



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**IMPACTO DE LA LEY DE COMUNICACIÓN
EN LA CAPACIDAD DE AGENCIA DEL
PERIODISTA EN ECUADOR.**

Tesista María Soledad Martínez Orellana

Director/a de Tesis Jorge Andrés Cruz Silva

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: (30/08/2021)

ÍNDICE.

	Página
Introducción	5
Capítulo 1. Presentación del problema y del territorio de la investigación	8
1.1 El impacto de la Ley de Comunicación en la capacidad de agencia de los periodistas en Ecuador	8
Capítulo 2. Consideraciones teóricas y metodológicas	10
2.1 Consideraciones teóricas	10
2.1.1 Antecedentes	10
2.1.2 Capacidad de agencia	13
2.1.2.1 Agencia y agentes de cambio	14
2.1.3 Libertad como derecho fundamental	15
2.1.3.1 La libertad desde dos perspectivas	17
2.1.3.2 Libertad como relación social	18
2.1.3.3 La libertad desde el enfoque de las capacidades	19
2.1.3.4 Agencia, libertad y desarrollo.....	20
2.1.4 Comunicación y poder	21
2.1.4.1 Medios y la construcción de significados.....	22
2.1.4.2 Regulación a la medida y las décadas de confort ...	24
2.1.4.3 Activismo estatal y la batalla por poder mediático ..	27
2.1.4.4 El 30S: un detonante que profundizó la confrontación Presidente-medios	30
2.2 Consideraciones metodológicas	31
2.2.1 Preguntas de investigación	31
2.2.2 Objetivos	31
2.2.2.1 General	31

2.2.2.2 Específicos	31
2.2.3 Recorte temático	32
2.2.4 Metodología	32
Capítulo 3. Análisis de los datos	33
3.1. El periodista ecuatoriano	33
3.2 La Ley de Comunicación y sus cambios	35
3.3 La Ley y los roles periodísticos	40
3.3.1 Un análisis a partir de los modelos de Hanitzsch	41
3.3.2 Los artículos y su influencia en los roles periodísticos	42
3.3.3 El rol “vigilante” y “leal facilitador”	45
3.3.4 ¿Un periodismo más orientado a servir al ciudadano?.....	47
Capítulo 4. Conclusiones	50
Referencias Bibliográficas	53

Dedicatoria

Quiero dedicar este trabajo de investigación a mis colegas periodistas de Ecuador, a quienes respeto profundamente, y al periodismo, por la trascendencia que tiene para lograr el desarrollo de una sociedad.

Agradecimientos

A mi Director de Tesis por su invaluable guía; a Flacso Argentina, una institución que abrió nuevas sendas de conocimiento para mí; y a mi familia, porque es el motor de mi vida.

Introducción.

La Ley Orgánica de Comunicación, en Ecuador, cambió el ejercicio de la comunicación a partir de junio de 2013 cuando entró en vigencia, tanto para los medios como para los ciudadanos. Su ámbito de acción fue general, pues impactó en el ejercicio de los derechos de todos los ecuatorianos, así como en la regulación de contenidos que llegan a todos los ciudadanos a través de los medios de comunicación. En primer lugar, porque en el artículo 5 se introdujo por primera vez el concepto de comunicación o información como servicio público¹. "Para efectos de esta ley, se consideran medios de comunicación social a las empresas, organizaciones públicas, privadas y comunitarias, así como a las personas concesionarias de frecuencias de radio y televisión, que prestan el servicio público de comunicación masiva que usan como herramienta medios impresos o servicios de radio, televisión y audio y vídeo por suscripción" (Ley Orgánica de Comunicación, 2013, pp. 3).

El informe "Panorama de medios en Ecuador 2016" hace una relación entre el concepto de servicio público y la visión del entonces Presidente Rafael Correa, indicando que él comparaba la comunicación con servicios básicos como el agua, energía eléctrica, o recolección de residuos, también provistos por el Estado. El informe recoge las críticas que recibió el artículo 5 por la potencial injerencia de la visión gobiernista en la comunicación, lo cual supone un obstáculo para el periodismo independiente.

Otro cambio importante consistió en que la Ley visibilizó una concepción de los medios de comunicación como entes dominantes en la sociedad, con intereses propios por encima de los colectivos, por lo cual era urgente su regulación. Esa concepción trajo consigo que, a nivel de la formulación de la Ley, predomine el control y poder mediático, como una forma de reconocer que los medios deben ser sujetos a regulación política y económica, precisamente por ser instrumentos de poder e influencia (Ávila, 2013).

La Ley fue aprobada por la Asamblea Nacional del Ecuador, en junio de 2013. Se trató de una política pública inédita en el país, pues por primera vez se enfocó en la democratización de la comunicación, la información y los medios de comunicación. Las políticas públicas previas a la Ley se habían enfocado en una reglamentación técnica del ámbito de acción de la comunicación, es decir, el espectro radioeléctrico, las concesiones, otorgamiento de frecuencias, etc. El organismo que se había desempeñado hasta entonces

¹ El artículo 5 fue derogado por la Asamblea Nacional el 10 de diciembre de 2020, y se sustituyó la concepción de la comunicación como servicio público por Derecho Humano.

como regulador no había desarrollado un enfoque de derechos, de pluralismo y defensa de la libertad de expresión. “Su tarea se ha concentrado en la asignación de frecuencias caracterizada por la concentración en un único sector y procesos irregulares, según el Informe de la Comisión de Auditoría de Frecuencias”. (UNESCO, 2011, pp. 24).

En la Ley se fortaleció la institucionalidad de los organismos relacionados con la comunicación, y para implementar el control, la regulación y las sanciones establecidas en la Ley, se estipula la creación del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM), y la Superintendencia de Comunicación (SUPERCOM). Ambos organismos se encargaron de la aplicación de la normativa.

Como principal objetivo de la Ley se estableció desarrollar, proteger y regular el ejercicio de los derechos de la comunicación establecidos en la Constitución, así como la información, la libertad de expresión, y el fortalecimiento de la participación ciudadana. La Ley planteó la creación de un “Sistema de Comunicación Social”, el cual tenía como objetivo, entre otros, “desarrollar e implementar mecanismos de planificación pública participativa y descentralizada para la definición, control social y adecuación de todas las políticas públicas de comunicación” (Ley Orgánica de Comunicación, artículo 45), poniendo de manifiesto -una vez más- la relevancia de la participación en el ejercicio de los derechos de la comunicación.

Es en este punto en el cual convergen la capacidad de agencia, y la normativa emitida en Ecuador, pues desde la perspectiva del Desarrollo Humano, el objetivo de la Ley -teóricamente- apuntaba a fortalecer la capacidad de agencia de los individuos, al brindar herramientas para incentivar la participación ciudadana al demandar correctivos en el ejercicio del periodismo. Desde el enfoque de las capacidades, la agencia es una capacidad desarrollada por el ser humano para generar cambios, la libertad para influir en las decisiones relativas a su bienestar y al desarrollo de su comunidad. Amartya Sen, quien concibió y desarrolló dicho enfoque, afirmó que “los individuos han de verse como seres que participan activamente –si se les da la oportunidad– en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo” (Desarrollo y Libertad, 1999).

Cinco años después de la aplicación de la Ley Orgánica de Comunicación, el Presidente Lenin Moreno -sucesor y crítico de Rafael Correa- ha presentado reformas a la normativa,

con el objetivo de cambiar el enfoque punitivo de la Ley a un enfoque de derechos, según lo expresado por voceros del gobierno.

