

Intervención del Estado en Comunicación: políticas públicas para la democratización de la comunicación. Aproximación al caso de Ecuador

State intervention in communication: public policies for the democratization of communication. Approach to the case of Ecuador

Autora: Dra. Palmira Chavero, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Ecuador- pchavero@gmail.com

Resumen: Tras décadas de autorregulación mediática, en los últimos años está resurgiendo el debate sobre la regulación de la comunicación en América Latina y el Caribe, siendo cada vez más los países de la región que cuentan con leyes de comunicación (o afines) o están debatiendo su implementación. Ecuador, con la Ley Orgánica de Comunicación (LOC, 2013), propone la democratización de la comunicación como eje articulador de su política pública.

La implementación de la LOC supone la intervención del Estado en pro de la normalización de la actividad periodística y defensa de los derechos ciudadanos frente a los abusos de las grandes empresas mediáticas. Sin embargo, su aplicación viene acompañada de importantes críticas, que alegan una limitación y control de algunas libertades. Las políticas públicas en comunicación determina, en todo caso, la reconfiguración del sistema mediático de Ecuador. En este *paper* realizamos una aproximación al sistema ecuatoriano a partir del análisis de las categorías teóricas tradicionales y de las nuevas surgidas en el país.

Palabras Clave: sistema mediático, regulación, medios de comunicación, política pública, Ecuador

Abstract: After decades of media self-regulation, in recent years it is resurfacing the debate on the regulation of communication in Latin America and the Caribbean, so that more and more countries in the region have laws of communication (or similar) or they are debating whether to implement them. Ecuador has been one of the last countries in the region to approve the Organic Law of Communication (LOC, 2013), with the proposed democratization of communication as a linchpin of public communication policy.

The implementation of the LOC assumes, first, government intervention in favor of the normalization of journalism and defense of citizens' rights against abuses of big media companies. However, law enforcement is accompanied by important critics, who claim a limitation and control of certain freedoms. The development of public policy in communication determines, in any case, the reconfiguration of the media system of Ecuador. In this paper we will make an approach to the Ecuadorian media system, based on the analysis of traditional theoretical categories and new variables arising in the country.

Key words: media system, regulation, media, public policy, Ecuador

Tabla de contenidos:

1. Introducción
2. Cuestiones metodológicas
 - 3.1 El papel del Estado en el sector mediático, elemento diferenciador de América Latina
 - 3.2 Características de un modelo propio
 - 3.3 Evaluación de la política pública
4. A modo de conclusión

5. Referencias bibliográficas

6. Notas bibliográficas

1. Introducción

Una de las líneas de investigación más trabajadas en los estudios de Comunicación es la referida a la relación que se establece entre los medios de comunicación y el poder político, relación ésta en la que intervienen también otros agentes, como los actores económicos y sociales. Uno de los trabajos tradicionales que ha sistematizado esta interacción es el realizado por Hallin y Mancini (2004), quienes proponen una tipología de "sistemas mediáticos" a partir del análisis de un conjunto de variables. Los autores de la célebre obra *Sistemas mediáticos comparados* proponen una tipología de modelos a partir del análisis de cuatro dimensiones, a saber:

- a) Industria de la prensa. Una de las características que define la configuración del sistema de comunicación de un país es el nacimiento y desarrollo de su mercado periodístico: momento de aparición de los medios, función originaria, evolución y grado de consolidación, consumo de medios o perfil de la audiencia son algunos de los indicadores a examinar, además de los modos de financiación, entre otros.
- b) Paralelismo político. Convertido en uno de los aspectos fundamentales, bajo este concepto se analizan los tipos de relación que se dan entre los medios de comunicación y los actores políticos. No se trata aquí de concentrarse en la prensa de partido, sino de todas las relaciones de (in)dependencia que pueden llegar a establecerse entre ambos actores y entre ellos y el electorado-audiencia.

- c) Profesionalización y autonomía de los periodistas. Lejos de lo que pudiera parecer, no se aborda en esta dimensión (o no sólo) la titulación de los trabajadores del sector, sino todos los aspectos que inciden en el desarrollo de la actividad a nivel grupal: niveles de autonomía, intrusismo laboral, funcionamiento como *lobby*, asociacionismo de los profesionales y su incidencia (Ortega y Humanos, 2000, p. 165), códigos deontológicos, etc.
- d) Papel del Estado. El rol que desempeña el Estado es otra de las características fundamentales que configura la tipología de sistema mediático; además de la regulación y la propiedad de los medios como vía directa de intervención, también es importante identificar formas de intervención estatal indirecta (concesión de frecuencias, etc.).

