teledifusión: Una revisión de políticas y prácticas internacionales. Eve Salomon. (También disponible en inglés y portugués)
- # 6 Internet y la libertad de expresión. Andrew Puddephatt. (También disponible en inglés y portugués)
- # 7 Concentración de medios y libertad de expresión: normas globales y consecuencias para las Américas. Toby Mendel, Ángel García Castillejo y Gustavo Gómez. (También disponible en inglés).
- # 8 Acceso a la información: Lecciones de la América Latina. Bill Orme. (También disponible en inglés)
- # 9 Guía para operadores judiciales sobre la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible con énfasis en el ODS 16. Javier Benech
- # 10 Mejores prácticas para orientar el diálogo entre el Poder Judicial y la prensa. Guía para jueces y periodistas.
- # 11 La seguridad de los periodistas en las agendas de derechos humanos y desarrollo sostenible: oportunidades para mejorar los mecanismos de reporte sobre violaciones de derechos humanos en Guatemala, Honduras y El Salvador. Oscar Antonio Pérez y Luis Enrique Salazar (También disponible en inglés)
- # 12 Manual de periodismo de investigación. Ética / Narrativa / Investigación / Seguridad. Mauricio Weibel Barbosa
- # 13 La convergencia de medios, telecomunicaciones e internet en la perspectiva de la competencia: Hacia un enfoque multicompreensivo. Martín Becerra y Guillermo Mastrini
- # 14 Redes sociales y elecciones. Andrew Puddephatt (También disponible en inglés)
- # 15 Foro de Alto Nivel: Fortalecimiento del Estado de Derecho y los Derechos Humanos para lograr sociedades pacíficas, justas, inclusivas y transparentes. Javier Benech.
- # 16 Infancia, democracia y libertad de expresión. Emilio García Méndez. (También disponible en inglés)
- # 17 Desafíos y asimetrías regulatorias de los servicios audiovisuales en Internet ¿Qué hacer? OBSERVACOM
- # 18 Manual de periodismo de tecnología. Investigación | Escritura | Temas | Seguridad Natalia Zuazo
- # 19 Niños, niñas y el uso de internet en São Paulo y Buenos Aires: estudios a partir de una perspectiva de igualdad de género
- # 20 Acceso abierto en instituciones de educación superior en América Latina - Julio Gaitán Bohórquez y María Juliana Soto Narváez
- # 21 La lapicera y la cámara no son enemigos; los uniformes tampoco - Eduardo Bertoni. (También disponible en inglés)
- # 22 Síntesis de decisiones de acceso a la información pública en América Latina - Daniel Ospina Celis y Catalina Botero Marino. (También disponible en inglés)
- # 23 El papel de las defensorías del público en el entorno digital - Gabriel Sosa Plata