Este trabajo presenta en el capítulo 1 el planteo del problema, respecto del impacto de la Ley Orgánica de Comunicación en la capacidad de agencia en Ecuador. En el capítulo 2 hace una revisión teórica de los conceptos de capacidad de agencia, libertad, comunicación y poder, así como los antecedentes de la normativa. El capítulo 3 analiza el impacto de la Ley entre 2013 y 2017 según los roles periodísticos de Hanitzsch vinculándolos con la capacidad de agencia.

Capítulo 1. Presentación del problema y territorio de la investigación.

1.1 El impacto de la Ley de Comunicación en la capacidad de agencia de los periodistas en Ecuador.

Ecuador es un país caracterizado por la baja participación ciudadana como lo muestra el estudio realizado en 2011 por la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades). Un reflejo de ello es el ausentismo en las elecciones presidenciales. En dicho estudio se detalla que, en el período desde el retorno a la democracia (que abarca desde 1979 hasta 2017), y tomando en cuenta que el voto es obligatorio en el país, el ausentismo promedio es de 27,3%, y solamente para la última década fue de 28,1%, según el estudio de Senplades. El mismo documento señala a Ecuador como uno de los países de Latinoamérica más afectados por el ausentismo en elecciones, lo cual refleja una parcial indiferencia con relación al ejercicio del sufragio, por medio del cual los ciudadanos inciden (al menos teóricamente) en el destino de su país.

Con relación a los espacios de participación no convencionales, el estudio de Senplades explica que, la participación ciudadana desde ámbitos como manifestaciones, activismo social o digital, en el área urbana alcanza únicamente al 31% de los habitantes, y en el área rural se reduce al 28%.

Demandar el cumplimiento de derechos es otra arista relacionada con la baja participación de la sociedad ecuatoriana. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO, siglas en inglés) realizó un estudio en 2011, el cual incluyó una encuesta a 1.065 personas que viven en 14 ciudades de Ecuador. El 68% de personas encuestadas a nivel nacional consideró que en el país había libertad de expresión; sin embargo, cuando fueron consultados respecto de la exigibilidad de este derecho, sólo un 4,04% de los encuestados indicó haber presentado quejas por sentir limitaciones en su libertad de expresión, de éstas sólo un 7,7% ha acudido a la Defensoría del Pueblo y menos del 3,8% ha recurrido a la instancia judicial (Unesco, 2011).

Frente a esta realidad, no resulta extraño que la participación ciudadana se convirtiera en un tema fundamental en 2008, cuando se promulgó la última Constitución del Ecuador por medio de una Asamblea Constituyente. La comunicación, la libertad de expresión, y el rol de los medios de comunicación, fueron temas que dominaron el debate público en el análisis de cómo los medios influyen –y pueden llegar a promover o restringir- la participación ciudadana. Dos hechos muestran la relevancia de dichos temas en el escenario actual: la propuesta de reforma a la Ley de Comunicación; y la

reinstitutionalización del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con el objetivo de fortalecer su independencia. Ambos procesos se están llevando a cabo actualmente en Ecuador.

En términos globales, la Constitución del Ecuador estableció un marco legal general para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana. Una de las definiciones más contundentes al respecto se encuentra en el artículo 204, el cual establece al pueblo como “mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación” (pp. 109). De igual manera, el artículo 95 indica que “las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano” (pp.69).

Como parte de la visión de promover la participación ciudadana se promulgaron varias leyes, entre ellas la Ley Orgánica de Comunicación, en 2013. Se estableció como principal objetivo desarrollar, proteger y regular el ejercicio de los derechos de la comunicación establecidos en la Constitución, así como la información, la libertad de expresión, y el fortalecimiento de la participación ciudadana (pp.3).

Este concepto, vinculado al Desarrollo Humano, equivale a que el objetivo de la ley apuntaba a fortalecer la capacidad de agencia en los individuos, es decir, brindarles herramientas para convertirse en un “agente”, alguien que “actúa y produce cambios”, como lo define Amartya Sen (Desarrollo y Libertad, 1999).

El desafío, a través de esta investigación, es analizar el impacto que tuvo la Ley de Comunicación en la capacidad de agencia de los periodistas así como entender de qué manera moldeó los roles periodísticos.

Capítulo 2. Consideraciones teóricas y metodológicas.

2.1 Consideraciones teóricas.

2.1.1 Antecedentes de la regulación de la comunicación en Ecuador.

¿Cuál fue el punto de partida de la Ley de Comunicación? Más de 30 años antes de la promulgación de la polémica Ley, que marcó un antes y un después en el ejercicio de la libertad de expresión de los ecuatorianos, la primera iniciativa para regular la comunicación y el espectro radioeléctrico se dio en 1975, con la Ley de Radiodifusión y Televisión, durante el régimen de una dictadura militar.

Ese hecho fue varias veces recordado por el ex Presidente del Ecuador, Rafael Correa, en sus cadenas sabatinas, para defender la propuesta de Ley impulsada por él mismo, argumentando que la regulación a la comunicación no era nueva en el país.

Por ejemplo, en junio de 2013, cuando aún era el Primer Mandatario, durante su Enlace Ciudadano # 326 expresó: “ya existe una ley de la época de la dictadura, lo que estamos haciendo es una nueva ley alineada a la Constitución”. Se refería a la Constitución de 2008, la cual, fortaleció como nunca antes el enfoque de derechos, diversidad y participación en el marco de la comunicación, y sentó las bases para diseñar la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) que rige actualmente.

Varias normativas fueron emitidas antes de llegar a la LOC, en junio de 2013. En 1992 se promulgó la Ley Especial de Telecomunicaciones, la cual tuvo un enfoque más institucional con la creación de la Empresa Estatal de Telecomunicaciones (EMETEL), y la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Pero fue la reforma de dicha ley, en 1995, la que planteó una vinculación con uno de los enfoques que tiene la actual Ley Orgánica de Comunicación. Esa reforma se basó en la creación de organismos de control y regulación -como años después lo repetiría la LOC- como el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL), y el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (CONARTEL). Sin embargo, esos organismos tuvieron un enfoque de regulación más técnico que editorial, casi sin intervenir en el espacio del control de contenidos, pues el ámbito de la ley especificaba que su objeto era “normar en el territorio nacional la instalación, operación, utilización y desarrollo de toda transmisión, emisión, o recepción de signos, señales, imágenes, sonidos e información de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos y otros sistemas electromagnéticos” (pp.1).

Es decir, todavía en Ecuador la comunicación era vista -desde la normativa- con un enfoque empresarial y de regulación de las concesiones, sin tomar en cuenta elementos

de participación y construcción colectiva, así como el diseño de los contenidos y la línea editorial, que son determinantes en los procesos de comunicación.

Únicamente al CONARTEL se le atribuyeron ciertas funciones más despegadas del control técnico, en una reforma a la ley (Ley Especial de Telecomunicaciones) en 1995, mediante decreto ejecutivo. Ana María Acosta (2010) explica que, si bien la reforma mantiene una institucionalidad jerarquizadora, se le otorgaron al CONARTEL ciertas funciones relacionadas el cumplimiento de derechos y regulación de contenidos, por ejemplo: “velar por el pleno respeto a las libertades de información, de expresión, de pensamiento y de programación, así como al derecho de propiedad en la producción, transmisiones o programas, a que se refiere esta Ley”; y “Regular y controlar, en todo el territorio nacional, la calidad artística, cultural y moral de los actos o programas de las estaciones de radiodifusión y televisión”.

La Constitución de 1998, desarrollada luego de una crisis política que vivió Ecuador en 1996 y 1997, estableció una garantía del derecho a la comunicación y a la información, sin que se sustente completamente en un impulso a la capacidad de agencia, sino -más bien- al derecho de cualquier ciudadano a ser empresario de medios de comunicación, como se aprecia en el inciso 10, del artículo 23, de dicha Constitución: “El derecho a la comunicación y a fundar medios de comunicación social y a acceder, en igualdad de condiciones, a frecuencias de radio y televisión”.