El análisis de estas de estas dimensiones permite la clasificación de los países (al menos de los que componen el estudio) de tres tipos de sistemas mediáticos. El primero es el Liberal o del Atlántico Norte, que se da en países como Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña o Irlanda y se caracteriza por un volumen medio de tiradas, una prensa fundamentalmente comercial y autónoma y buenos niveles de profesionalización. El segundo modelo es el Democrático Corporativo, presente en los países del Norte de Europa y con volúmenes importantes de tirada, una prensa comercial neutral y altos niveles de profesionalización. Por último, el sistema de Pluralismo Polarizado, típico de los países del Mediterráneo, se caracteriza por una tirada media, niveles relativamente bajos de profesionalización y un alto paralelismo político y la intervención del Estado en el sector mediático.

Conviene advertir que estos tres modelos son propuestas ideales, es decir, son tipos que responden a la sistematización de las dimensiones expuestas, pero no suponen la homogeneidad de todos los países que forman parte de los mismos modelos, sino que se trata de patrones de sistemas mediáticos a los que cada país se ajusta en distinto grado. No en vano, los propios autores reconocen la variación incluso de algunos aspectos de los modelos propuestos y el nacimiento de “contra-tendencias” que vendrían a modificar la propuesta inicial.

La propuesta de Hallin y Mancini está elaborada a partir del análisis de 18 países de Europa Occidental y América del Norte, quedando fuera del estudio los países de la región latinoamericana. En este trabajo realizamos una aproximación a algunas de las características del sistema de medios de Ecuador, haciendo especial énfasis en el papel del Estado, convertido en uno de los elementos diferenciadores en América Latina en los últimos años. La modalidad clásica de intervención del Estado es la propiedad de medios de comunicación, a través de la figura de los medios públicos, generalmente la radiotelevisión. Junto a ella, las subvenciones a los medios, el rol del Estado como anunciante o las leyes que abordan o regulan alguno de los aspectos de la comunicación (contenido, acceso a la información, concentración de la propiedad, comunicación electoral o concesión de licencias) son otras formas de intervención estatal (Hallin & Mancini, 2004, p. 39).

Antes de pasar al análisis del caso ecuatoriano, es importante traer las matizaciones que otros autores han realizado a la propuesta de Hallin & Mancini. Uno de ellos es Alburquerque (2012), quien reclama la ruptura de la dependencia de la visión occidental para el análisis de países con democracias emergentes. En este sentido, el autor

propone una revisión del concepto “paralelismo político”, para el que habrían de considerarse dos niveles de análisis. El primero, en función de la relación entre partidos políticos y medios de comunicación, a estudiar en función de tres categorías: organización (vínculo entre el partido y el medio), metas partidarias (coincidencia entre las posiciones de los dos actores) y el apoyo que brinda el partido (coherencia entre las preferencias políticas de los medios y de los lectores). En segundo lugar, atendiendo a la relación que se establece entre los sistemas de partidos y los sistemas de medios, esto es, la relación existente entre los lectores de un medio y los votos recibidos por los partidos con los que se asocia a ese medio.

En términos generales, encontramos algunas características que comparte la historia mediática de América Latina (Becerra, 2014, p. 63):

- Lógica comercial como protagonista del funcionamiento de las industrias culturales.
- Ausencia de servicios públicos no gubernamentales y uso de los medios de gestión estatal como órganos propagadores del discurso gubernamental.
- Procesos de concentración de la propiedad del sistema de medios.
- Centralización de la producción de contenidos informativos y de entretenimiento en los principales puntos urbanos de cada país.
- Sistemas poco regulados pero fuertemente controlados por la relación que mantuvieron con los gobiernos.

Para realizar una correcta aproximación al caso latinoamericano, es preciso además tener en consideración otros aspectos. En primer lugar, la heterogeneidad de la región, formada por países con características, historia y desarrollo muy distinto que impiden pensar

en América Latina como un solo conjunto a tratar. En segundo lugar, la falta de institucionalidad tradicional de muchos países, lo cual acaba complejizando la implementación de planes y políticas públicas, por cuanto éstas terminan convirtiéndose en seña de identidad de un partido u otro. Por último, hay que tener muy en cuenta la inestabilidad política que caracteriza al Sur de América, lo cual hace muy difícil plantear modelos que trasciendan ciertos períodos políticos. Todo ello podría indicar la necesidad de plantear diferentes modelos de sistemas mediáticos para entender en su totalidad y complejidad el funcionamiento comunicativo de América Latina y, más aun, cabría pensar que es más plausible hablar de modelos asociados a ciertos períodos políticos (gobiernos) que a ámbitos geográficos.

2. Cuestiones metodológicas

En este trabajo realizamos una aproximación teórica a las características que definen las políticas públicas en comunicación que se vienen implementando en los últimos años en Ecuador, haciendo especial énfasis en la Ley Orgánica de Comunicación (2013) como propuesta principal del período actual. A partir de las categorías teóricas tradicionalmente utilizadas en el estudio de la comunicación, realizamos un análisis del caso ecuatoriano a fin de aproximarnos a una formulación del sistema mediático que define al país. Para ello, partimos del análisis de las normativas aprobadas en los últimos años en Ecuador, así como de las medidas implementadas en materia de comunicación y de los datos y resoluciones emitidas por los organismos de regulación de la información y la comunicación con los que cuenta el país. A partir de estos datos, realizamos una evaluación de las políticas públicas en comunicación ecuatorianas.

3.1 El papel del Estado en el sector mediático, elemento diferenciador de América Latina

Tradicionalmente, el sector de los medios de comunicación ha sido uno de los que menor injerencia del Estado ha tenido a nivel internacional, fundamentalmente por la primacía otorgada a políticas desregulatorias promovidas desde los países del Norte. A pesar de eso, el Estado ha estado directa o indirectamente presente en el sector en gran parte de los países analizados en los estudios de Comunicación.

La acción del Estado ecuatoriano ha favorecido históricamente la concentración de la propiedad de las empresas mediáticas en manos privadas, su estrecha vinculación con el capital financiero y la formación de conglomerados mediáticos, a través de un conjunto de normas legales que fueron amparadas sucesivamente por gobiernos de distintos signos desde, al menos, 1937 (Cerbino et al., 2014). En este contexto, en el que los medios llegaron a tener un papel muy importante sobre las decisiones políticas y ciudadanas, es factible decir que medios de comunicación y política no tuvieron comportamientos independientes, siendo los medios quienes ostentaban el liderazgo en la producción de contenidos y sentidos.

En los últimos años, cada vez son más los países de América Latina en los que el Estado está tomando la iniciativa e interviniendo en el sector mediático. La principal herramienta de intervención, junto con la propiedad de los medios, es la elaboración de política pública en materia de comunicación.

En el caso de Ecuador, la Ley de Comunicación era una de las propuestas de Rafael Correa (Alianza País) de la campaña de 2007 pero, a pesar de su victoria, no se aprueba hasta el segundo mandato

de Alianza País. El proceso hasta su aprobación en la Asamblea Nacional fue extenso y tortuoso. El primer debate comenzó en diciembre de 2009 y su desarrollo no estuvo exento de interrupciones, lo que provocó que el segundo debate se diese sin voluntad política y con acuerdos mínimos, acentuando el enfrentamiento ya existente entre el gobierno y los medios privados (Cerbino *et al.*, 2012).

No obstante, la disputa del gobierno de Correa con los medios de comunicación se inicia mucho antes. En la Constitución de 2008, además de recoger por primera vez el derecho a la comunicación (Art. 18), se prohíbe que los banqueros tengan relación con el accionariado de los medios de comunicación, con lo cual el gobierno intenta romper los estrechos lazos entre ambos sectores —y cuya cercanía se había puesto de manifiesto en la última crisis económica. El artículo 312 de la nueva Constitución de Ecuador establece que:

“Las entidades o grupos financieros no podrán poseer participaciones permanentes, totales o parciales, en empresas ajenas a la actividad financiera. Se prohíbe la participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social, a entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas”.

“Cada entidad integrante del sistema financiero nacional tendrá una defensora o defensor del cliente, que será independiente de la institución y designado de acuerdo con la ley”.

En segundo lugar, la Agencia de Garantías de Depósitos (AGD) había incautado, fruto de la crisis de 1999-2000, algunos bienes a sus propietarios (fundamentalmente banqueros), entre ellos algunos medios de comunicación como el ahora diario público *El Telégrafo*[1].