En 2008, Ecuador atravesó nuevamente por una reforma a su Constitución. Se conformó una Asamblea Constituyente, la cual no sólo reformó la Carta Magna, sino que dio un giro al instalar el concepto de “Buen Vivir” en el marco constitucional. El Ministerio de Educación de Ecuador define al “Buen Vivir” como “un principio constitucional basado en el ‘Sumak Kawsay’, el cual recoge la cosmovisión indígena centrada en el ser humano, como parte de un entorno natural y social”.

Pero entre 2008, año de la reforma constitucional, y 2013, cuando se emitió la Ley Orgánica de Comunicación, sucedieron dos hechos que cambiaron el rumbo político del gobierno de ese entonces.

El primero fue la Consulta Popular para legitimar lo actuado por la Asamblea Nacional Constituyente, la cual reformó la constitución, y que planteó la pregunta:

“Con el fin de evitar los excesos en los medios de comunicación, ¿Está usted de acuerdo que se dicte una ley de comunicación que cree un Consejo de Regulación que norme la difusión de contenidos de televisión, radio y publicaciones de prensa escrita, que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o

discriminatorios; y que establezca los criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores?” (El Comercio, 2011)

La población respondió que sí en un 44.9% y con ello dio luz verde a la creación de la normativa.

El segundo hecho fue la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010. Más conocido como 30S, se trató de la protesta policial que derivó en una crisis nacional de seguridad, y que fue definida por el gobierno encabezado por Rafael Correa como un intento de golpe de Estado.

Ese día, en medio de la inestabilidad política y policial, el gobierno asumió una función constitucional sin precedentes: declaró el Estado de excepción, y dispuso la censura previa en la información de los medios de comunicación. Dicha facultad está estipulada en el artículo 165 de la Constitución de 2008 (pp. 95). Y el 30S se tradujo en una cadena “indefinida e ininterrumpida” a la cual se enlazaron todos los medios de comunicación del país, incluidos los digitales.

Aproximadamente por 4 horas, todos los medios replicaron únicamente la información que se emitió desde el canal estatal, Ecuador TV. Pero a las 20h00, dos estaciones de televisión rompieron la cadena, abrieron su señal y mostraron al país dos versiones adicionales de un momento crucial: el operativo de rescate del Presidente desde un hospital en el cual había estado durante más de 8 horas. Fundamedios (2011) definió ese hecho como una “valiente cobertura periodística (...) la cual es una muestra de la importancia de que el Estado garantice los derechos a la libertad de expresión y de prensa, y no someta a censura a los medios de comunicación” (pp. 6).

Ese desacato, es decir el hecho de romper la cadena oficialista, profundizó la compleja relación que ya existía entre los medios de comunicación, y el ex Presidente Correa. Basabe, Pachano y Mejía (2010) hacen referencia a esa compleja relación citando un informe de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) el cual señalaba (en 2010) que “el gobierno (de Ecuador) continúa amenazando e insultando sistemáticamente a la prensa y a los periodistas en su programa de radio y televisión de los sábados, el Primer Mandatario constantemente describe un escenario según el cual el causante de casi todos los males del país es el periodismo”.

Es así como algunos elementos se conjugaron a partir del 30S, y contribuyeron para profundizar el debate en torno a la necesidad de una mayor participación ciudadana que contrarreste el poder de los medios, promueva una verdadera libertad de expresión, y

ponga en el debate público el rol de los medios de comunicación para influir en la opinión pública.

Con un escenario compuesto por un mandato constitucional de 2008 que representaba un imperativo para emitir la Ley Orgánica de Comunicación; una tensa relación entre el Presidente y los medios de comunicación; y la urgencia de una sociedad más participativa, desde el Ejecutivo se presionó para acelerar el debate del Proyecto de Ley en la Asamblea -que había estado paralizado por más de 3 años- para lograr, finalmente, que en junio de 2013 la Asamblea Nacional apruebe la Ley Orgánica de Comunicación. Con una mayoría legislativa rotunda, y el discurso de democratizar la comunicación y la información, el proyecto se convirtió en Ley, y con ello Ecuador empezó a vivir una etapa oscura para muchos, democrática para otros, pero definitivamente, de cambios profundos en el ejercicio de la comunicación.

2.1.2 Capacidad de agencia.

Al hablar de desarrollo, la teoría de las capacidades promulgada por Amartya Sen (2000), va más allá de entenderlo a partir de la acumulación de riqueza, el incremento del Producto Interno Bruto de un país, u otros indicadores macroeconómicos. Esta teoría concibe al desarrollo como un proceso de expansión de las libertades de los individuos, en el cual el ser humano es un agente activo de cambio, que impacta en su comunidad y en las decisiones que se generan a su alrededor. “El desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada” (Sen, 2000, pp.16).

Es así que las libertades individuales se convierten en un pilar fundamental dentro del proceso de desarrollo, debido a que impulsan las capacidades en los individuos.

“El aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos de ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo, y estos temas son fundamentales para el proceso de desarrollo” (Sen, 2000, pp. 35).

Al definir la libertad, Botero (2015) hace énfasis en que se trata de tener condiciones que permitan al individuo estar “libre para algo” y no simplemente “libre de algo”. Por medio del ejercicio de la libertad las personas pueden tomar decisiones frente a su vida a partir de lo que valoran, y conseguir que lo que sucede en sus vidas sea el resultado de esas decisiones (pp. 59).

De eso, precisamente, se trata la capacidad de agencia, uno de los tres conceptos básicos del enfoque de las capacidades dentro del Desarrollo Humano Sostenible. Es decir, la posibilidad de generar un impacto en su realidad, materializando en acciones prácticas el ejercicio de la libertad individual para alcanzar o realizar aquello que la persona considera valioso (Botero, D., 2015).

La agencia permite a las personas enfocarse en aquello que es valioso para sus vidas, así como estructurar metas para conseguirlo, y eso solamente se consigue con libertad de elección. Por ello, hablar de capacidad de agencia, es hablar de libertad.

2.1.2.1 Agencia y agentes de cambio.

El concepto de agencia fue introducido dentro de la conceptualización y la terminología del desarrollo por Amartya Sen (Zorro-Sánchez, 2010). Botero (2015) cita a Sen en la explicación de lo que significa la agencia, la cual se refiere al actuar de los individuos, y la describe como un hecho real de acción individual expresado en forma de libertad particular.

Sen ubica a la agencia como un factor fundamental para alcanzar el desarrollo y Pick (2007) la describe como un ingrediente importante para el cambio. Pero la agencia no se refiere únicamente a la posibilidad de actuar con libertad, pues involucra más que la acción; también incluye la intención, el significado, la motivación y el propósito que los individuos imprimen en sus actividades (Pick, 2007).

Es decir, la agencia es una herramienta para generar un impacto en el mundo, implica la capacidad de tomar decisiones y actuar con consecuencias relevantes para la persona, y para su comunidad Botero (2015).

La agencia es necesaria para lograr el desarrollo porque “no basta con tener oportunidades o con disponer de amplias capacidades en otros campos si la persona no aprovecha las primeras para elevar las segundas, y si éstas no se aplican, mediante la agencia, a la materialización de las opciones seleccionadas” (Zorro-Sánchez, 2010, p.17).

Tubino (2011) también entiende a la agencia como “la capacidad de tomar iniciativas para iniciar procesos, innovar contra las leyes de la estadística a partir de la negación de lo instituido”.