Si bien la propuesta inicial era una redistribución de estos medios, en la actualidad siguen estando en manos del Estado y, en ocasiones, protagonizando un periodismo más cercano al oficialismo. Además de estas acciones, en noviembre de 2009, Rafael Correa limita la exoneración del pago de IVA a la importación de papel de periódico, uno de los beneficios fiscales de los que los medios se venían beneficiando desde hacía décadas. Ese mismo año comienza el debate sobre la futura Ley Orgánica de Comunicación, que se extiende —como avanzábamos— durante varios años de manera interrumpida y sin consensos, con la dimisión incluida de la presidenta de la Comisión Parlamentaria, Betty Carrillo (Checa, 2012).

Tras un complicado período, que incluye una consulta popular y modificaciones de la comisión encargada, el texto es finalmente aprobado el 25 de junio de 2013 (tampoco la votación del texto estuvo exenta de polémica). En términos generales, la Ley Orgánica de Comunicación presenta algunos puntos interesantes a tener en cuenta: la redistribución del espectro radioeléctrico en tercios (para medios privados, públicos y comunitarios, lo que supone además el reconocimiento legal de la figura de los medios comunitarios); la creación de dos órganos de regulación y supervisión del cumplimiento de la ley (Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación, Cordicom, y Superintendencia de la Información y la Comunicación, Supercom); el derecho a la reserva de la fuente y al secreto profesional, como mecanismos de protección al ejercicio profesional; derecho a la rectificación y a la réplica, como herramientas de protección del ciudadano; creación de la figura del defensor de las audiencias para los medios nacionales; linchamiento mediático (figura controvertida que proponía prohibir la difusión de información que desprestigiase a una persona o reduzca su

credibilidad y que es excluida en el reglamento posterior que desarrolla la ley); la profesionalización de la actividad y la regulación de algunos contenidos (Chavero & Oller, 2015).

Atendiendo al proceso de elaboración, podemos ver cómo la Ley Orgánica de Comunicación no responde estrictamente a una política pública “desde arriba” ni “desde abajo” (Canto, 2005), sino más bien a una formulación híbrida. Es decir, en un primer momento, en el proceso participan los distintos sectores afectados: en los debates estaban representados colectivos académicos, profesionales, políticos y ciudadanos; sin embargo, y ante la falta de consenso, acaba siendo una norma elaborada por la Asamblea Nacional tras la consulta popular de mayo de 2011 y, por tanto, con predominio de las posiciones políticas.

Además de la elaboración de la política pública, el Estado interviene de otras formas en el caso ecuatoriano:

1. Promotor y regulador de la política fiscal. En 2009, cuando la Ley de Comunicación era aún un proyecto, el Gobierno limita la exoneración del pago de IVA a la importación de papel de periódico, con lo que Correa se gana el descontento de los propietarios de los medios impresos. Asimismo, la intervención del Estado ha permitido establecer un salario mínimo que mejora las condiciones de los profesionales de la comunicación. En la actualidad, los profesionales con título universitario tienen un salario mínimo entre 570 y 849 dólares, en tanto que el de los profesionales certificados por el Servicio de Capacitación Profesional está entre 370 y 502 dólares mensuales [2].

2. Agente económico. En Ecuador, aunque no se cuenta con datos oficiales, el gobierno es en los últimos años el mayor anunciante: 5,8 millones de dólares en 2009 según algunas

estimaciones (Abad, 2010), 60 millones en 2010, 10 de los cuales habrían sido inversión de Presidencia, según otras (Checa, 2012).

3. Regulador de la propiedad mediática y separación del poder financiero del sector mediático. Con la nueva regulación, los medios privados no podrán superar el 33% del espectro radioeléctrico, el mismo porcentaje que se aplica a los medios públicos, en tanto que el 34% restante se reserva para los medios de comunicación comunitarios.

4. Propiedad de medios. En 2007, con la llegada de Rafael Correa a la presidencia, se crean los medios públicos *Ecuador TV*, *Radio Pública de Ecuador* (reemplaza a la Radio Nacional) y *El Telégrafo* (incautado por el Estado a un exbanquero [3]). Además, se crea el diario gubernamental *El Ciudadano* y la Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Sudamérica (Andes) y en 2010 nace el diario público *PP, El Verdadero*, impreso en las instalaciones de *El Telégrafo* (UNESCO, 2011).