Desde la perspectiva de la agencia, los individuos son concebidos como “agentes activos de cambio”, como los describe Sen (pp.17), y no únicamente como receptores pasivos de prestaciones. El “agente” es una persona que provoca permutaciones y cuyos logros

pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos (pp.35). Para generar esos cambios se necesita tomar la iniciativa, comenzar, poner algo en movimiento. “Una acción nace de la aptitud del individuo para ‘producir la diferencia’” (Giddens A., en Tubino, 2011, pp. 6).

Es así que la agencia se fundamenta en la acción y en la potencia de un individuo para la acción. Esta gestión es entendida como la actuación de un agente para generar una novedad, y que busca conectar, desconectar y reconectar; generar nuevos significados, y nuevas posibilidades, que incluso pueden derivar en otras formas de agencia (Ema, 2004). La potencia para la acción se refiere a la posibilidad de que una iniciativa se concrete en un acto. “Es a través de la acción y el discurso que los seres humanos, como agentes, podemos rehacer nuestra identidad” (Tubino, 2011).

Las relaciones son uno de los factores que provocan que la agencia se materialice en actos, acciones. Es decir, las relaciones sociales son un detonador que le permiten a la agencia pasar de ser un potencial a un acto emerge de manera efectiva en la realidad. Por ello Ema, sostiene que tener agencia es estar en una situación relacional “de funcionar cuestionando-generando conexiones, a partir de otras conexiones” (2004).

Al estar inmersa y ser una propiedad que emerge en las relaciones, la agencia puede adquirir una implicación que va más allá de la potencialidad para generar cambios o impactar en el entorno: también se conecta con el concepto de intermediación. “Podemos entender la agencia como algo que está/es en el intermedio, en medio de un flujo de acciones. Algo que desvía, traduce y conecta prácticas”, (Ema, 2004). El mediador, en este caso el individuo que se convierte en un agente de cambio, no es exterior a lo mediado según Ema sino que también forma parte del cambio, es transformado y recreado a partir de su función de mediador.

Aunque Sen no plantea explícitamente a la agencia como una función mediadora dentro del cambio, Zorro-Sánchez (2010) sí la ubica como un medio para convertir en actualidad algo que la persona o sociedad tienen en potencia.

2.1.3 Libertad como derecho fundamental.

Para efectos de esta investigación es necesario explicar la libertad desde la perspectiva de los derechos fundamentales, ya que desde ese ángulo es posible vincularla con la libertad de expresión, elemento trascendental cuando se analiza la capacidad de agencia.

La libertad es un derecho fundamental reconocido en la Convención Americana de los Derechos Humanos. Dentro de ese documento, el artículo 13 se refiere específicamente a

la libertad de expresión, la cual es definida como el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de elección. Los derechos fundamentales se refieren a relaciones, o ámbitos impescindibles, dentro de la perspectiva histórica y cultural en la que nos desenvolvemos, para asegurar el desarrollo en libertad de la persona (Solozabal, 1991). Por ello, el hecho de reconocer la libertad de expresión como un derecho fundamental la ubica como esencial para el desarrollo humano individual y del ser humano dentro de un colectivo (Huerta, 2010). Solozabal (1991) defiende la necesidad de que un ser humano pueda ejercer la libertad de expresión, y vincula este derecho con la dignidad de las personas, y de su derecho a un trato que no desmerezca esa dignidad. “Un hombre a quien se le impide o dificulta la comunicación libre con los demás es tratado indignamente, vejado en su auténtica condición, pues el hombre es un ser comunicativo y locuaz, a quien no se le puede callar contra su voluntad, condenándolo al aislamiento y al empobrecimiento espiritual” (pp. 78).

Siguiendo la vinculación de la libertad de expresión con la dignidad, desde el punto de vista de los derechos fundamentales, la libertad de expresión consta de dos dimensiones (Solozabal, 1991). “En la primera dimensión, la subjetiva, los derechos fundamentales son la proyección positiva, inmediata y vital de la dignidad, constituyendo el núcleo básico del estatus jurídico de un individuo” (pp. 76). La segunda se trata de una dimensión objetiva en la cual los derechos fundamentales constituyen elementos de orden jurídico general, y un exponente de esta dimensión es la relación de los derechos fundamentales con la democracia.

Entonces, la difusión de ideas es uno de los fundamentos de la libertad de expresión que apuntan a fortalecer el desarrollo del ser humano, su autonomía, el fortalecimiento de la democracia y la opinión pública, incluso la garantía de otros derechos fundamentales como la igualdad, y la creación de un mercado libre de ideas.

En ese ejercicio de las libertades como un derecho fundamental (Sen, 1999) la prensa libre, activa, y sin censura juega un rol protagónico, pues es el espacio para disentir, cuestionar y dialogar en torno a los principios bajo los cuales los ciudadanos quieren ser gobernados, así como recibir información de valor que propicie el papel de la ciudadanía como un agente de cambio.

La alta incidencia de la libertad de expresión en el rumbo de una sociedad obliga a una amplia reflexión para determinar en qué casos ese derecho fundamental puede ser

restringido, pues limitarlo implica negar la posibilidad de la pluralidad de ideas, su contraste y respectivo debate (Huerta, 2010).

Si bien es cierto que no cabe fundamentar la restricción del ejercicio de la libertad de expresión en otros objetivos que no sean los mencionados en la Convención Americana de los Derechos Humanos (Huerta, 2010), también es cierto que es necesario evaluar si como consecuencia de la libertad de expresión puede verse afectado otro derecho fundamental de orden público, o de seguridad nacional.

En términos generales es posible identificar dos situaciones de restricción a la libertad de expresión (Huerta, 2010): prohibir la difusión de un determinado discurso (restricciones sobre el contenido) o regular la forma, lugar o medio en que puede ser transmitido (restricciones neutras).

En el marco de analizar en qué situaciones establecer límites a la libertad de expresión podría proteger otros derechos fundamentales, Huerta (2010) identifica dos teorías dentro de la libertad de expresión para delimitar el contenido del derecho que podría a ser objeto de restricción: la monista, la cual incluye dentro de un mismo derecho la difusión de ideas e informaciones; y la dualista, la cual identifica un derecho particular en cada una, es decir, encuentra diferencias importantes entre difundir ideas y difundir informaciones, y lo hace para establecer el potencial contenido del derecho que podría vulnerarse en caso de someterse a una delimitación.

2.1.3.1 La libertad desde dos perspectivas.

El concepto de libertad en general se ha explicado y entendido desde lo negativo. ¿Qué es ser libre? Que otros no se interpongan en mi actividad, y cuanto más extenso sea el ámbito de esta ausencia de interposición más amplia mi libertad (Berlín, 2001). Es decir, en el plano básico y sencillo la libertad es la ausencia de obstáculos, coacción, intervención, interferencia. O la prevención de la existencia de dichas situaciones.

Ese concepto de libertad en el cual una persona es libre porque nada o nadie obstaculiza su vida es denominado como “libertad negativa” (Berlín, 2001) uno de los dos significados de libertad que se manejan como parte del estudio de la misma. El segundo corresponde a la “libertad positiva”, la cual “se deriva del deseo del individuo de ser su propio dueño”. La libertad negativa consiste en la ausencia de subyugación (Giner San Julián, 1980), aunque también significa la existencia de una esfera de acción en la que un individuo puede moverse sin interferencia.

En cambio, la libertad positiva trasciende, entraña algo superior al permitir a los seres humanos "ser libres para", mientras que la libertad negativa se queda únicamente en la posibilidad de "estar libres de". La libertad positiva, además de ir ligada al acto de creación, también posee una dimensión moral: no solamente se hace lo que se quiere, sino que se quiere lo que se debe. Otano (2015) hace una relación entre la teoría de los dos tipos de libertad de Berlín con el enfoque de las capacidades de Sen (2000) cuando explica que el discurso del desarrollo como libertad integra ambas concepciones, pero otorga especial relevancia a la libertad positiva.

2.1.3.2 La libertad como relación social

El discurso filosófico en torno a la libertad ha llevado durante años un sello de utopía, una referencia a lo deseado y una reconstrucción de teorías influyentes respecto del tema. El debate en torno a la libertad no es una invención moderna (Bauman, 2007), como tampoco lo son los conceptos que la articulan, ni las relaciones institucionalizadas que han dado lugar a algún grado de autonomía individual.

Sin embargo, la mirada moderna de la libertad trae consigo conceptos nuevos, que anteriormente no se habían vinculado y que son distintos a los que dominaban el debate. La historia de la libertad no se limita al anhelo de una utopía, o a la concepción de la libertad por el hecho de no experimentar obstrucción, sino que consiste en una serie de reformulaciones, redefiniciones, recapitulaciones, así como en descubrimientos e invenciones intelectuales (Bauman, 2007). A partir de esta visión se vuelve posible concebir la libertad como un "hecho social producido socialmente y socialmente dotado del significado que le toca en una época o lugar particulares" (pp. 74).

Es aquí también cuando surge el término "sociogénesis" de la libertad, una aproximación a su origen para explicar cómo se forma (Bauman, 2007). Se podría decir que la libertad tiene su punto de partida en divergencias y dislocaciones sociales, que dieron paso a tensiones sociales en un momento determinado. Quienes vivieron dichas tensiones necesitaron encontrar una nueva vía de solución innovadora, distinta a cualquier solución anteriormente experimentada. Estas soluciones condujeron a sucesivas modificaciones en la red de dependencias, y por tanto también en el contexto de la interacción humana, y dieron paso a la articulación del discurso de la libertad (Bauman, 2017).

Entonces, desde esta perspectiva, "la libertad es ante todo una relación entre seres humanos" (Simmel en Giner San Julián, 1980, pp. 13), es un proceso histórico y

socioestructural, y una estructura social en sí misma, y su historia es un puente tendido entre una amplia variedad de figuraciones sociales con sus conflictos y luchas de poder específicos (Bauman, 2017).

Siguiendo esa línea, la libertad podría definirse como “como aquella estructura social que fuerza en los hombres una resolución innovadora de los problemas de su vida sin menoscabar ni sus facultades ni su dignidad humana”, (Giner San Julián, 1980, pp. 13).

La innovación se vuelve un elemento fundamental en el ejercicio de la libertad ya que es el que permite encontrar una solución sin precedentes para resolver tensiones sociales.

Cuando la libertad es concebida como una forma de relación social, el objeto de estudio dentro del desarrollo humano ya no es el individuo (Otano, 2015), sino en las formas de solidaridad a través de las cuales se produce la autonomía individual, y el reconocimiento mutuo de los miembros de una comunidad.

2.1.3.3 La libertad desde el enfoque de las capacidades.

La libertad es el principal medio para canalizar procesos de desarrollo, pero también es el principal fin del desarrollo (Sen, 1999). Desde el enfoque de las capacidades el ser humano tiene un papel fundamental y activo en el logro de su propio desarrollo, y por ello la relevancia de la libertad para que cada persona pueda conseguir distintos estilos de vida (Otano, 2015).

A partir del enfoque de las capacidades surgen dos análisis relacionados con la libertad y su papel dentro del proceso de desarrollo. La primera se trata de la versión “liberal-evaluativa”, la cual evalúa los efectos de las instituciones sobre las libertades individuales. Es decir, de qué manera los acuerdos sociales y el funcionamiento de las instituciones contribuyen a expandir las libertades de las personas. Es aquí donde esos arreglos sociales reflejan la libertad positiva, al cumplir un rol de empoderamiento (Otano, 2015) para llevar a cabo el plan de vida que una persona conciba para sí misma, y no solamente de impedir la interferencia de obstáculos.

La segunda concepción de la libertad se denomina “político-relacional” a partir de la cual la libertad no es una condición a priori del ser humano, sino que es producto de la relación entre personas (Otano cita a Simmel, 2007), es un ente dinámico cuya significación dependerá de la época y el lugar en el que sea experimentado por cada individuo. Esta visión tiene su punto de partida en el enfoque aristotélico de que el ser humano es un “animal político” y por lo tanto participa en una comunidad y esa participación le imprime un carácter.

2.1.3.4 Agencia, libertad y desarrollo.

¿Dónde se vinculan la agencia y la libertad? La expansión de las libertades contribuye a mejorar las capacidades de las personas (Sen, 2000), entre ellas la capacidad de agencia, es decir, la posibilidad de ser un agente de cambio que impacte positivamente en su entorno.

Sen (pp. 35) opina que aumentar las libertades de las personas les permite influir en el mundo, es decir, ejercer su capacidad de agencia y provocar cambios económicos, políticos y sociales. Incluso afirma que para que una sociedad pueda ser catalogada como exitosa será necesario evaluar las libertades fundamentales de las que disfruten sus miembros.

En un entorno de privaciones como la desigualdad, la pobreza, el bajo acceso a educación, salud, nutrición, la escasez de oportunidades económicas, y las limitantes a la expresión o información, es muy difícil que un individuo pueda ejercer esas libertades fundamentales, y por lo tanto, que logre ser un agente de cambio.

Es en ese punto donde la agencia y la libertad también se vinculan con el Desarrollo Humano Sostenible, un paradigma "centrado en las personas" que reemplaza el enfoque de desarrollo vinculado a la producción económica, ubicando a la sociedad y al individuo en el centro de la comprensión del desarrollo, y del cual la capacidad de agencia es uno de sus tres pilares fundamentales.

La relevancia de la libertad en el proceso del desarrollo no solamente radica en el derecho mismo que tiene una persona a gozar de ser libre, sino en el hecho de que la libertad aumenta las oportunidades de cada persona para obtener resultados valiosos para su vida, y para la sociedad (Sen 2000, p.35).

Dentro del enfoque de las capacidades, la libertad cumple un doble papel para el desarrollo. En primera instancia tiene un papel "constitutivo" ya que es un fin primordial para el mismo, pero también tiene un papel "instrumental" ya que es el medio principal para alcanzar el desarrollo (pp.55). Dentro de la función instrumental, las libertades políticas son -posiblemente- las que más potencien la capacidad de agencia, pues se refieren a las oportunidades que tienen las personas para decidir a sus gobernantes, cuestionar a las autoridades, expresar su pensamiento sin censura, acceder a una prensa libre. Pero los demás tipos de libertades instrumentales como los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad también influyen

en el ejercicio de la agencia de los individuos. Los diferentes tipos de libertad están interrelacionados (pp. 56), y unos contribuyen a aumentar otros.

La libertad que incide en el desarrollo es aquella que aumenta el número de opciones reales que conducen a “ser más”, y la que incorpora un criterio ético que permite precisamente encontrar esas opciones. En ese sentido, Sen (pp.26) reafirma la misma idea del criterio ético cuando indica que “en el ejercicio de la libertad influyen los valores”. Es decir, que la libertad de agencia implica una dosis de responsabilidad de actuar o no de determinada manera. En resumen, supone “atribuir responsabilidades” (Ema, 2004) lo cual se relaciona con la construcción de un espacio que implique rendiciones de cuentas de las decisiones.