5. Regulación de contenidos. Además de la obligatoriedad de identificar el tipo de contenido de que se trata (información, opinión, formativo/educativo/cultural, entretenimiento, deportivo o publicitario), se prohíbe la publicación de contenidos discriminatorios (Art. 61), así como los contenidos violentos (Art. 66) y los sexualmente explícitos (Art. 68). A ello se le añade la obligatoriedad de difundir contenidos de producción nacional e intercultural.

6. Formación y profesionalización. La LOC establece que “las actividades periodísticas de carácter permanente realizadas en los medios de comunicación, en cualquier nivel o cargo, deberán ser desempeñadas por profesionales en periodismo o comunicación, con excepción de las personas que tienen

espacios de opinión y profesionales o expertos de otras ramas que mantienen programas o columnas especializadas”.

En la actualidad, los órganos competentes están realizando una tarea de reconocimiento y certificación de la capacidad laboral de los profesionales de la comunicación, proceso por el que se está certificando a los trabajadores del sector. A finales de 2014, un total de 1.771 profesionales estaban inscritos en el proceso de certificación profesional según datos del Cordicom [4].

7. Derecho a la reserva de la fuente (Art. 40) y derecho al secreto profesional (Art. 41), como garantía de protección del ejercicio de los periodistas y comunicadores.

8. Derecho a la rectificación (Art. 23) y derecho a la réplica (Art. 24), con los cuales se intenta proteger al ciudadano contra las malas prácticas periodísticas.

9. Defensor de las audiencias (Art. 73), figura creada para defender los intereses de las audiencias y los lectores con la que deben contar todos los medios de carácter nacional, previo nombramiento por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

10. Declaración de la comunicación como un servicio público. En la actualidad aún es sólo una propuesta pero, de aprobarse, la comunicación en Ecuador pasaría a estar considerada constitucionalmente como un servicio público y estar, por consiguiente, tutelada por el Estado. A pesar de la trascendencia de la medida, aún no se conocen detalles, mecanismos ni implicaciones de lo que supondría que la comunicación tuviese consideración de servicio público.

3.2 Características de un modelo propio

A la hora de trabajar en la elaboración de un modelo propio de sistema mediático para América Latina (o varios, como anticipábamos dada la heterogeneidad de la región), conviene partir de los puntos en común que tienen los distintos países de la región en esta materia. A continuación repasamos someramente algunos de ellos [5].

- Fuertes niveles de concentración empresarial, influidos por el proceso histórico de la región. “El alto grado de concentración de la propiedad de los medios, en manos de las elites económicas y políticas, ha clausurado hasta ahora las opciones de un desarrollo más democrático. La concentración de la riqueza en muy pocas manos marca que éste, desgraciadamente, no sea sólo un problema del sector audiovisual” (Mastrini y Becerra, 2001, p. 17).

Antes de la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación, eran ocho grandes grupos los propietarios de los medios de comunicación en Ecuador, según los datos arrojados por la Comisión de Auditoría de Frecuencias de Radio y Televisión: Grupo Eljuri, Grupo Isaías, Grupo Vivanco, Grupo Egas, Grupo Alvarado, Grupo Mantilla, Grupo Pérez y Grupo Martínez (UNESCO, 2011).

Si bien la Ley Orgánica de Comunicación pretende revertir esta tendencia, en favor fundamentalmente de los medios comunitarios, lo cierto es que dos años después de la aprobación de la ley sigue existiendo un gran desequilibrio entre la propiedad privada de los medios de comunicación y la titularidad comunitaria y, en menor medida, pública. Los medios de comunicación que fueron incautados por la crisis

económica siguen estando en manos del Estado, de manera que tampoco se ha producido la redistribución de esa propiedad.

- Impronta de los medios de comunicación comunitarios, que proponen una comunicación alternativa, social y popular. Si bien esta característica está normada, la implementación de la ley en este aspecto aún no está teniendo sus frutos y este tipo de comunicación se caracteriza por su aplicación práctica, respaldada por la tradición de comunicación comunitaria, la cual se viene implementando desde antes del reconocimiento jurídico de estos medios.
- Intervención del Estado; como hemos venido viendo, ésta es una de las características del sistema mediático latinoamericano de las últimas décadas, que se observa fundamentalmente en la elaboración de la política pública y en la propiedad de algunos medios.
- Baja profesionalización del sector. Más allá del debate en torno a la titulación, los bajos niveles de autonomía percibida por los periodistas (Oller y Chavero, 2014), el escaso asociacionismo o las dificultades para actuar como conglomerado profesional son algunos indicadores de la falta de madurez del sector comunicacional en Ecuador.