2.1.4 Comunicación y poder.

¿Cómo se construyen las relaciones en el poder político? ¿Qué elementos inciden para que pueda consolidarse como una estructura de dominación? Hay múltiples factores que influyen en ese proceso, entre ellos la comunicación, con alta influencia y protagonismo. Foucault define el poder político como la red de alianzas, un elemento en constante movimiento que fluye de manera transversal en un conglomerado social, ya que está presente en las relaciones y prácticas sociales que cambian conforme a diversos intereses (Martínez, 2011). Asimismo, la construcción del poder pasa por la conformación de mensajes y significados que se instalan en las mentes humanas, y que inducen a una determinada interpretación de la realidad. Por ello “el poder es análogo a la capacidad para moldear las mentes de las personas en torno a marcos específicos” (Damasio 2003; Lakoff, 2008 en Martínez, 2011)

Para analizar la comunicación en la actualidad y su relación con la construcción del poder es necesario regresar algunas décadas en el tiempo para entender cómo la revolución tecnológica cambió los espacios y las formas de comunicación en todo el mundo, por señalar uno de los aspectos en los que impactó.

Esa “sociedad red” en la que ahora vivimos y nos desenvolvemos -como la bautizó Manuel Castells (1996)- empezó a configurarse en los años 40 durante la Segunda Guerra Mundial, “cuando tuvieron lugar los principales avances tecnológicos en la electrónica: el primer ordenador programable; y el transistor, fuente de la microelectrónica, el verdadero núcleo de la Revolución Tecnológica de la Información del siglo 20” pp.67.

Pero su nacimiento como tal Castells lo identifica en los años 70. A partir de entonces una serie de desarrollos tecnológicos dieron como resultado el nuevo paradigma social en el que hoy vivimos, fundamentado en las tecnologías de la información, con algunas características únicas que le han permitido una acelerada penetración sin precedentes en todas las actividades del ser humano.

En este nuevo paradigma la información es la materia prima que lo hace funcionar (Castells, 1996) y es en esa plataforma -precisamente- en la cual empieza a configurarse el poder.

2.1.4.1 Medios y la construcción de significados.

Uno de los cambios estructurales más importantes que han ocasionado las nuevas tecnologías en la comunicación y los medios es la capacidad de distribuir horizontalmente los mensajes (Castells, 1996). Antes de la aparición de las redes sociales los contenidos en torno a los cuales se generaba la opinión pública se manejaban en línea vertical y en una sola vía desde los medios de comunicación hacia la sociedad. Y, generalmente, esos contenidos venían directamente de la fuente informativa interesada: movimientos políticos, sociales, autoridades, élites, etc.

Las redes sociales democratizaron la comunicación, la volvieron de doble vía, redujeron el control que las élites sociales ejercían sobre los contenidos en los medios, y convirtieron al ciudadano común en fuente y receptor simultáneamente. “La base de la comunicación de la sociedad red es la web global de redes de comunicación horizontal que incluyen el intercambio multimodal de mensajes interactivos de muchos a muchos” (Castells, 1996, pp.7).

En ese sentido, las nuevas redes de comunicación (redes sociales) han permitido la producción masiva de contenidos convirtiéndose en una “fuente del nuevo poder” el cual descompone las estructuras tradicionales de la élite política y financiera (Martínez, 2011). A esto se suma la fragmentación de la audiencia porque las tecnologías de la información permiten a los receptores de los mensajes tener mayor control sobre los contenidos, algo que antes no sucedía, y escoger lo que quieren consumir.

Todos estos elementos llevan a una nueva realidad: un sistema mediático tradicional reconfigurado, en el cual su nivel de influencia cambió, para dar paso a nuevos espacios en los cuales se instala la información.

En este nuevo escenario hay un elemento que no cambia: la información como materia prima, no solamente del nuevo paradigma social, sino de la formación de la opinión

pública, y Castells (1996) lo sustenta afirmando que “la batalla de la opinión pública de las personas se juega en gran parte en los procesos de comunicación (pp.1)” .

¿Por medio de qué canales se estructura esa opinión pública a favor o en contra de un tema, gobierno, o personaje? En buena medida a través de los medios de comunicación de masas, los cuales -incluso en medio de una reconfiguración- siguen siendo el canal por excelencia por medio del cual la sociedad recibe los mensajes según los intereses de cada uno de los actores.

Siguiendo esa línea, Echeverría explica que la construcción de la opinión pública como tal se genera el momento en que unas redes de comunicación pretenden dominar las redes neuronales de los cerebros humanos. “Cuando esto llega a ocurrir los medios de comunicación adquieren gran poder social pues configuran el modo de pensar de la gente, y en último término, la realidad social” (Echeverría, 2011, pp.2).

A partir de esta explicación es posible afirmar que buena parte del poder de algo o alguien depende de cómo los medios de comunicación moldeen su imagen y contenidos, pues el proceso de construcción del poder se mueve fundamentalmente en el plano ideológico (Gramsci, 1975, en Martínez, 2011) y “el poder se ejerce construyendo significados mediante los procesos de comunicación que tienen lugar en las redes multimedia de comunicación de masas, así como en los nuevos procesos de auto-comunicación de masas” (Echeverría, 2011, pp.4).

Dos procesos se llevan a cabo en la construcción del poder desde los medios de comunicación (Martínez, 2011), los cuales conducen la atención de una sociedad a un determinado aspecto, en lugar de otro. En el primer punto se encuentra el establecimiento de una agenda, es decir, un tema específico sobre el cual el medio de comunicación dedica especial interés y despliegue; y en segundo lugar el “enmarcado” o “framing” como Castells (2009) lo denominó, el cual consiste en el debate que el medio plantea en torno al tema establecido previamente. Ambos procesos, dependiendo de su desenvolvimiento y desenlace, pueden provocar cambios en la agenda pública, en las decisiones del Gobierno, y en las relaciones de poder.

Con la masificación de la comunicación a través de las redes sociales, estos procesos se han visto alterados por la capacidad de la ciudadanía de impactar en la agenda pública, y por lo tanto de abrir un nuevo escenario para la construcción del poder político y de significados alternativos.

Hassan (2018) reflexiona si es posible que las aplicaciones como Facebook o Twitter contribuyan como una herramienta de transformación de la acción política. Desde su perspectiva, si la forma de construir relaciones cambia a partir de la digitalización, entonces también cambia la construcción del poder.

Uno de esos grandes cambios de la política analógica, u offline, agudizado aún más en el entorno actual de pandemia mundial, es la necesidad presencial en el ejercicio del activismo político. Ese requerimiento es sorteado en el entorno digital, sin embargo, la base sobre la cual están estructuradas las redes sociales, algorítmicamente programadas para promover el contenido superficial, la controversia y la viralización, son obstáculos para lograr un diálogo político profundo y activar la capacidad de agencia, es decir, el activismo político de todo tipo, incluso online.

Por lo pronto, es posible concluir que en la era de la digitalización el poder está en todas partes según la visión de Scott Lash (Hassan, 2018), mientras la sociedad vive un proceso acelerado en el cual millones de personas buscan nuevas formas de expresión y comunicación en las redes sociales.

2.1.4.2 Regulación a la medida y las décadas de confort.

El debate en torno a la comunicación, los contenidos y la responsabilidad de los medios, que se produjo como antecedente al proyecto de Ley de Comunicación, resultó sin precedentes en Ecuador. Nunca antes se había discutido de la manera cómo se debatió el quehacer de los periodistas y de los medios de comunicación, así como su impacto en la sociedad, como sucedió a partir del 2009, cuando la Asamblea Nacional empezó a dar forma a esa normativa.