En la actualidad, se ha convertido en un argumento recurrente la Ley de Comunicación para justificar la existencia de presiones o falta de autonomía; sin embargo, conviene tener en cuenta que no se trata de un elemento nuevo, más bien las presiones han existido, en diferentes formas, a lo largo de la existencia de los medios de comunicación, en especial cuando se acentúa su naturaleza empresarial. Según los datos de una encuesta realizada a 372 periodistas ecuatorianos en 2008 y 2009, el 41,4% de los periodistas reconocía haber sufrido presiones o

censura en alguna o bastantes ocasiones (Abad, 2010), lo cual refleja la ausencia de independencia en el desarrollo de la profesión desde antes de la aprobación y puesta en marcha de la Ley de Comunicación.

En este sentido, conviene atender a las condiciones de trabajo de los profesionales de la comunicación, factores que intervienen directa o indirectamente en el profesionalismo con el que se desarrolla la actividad. Uno de estos factores es la condición económica en la que desempeñan su actividad. Si en los noventa el salario mínimo establecido por el Gobierno para los periodistas ecuatorianos era de 99 dólares mensuales (el 72,4% de la muestra declaraba cobrar menos de 400 dólares; el 17,3% entre 400 y 800 dólares mensuales) (Virtue, 1994); en la actualidad, el 48% cobra entre 340 y 650 dólares mensuales, el 18% entre 651 y 900 dólares y hay un 15% de periodistas que cobra menos del salario mínimo establecido en Ecuador (341 dólares), según los datos del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación. En la actualidad, los profesionales con título universitario tienen un salario mínimo entre 570 y 849 dólares, en tanto que los profesionales certificados por el Servicio de Capacitación Profesional está entre 370 y 502 dólares mensuales [6].

- Audiencia eminentemente audiovisual. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Ecuador (2012), el 31% de los ecuatorianos dice leer la prensa, frente al 46,7% de los adolescentes que dedica de 1 a 5 horas semanales a informarse por televisión y al 35,4% que dedica el mismo tiempo a informarse por internet (Marín et al., 2013). Según algunos estudios, el 26% de los ecuatorianos dedica más de tres horas

diarias a ver la televisión y el 13% entre dos y tres horas diarias (Mitau, 2011).

El índice de penetración de las tecnologías de la información en Ecuador sigue siendo bajo: un 31,4% de la población accede a Internet (INEC). Atendiendo a los usos que se le da, el 32,6% lo utiliza para comunicarse, en tanto que el 31,1% lo hace para buscar información.

3.3 Evaluación de la política pública

En las páginas anteriores hemos realizado un acercamiento, a través del caso ecuatoriano, a la elaboración de políticas públicas en materia de comunicación y la configuración del sistema mediático en América Latina. Conviene tener en cuenta, sin embargo, que la puesta en marcha de una política pública no significa, *per se*, que ésta sea eficiente, ni siquiera que se implemente en los términos propuestos normativamente. Para comprobar si se está implementando de la manera prevista y la eficiencia de la propia norma, es necesario un ejercicio de evaluación de la política pública, lo cual significa realizar un análisis en función de los objetivos propuestos inicialmente y las relaciones establecidas (alcanzadas) en el interior de la Administración, por un lado, y entre ésta y otras organizaciones, por otro.

Realizar una buena evaluación de las políticas implementadas no responde a una fórmula general, sino que supone el conocimiento de cada reglamentación e institución, así como de los objetivos a alcanzar. De esta manera, es posible establecer los parámetros necesarios para una adecuada evaluación, que habrá de ser específica en cada caso.

Con todo, la aplicación de indicadores de evaluación no es suficiente para la aceptación social de una política pública, ya que en este punto intervienen factores sociales, cognoscitivos, ideológicos y mediáticos que terminan configurando la percepción de la opinión pública. De lo que parece no haber duda es de la influencia de esa percepción en la legitimidad no sólo de las políticas públicas, sino de la propia Administración: "No será posible mantener (sin sufrir erosión) la legitimidad de las administraciones públicas si no existen mecanismos potentes de rendición de cuentas" (Subirats, 2005, p. 24).

Para el caso de Ecuador, resulta difícil realizar una evaluación de la Ley Orgánica de Comunicación, pues no contamos con una de las herramientas principales: el establecimiento de los objetivos a alcanzar y de los indicadores para medirlos. A ello se añade la inestabilidad de la propia ley: a finales de 2015 se renueva la composición del Cordicom, se proponen cambios en la propia ley, cuya trascendencia aún está por conocerse, y se decide la proclamación de la comunicación como servicio público.

Hasta el momento se han aprobado 16 reglamentos [7] que desarrollan los distintos aspectos de la LOC, sin los cuales no se puede aplicar el articulado legislativo, pero todavía quedan pendientes otros (algunos de ellos ya han superado el plazo establecido para su aprobación). Uno de los pocos aspectos en los que se plantearon objetivos concretos fue la redistribución del espectro radioeléctrico, donde se pretendía alcanzar un equilibrio entre frecuencias públicas, privadas y comunitarias. En la aplicación de la Ley Orgánica de Comunicación, éste es uno de los puntos pendientes, pues muy poco o nada se ha avanzado en este terreno.

La implementación de las acciones afirmativas que permitan una verdadera redistribución de las frecuencias (y el cumplimiento de las

cuotas de contenido de producción nacional sin imitar los formatos del Norte) en aras de la democratización de la comunicación es pues, una de las principales tareas pendientes del Estado ecuatoriano, tanto más cuando la mayor parte de la aplicación de la ley a dos años de su aprobación se refiere a las partes punitivas de la misma. Junto a ella, otras de menor calado, como la elaboración de un censo nacional de periodistas y profesionales de la comunicación del país.

4. A modo de conclusión

A partir de la propuesta de sistemas mediáticos de Hallin y Mancini (2004), en este trabajo tratamos de realizar un aporte a la formulación del sistema mediático ecuatoriano.

Una de las primeras características del sector mediático en Ecuador está definida por la intervención del Estado, que se da en diferentes áreas: a. Elaboración de políticas públicas en Comunicación, b. Agente de regulación fiscal, c. Factor económico, d. Regulación de la propiedad, e. Propiedad de medios, f. Regulación de contenidos y g. Injerencia en los aspectos formativos y de profesionalización. Además de estas áreas, existe otro tipo de intervención que, si bien no se ha materializado aún, merece una atención especial. Una de las propuestas de enmienda constitucional en Ecuador consiste en la conversión de la comunicación en un servicio público, que la equipararía a otros sectores estratégicos tradicionales. Si bien la propuesta no ha prosperado (y en los últimos meses parece haber desaparecido de los temas mediáticos), de materializarse estaríamos hablando de un nuevo tipo de intervención del Estado en el sector de la comunicación en el Ecuador.

La propia idiosincrasia latinoamericana y el proceso de cambio en el que está sumergido Ecuador hacen necesario un análisis más

exhaustivo sobre cada una de las características que configura el sistema mediático ecuatoriano y latinoamericano.

Uno de los puntos principales que propone la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador es la redistribución del espectro radioeléctrico (33% para medios públicos, 33% para medios privados y 34% para medios comunitarios). Esta nueva configuración intenta acabar con una concentración mediática que algunos autores han denominado “latifundios mediáticos” (Mora, 2010) y supone que, por primera vez, Ecuador cuente con un sistema de medios de comunicación públicos, hasta ahora inexistentes en el país (a excepción de medios oficiales del S.XIX), y medios oficiales, portavoces de la posición del Gobierno y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Esta redistribución, sin embargo, queda lejos de cumplirse aun habiendo pasado dos años de la aprobación de la ley.

La política pública en Comunicación en Ecuador incorpora también la creación de dos órganos de regulación de la comunicación, quienes — dada su capacidad sancionatoria— son percibidos como elementos de control, así como la regulación de contenidos, aspecto éste ausente en la mayoría de las legislaciones de la materia en la región.

A lo largo de este trabajo también hemos analizado otras características que intervienen en la configuración del sistema mediático del país y nos acercan a la formulación de un posible sistema regional. En trabajos futuros avanzaremos en la formulación de ese modelo y en su relación con el poder político.

5. Referencias bibliográficas

Alburquerque, A. (2012). O paralelismo político emquestiao. *ComPolítica*, 2(1).

Becerra, M. (2014). Medios de comunicación: América Latina a contramano, *Nueva Sociedad*, N° 249, enero-febrero 2014.

Canto, M. (2005). Las Políticas Públicas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local en Dela Maza G. y R Villar (coord.), *Las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local*, Interamerican Foundation.