Académicos, juristas, activistas ecuatorianos, así como instituciones dentro y fuera del país como el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ), Instituto Internacional de Prensa, la Organización de Estados Americanos (OEA) e incluso la Organización de las Naciones Unidas expresaron públicamente su preocupación por una Ley que se perfilaba sancionadora y atentatoria contra la libertad de expresión (El Universo, El Comercio, 2013).

Ese debate resultó necesario porque la legislación que durante décadas normó la comunicación en Ecuador se enfocó únicamente en los aspectos técnicos y beneficios empresariales de la misma. Es decir, antes de la década del gobierno de Rafael Correa ningún mandatario había alterado la zona de confort de los medios.

Para entender ese escenario que antecede a la Ley de Comunicación es necesario empezar por preguntar: ¿Cuál ha sido la cronología de la legislación ecuatoriana en torno a la comunicación? La primera iniciativa para regular la comunicación y el espectro radioeléctrico se dio en 1975, con la Ley de Radiodifusión y Televisión, durante el régimen de una dictadura militar.

De ahí en adelante, las políticas públicas que siguieron a esa primera intención de regular la comunicación se enfocaron en la reglamentación técnica del ámbito de acción de la comunicación, es decir, el espectro radioeléctrico, las concesiones radiales, etc. También se elaboraron leyes orientadas a privilegiar económicamente a las empresas mediáticas, y a impulsar la conformación de conglomerados mediáticos, lo cual fue una muestra de la capacidad de gestión política que tuvieron durante décadas los grupos empresariales detrás de la comunicación en Ecuador.

Por ejemplo, en 1935 se expidió el Decreto N° 26 que autorizó a las empresas periodísticas la instalación de estaciones de radio, lo cual permitió a los accionistas -principalmente de medios impresos- la conformación de conglomerados mediáticos. Esa posibilidad de que una persona o empresa acceda a la propiedad de varias empresas de comunicación radiales se fortaleció décadas después a través de la Ley de Radiodifusión en la que no se establecieron limitaciones para el número de frecuencias que podían asociarse a una misma estación matriz.

Así también, entre 1963 y 1966 la Junta Militar exoneró a las radiodifusoras y canales de televisión del pago de los impuestos a las ventas y ganancias. Mientras que en la normativa que reformó a la Ley de Fomento Industrial (1969), la cual fue concebida como una política estatal de fomento a la industrialización mediante la sustitución de importaciones y que estableció que la prensa, radio y televisión sean declaradas “industrias de transformación”; la radio y televisión pasaron a ser consideradas “industrias de la publicidad” con la finalidad de que puedan convertirse en sujetos de crédito de las instituciones financieras del Estado, lo cual es calificado por Ramos (2013) como “importantes transferencias de fondos públicos a manos privadas”.

Ramos (2013) también sostiene que desde el Estado se impulsaron una serie de privilegios orientados a fortalecer a las empresas privadas de los medios de comunicación, incluso cayendo en asimetrías en el tratamiento de la publicidad como fue el caso de los medios comunitarios versus los medios comerciales. Los primeros tenían la prohibición -por la Ley de Radiodifusión y Televisión- de rentar espacios publicitarios de cualquier tipo, eliminándolos del mercado en lo relacionado a la pugna por la publicidad.

El conflicto de intereses es otro aspecto que no se analizó sino hasta la llegada de la Ley de Comunicación. Ramos (2013) cita dos ejemplos que muestran cómo el Estado no contempló en las normativas previas a la Ley la posibilidad de un conflicto de intereses en las empresas mediáticas. El primero se evidenció mediante la aplicación del legislador “por el periodismo y las instituciones culturales”, norma consagrada constitucionalmente en 1929, 1945 y 1967, y que abrió la puerta para que ese espacio lo ocupen -en lugar de los periodistas- los empresarios y/o dueños de los medios como los hermanos Jorge y Carlos Mantilla, diputado y asambleísta constituyente, respectivamente, y accionistas de uno de los grupos mediáticos más importantes del país.

El segundo caso se dio en 1995 con la reforma a la Ley de Radiodifusión y Televisión, en la cual las asociaciones empresariales propietarias de radioemisoras y canales de televisión pasaron a formar parte del Consejo Nacional de Radio y Televisión (CONARTEL), organismo creado en dicha ley y que estaba encargado de regular los medios, y en el cual las asociaciones tenían voz y voto. Es decir, fueron juez y parte al mismo tiempo.

Esa reforma a la Ley de Radiodifusión y Televisión también planteó una primera aproximación a lo que después de varios años propondría la Ley Orgánica de Comunicación, con relación a la creación de organismos de control y regulación.

En esa ocasión se crearon el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL), y el CONARTEL. Sin embargo, esos organismos tuvieron un enfoque de regulación más técnico que editorial, casi sin intervenir en el espacio del control de contenidos, pues el ámbito de la ley especificaba que su objeto era “normar en el territorio nacional la instalación, operación, utilización y desarrollo de toda transmisión, emisión, o recepción de signos, señales, imágenes, sonidos e información de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos y otros sistemas electromagnéticos” (pp. 1).

Hasta ese entonces la legislación no había tomado en cuenta elementos de participación y construcción colectiva, que son inherentes a los procesos de comunicación. Únicamente al CONARTEL se le atribuyeron ciertas funciones más despegadas del control técnico, en una reforma en 1995, mediante decreto ejecutivo.

En términos generales es posible confirmar que hasta antes de la expedición de la LOC la normativa en torno a la comunicación no había desarrollado un enfoque de derechos, de pluralismo, de regulación y de defensa de la libertad de expresión, sino que se dedicó a regular lo técnico y empresarial.

2.1.4.3 Ativismo estatal y la batalla por el poder mediático.

¿Por qué la sociedad ecuatoriana, en la que la regulación mediática se había basado durante décadas en aspectos técnicos, de repente se vuelca a debatir sobre qué hacen los medios y los derechos en torno a la comunicación? Posiblemente es un tema que no hubiera surgido de manera espontánea de no haber sido por la intervención del entonces Presidente Rafael Correa.

Dado que en los medios de comunicación y en los procesos de comunicación se configura gran parte del poder político, ese es el escenario necesario para moldear las opiniones de los ciudadanos, y fue precisamente el que escogió Correa para librar una de sus principales batallas políticas: la regulación de los medios de comunicación.

Una de las tácticas beligerantes fue no dejar ningún comentario o publicación mediática sin contestar. Así lo afirmó el ex Secretario de la Administración, Vinicio Alvarado, en una entrevista en 2010 a Diario El Comercio, en la cual indicó que “parte de la política de este Gobierno es no dejar las cosas sin responder (...) así sea un tema pequeño”.

La contienda empezó a sentirse desde la Asamblea Constituyente, que en 2008 reformó la Constitución, documento que -posteriormente por referéndum- fue aprobado por los ecuatorianos. Ramos (2013) explica que el nuevo texto constitucional por primera vez consagró el derecho de los públicos a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.

La consagración de esos derechos resultó bastante contundente si se compara con lo que establecía la Constitución de 1998, en la cual se determinó una garantía del derecho a la comunicación y a la información, sin que se sustentara completamente en un impulso a la capacidad de agencia, sino -más bien- como se aprecia en el inciso 10, del artículo 23, de la Constitución de 1998: “El derecho a la comunicación y a fundar medios de comunicación social y a acceder, en igualdad de condiciones, a frecuencias de radio y televisión”.

El cambio que sucedió en 2008 se fundamentó en el concepto de “Buen Vivir”, un principio constitucional basado en el ‘Sumak Kawsay’, que recoge una visión del mundo centrada en el ser humano, como parte de un entorno natural y social. Ese fue el

fundamento para fortalecer el enfoque de derechos, diversidad y participación dentro de la comunicación, y sentó las bases para diseñar Ley Orgánica de Comunicación (LOC) que rige actualmente.