Cerbino, M. et al. (2014). The dispute over public opinion: the mediatization of politics and the politicization of the media in Ecuador, en Cherryl Martens, Ernesto Vivares and Robert W. Mc Chesney, *The International Political Economy of Communication, Media and Power in South America*. London: Palgrave Macmillan.

Cerbino, M., Ramos, I., Orlando, R. (2012). Propaganda política y despolitización mediática en Ecuador: el gobierno y los medios privados de espaldas a la ciudadanía, en *Estrategias de comunicación de Gobierno en América Latina: Entre el caudillismo, la e-política y la tele-democracia*. Universidad Católica de Uruguay.

Chavero, P. & Oller, M. (2015). Políticas públicas en comunicación y sistemas mediáticos. El caso de Ecuador, en Barredo, D., Oller, M., Hernández, S. (Eds.). *La Comunicación y el periodismo en Ecuador frente a los desafíos contemporáneos*. La Laguna: Sociedad Latina de Comunicación Social. pp. 39-77.

Checa, A. (2012). La batalla política y legal en Ecuador ante la creación de un sector estatal de medios informativos. *Anuario Americanista Europeo*9: 39-54.

De Moraes, D. (2011). La batalla mediática en América Latina, *Políticas de Comunicación*. N° 2.

Hallin, D. & Mancini, P. (2004). *Sistemas mediáticos comparados*. Barcelona: Hacer.

Ley Orgánica de Comunicación, 25 de junio 2013. Quito.

Marín, I., Yaguana, H., Barraqueta, P. (2013). Estudio sobre uso y hábitos de consumo de medios de comunicación en la adolescencia en Loja (Ecuador). Actas del V Congreso Internacional Latina en Comunicación Social. Disponible en http://www.revistalatinacs.org/13SLCS/2013_actas/060_Marin.pdf.

Mastrini, G. & Becerra, M. (2001). 50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala, en Quirós Fernández, Fernando y Francisco Sierra Caballero (eds.) *Globalización, comunicación y democracia. Crítica de la economía política de la comunicación y la cultura*, Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, Sevilla, España. pp. 179 -208.

Mitau, C. (2011). El consumo de los medios de comunicación y el acelerado aumento de internet en Ecuador. *ComHumanitas3* (3): 101-120

Mora, A. (2010). América Latina, el gran latifundio mediático. *Ensayos pedagógicos*,5(1). Disponible en <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ensayospedagogicos/article/view/4476>.

Oller, M. & Chavero, P. (2014). La profesionalización del periodismo y el profesionalismo de los periodistas en Ecuador. *PRISMA* (25).

Picard, R. (1985). Patterns of state intervention in western press economics. *Journalism Quarterly*. Spring 1985.

Ortega, F. & Humanes, M.L. (2000). *Algo más que periodistas. Sociología de una profesión*. Barcelona: Ariel.

Intervención del Estado en Comunicación: políticas públicas para la democratización de la comunicación. Una aproximación al caso de Ecuador

Subirats, J. (2005). Catorce puntos esenciales sobre la evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Akonomiaz*, 60(I): 18-37.

UNESCO (2011). *Análisis del Desarrollo Mediático en Ecuador –2011*. Quito: UNESCO.

Virtue, J. (1994). *Journalists in the Andes*. Miami: Florida International University.

6. Notas bibliográficas

[1] *El Telégrafo*, junto con otros medios, pertenecía a Fernando Aspiazu, del Banco del Progreso (Checa, 2012).

[2] <http://www.cordicom.gob.ec/los-perfiles-certificados-en-el-plan-de-profesionalizacion-ya-tienen-salario-minimo/>.

[3] La Agencia de Garantías de Depósito se lo había incautado a Fernando Aspiazu, expropietario del Banco El Progreso.

[4] <http://www.andes.info.ec/es/noticias/tras-decadas-abandono-trabajadores-comunicacion-empiezan-tener-reconocimiento-profesional>.

[5] Para una mayor profundización, ver Chavero, P. Y Oller, M. (2015). Políticas públicas en comunicación y sistemas mediáticos. El caso de Ecuador. En Barredo, D., Oller, M, Hernández, S. (Eds.). *La Comunicación y el periodismo en Ecuador frente a los desafíos contemporáneos*. La Laguna: Sociedad Latina de Comunicación Social.

[6] <http://www.cordicom.gob.ec/los-perfiles-certificados-en-el-plan-de-profesionalizacion-ya-tienen-salario-minimo/>.

[7] <http://www.cordicom.gob.ec/reglamentos-cordicom/>.