Luego de ese cambio constitucional, es decir, de instalar el Buen Vivir en el debate y la normativa, vino la conformación de un conglomerado mediático estatal formado por un periódico, agencia digital de noticias, radio y televisión, a través del cual desde el gobierno se ofrecía difundir la “verdad” que no contaba la “prensa corrupta”. Esas eran algunas de las constantes frases que mostraban la evidente tensión entre el ex presidente Correa y los medios.

Esta tensión era evidente también por la intervención de otros actores como lo hizo en abril de 2011 el entonces Director Ejecutivo del Comité para la Protección de Periodistas, Joel Simon, quien remitió una carta al ex Presidente de la República, Rafael Correa. En ella expresaba su preocupación por la actitud del ex mandatario hacia los periodistas a quienes calificaba como “ignorantes”, “provocadores” y “mentirosos”.

Esos calificativos -según analistas de ese momento- tenían su origen en el enfoque de Correa de lograr un mayor control del Estado en varios ámbitos, entre ellos la comunicación. Y eso significó -a su vez- el desarrollo de un fuerte “activismo estatal” (Ramos, 2013) a través del cual se produjeron importantes transformaciones en la forma cómo funcionaban los medios, y la relación con sus audiencias.

El activismo estatal en materia de comunicación mediatizada es una acción que puede hacerse efectiva de tres formas: 1) Reglamentando la programación; 2) regulando la estructura de la propiedad; 3) Asignando recursos a grupos en desventaja (Fiss en Ramos, 2013).

En el caso de Correa, el activismo estatal se materializó no solamente a través de la reglamentación de contenidos creando una ley, así como con la regulación de la propiedad de los medios, sino con múltiples incidentes y conflictos, impulsados muchas veces desde el propio gobierno, el cual entendía el valor que tiene la confrontación con las élites mediáticas para la construcción y el fortalecimiento del poder político.

Una muestra de ese activismo fueron las continuas interrupciones de la programación de programas de radio y televisión para insertar cadenas oficialistas para desmentir alguna afirmación en ese medio de comunicación, o imponer el punto de vista gubernamental respecto de un tema específico.

En su momento, expertos en legislación calificaron de “abuso” por parte del gobierno del numeral 7 del artículo 66 de la Constitución, en el cual se amparaba para las constantes interrupciones de las cadenas oficialistas. Incluso Fundamedios afirmó que esos espacios tenían como fin acosar a un periodista, desprestigiarlo e insultarlo (El Comercio, 2011).

Ramos (2013) cita la visión de Charles Tilly respecto de que la contienda política puede contribuir a la formación de alianzas y coaliciones tanto entre actores políticos, como en ciudadanos excluidos del poder; puede contribuir a la participación política, a fortalecer liderazgos y promover la formación de nuevas organizaciones.

Correa utilizó la contienda política para la construcción de mensajes y significados en torno a los medios y periodistas, sustentándose en acciones controversiales como romper ejemplares de periódicos para incrementar la simpatía de sus seguidores. Cuando rompió por primera vez un ejemplar de Diario El Universo durante su cadena sabatina 298 el 24² de noviembre de 2012, la ovación del público no se hizo esperar. Aplausos, risas, y decenas de banderines levantados demostraban aprobación a su conducta, e incrementaron su popularidad.

El conflicto entre el entonces Presidente y los medios se ventilaba en redes sociales, en las propias plataformas mediáticas, en las entrevistas, en las cadenas semanales presidenciales, fortaleciendo la imagen de Correa y su popularidad, y posicionando la idea de que la prensa realmente era corrupta y actuaba según sus intereses mezquinos.

Otros ejemplos de esa confrontación fueron el segmento “la libertad de expresión ya es de todos” durante los enlaces semanales presidenciales, dedicado a desacreditar noticias de medios privados, romper ejemplares de periódicos e incitar a no comprarlos. Hubo casos que llegaron incluso a instancias judiciales, y motivaron el pronunciamiento de instituciones internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), como la denuncia por el delito de injurias calumniosas contra el columnista Emilio Palacio y tres directivos de Diario El Universo (El Comercio, 2011); el juicio contra Diario La Hora argumentando violación del derecho a la información veraz de todas las personas; la demanda que planteó Rafael Correa contra los periodistas Juan Carlos Calderón y Christian Zurita por el libro “El gran hermano”.

Mientras estos hechos ocurrían, voces a favor y en contra defendían y cuestionaban la idea de expedir en el país una Ley de Comunicación, sustentada aún más por el mandato

² Se puede observar el evento en: <https://www.youtube.com/watch?v=8U23N2jxKYI>

constitucional que se estableció en 2008, y que indicaba que debía emitirse una Ley de Comunicación en un plazo máximo de un año a partir de la aprobación de la nueva Constitución (20 de octubre de 2008).

Finalmente, a pesar de los conflictos y de las voces que objetaban la idea de la ley, el tema se definió a través de una consulta popular. Tras cuatro años de debate -suspendido varias veces- el 14 de junio de 2013 la Ley se aprobó con 108 votos a favor, una normativa que contó con 119 artículos, 22 disposiciones transitorias, 6 reformatorias y 2 derogatorias, y quedó bautizada por el ex asambleísta Mauro Andino como el proyecto de Ley más debatido y socializado hasta ese entonces (El Telégrafo, 2013).

2.1.4.4 El 30S: un detonante que profundizó la confrontación Presidente-medios.

En el interín entre la consulta popular que avaló la promulgación de una Ley de Comunicación, y la aprobación de esa normativa, hubo un hecho político y social que influyó en toda la sociedad, en el desenvolvimiento del gobierno y en la relación con los medios de comunicación: la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010.

Más conocido como 30S, se trató de la protesta de un importante grupo de policías en varias ciudades del país, principalmente en la capital, la cual derivó en una crisis nacional de seguridad, y que fue definida por el gobierno encabezado por Rafael Correa como un intento de golpe de Estado.

En medio de la inestabilidad política y policial, el gobierno declaró el Estado de excepción, y dispuso una cadena de información “indefinida e ininterrumpida”, sustentándose en el artículo 165 de la Constitución: “disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado”.

Es decir, en la práctica, tomó el control total de toda la información que se emitía acerca de la crisis, enlazando a todos los medios de comunicación a una única fuente informativa. Al respecto, la Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios FUNDAMEDIOS (2011), rechazó la disposición de unirse a la cadena y la catalogó como “un acto inaceptable de censura a la información, pues impide que los medios privados reporten con sus propias voces e imágenes lo que sucede en el país, y significa una grave vulneración de los derechos de los ciudadanos a obtener información plural, diversa y distintas fuentes”.

Dos estaciones de televisión rompieron la cadena abriendo su señal informativa, lo cual fue tomado como un desacato por parte del gobierno. La acción de los medios, y en especial la apertura de la señal, profundizó aún más la compleja relación que ya existía entre los medios de comunicación, y el ex Presidente Correa. Como muestra de ello, un año después del 30S, Fundamedios (2011) reportó 211 agresiones contra medios de comunicación y periodistas por parte del gobierno, lo cual significaba que, del total de agresiones registradas en 4 años, la mitad se había registrado a partir del 30S.

2.2 Consideraciones metodológicas.

2.2.1 Preguntas de investigación.

¿Cuál es la relación entre la Ley Orgánica de Comunicación en Ecuador y la capacidad de agencia, desde la perspectiva del Desarrollo Humano?

¿Influyó la ley de comunicación en el empoderamiento periodístico para reforzar su capacidad de ser agente de cambio?

¿De qué manera la Ley de Comunicación influyó en el ejercicio de los roles periodísticos?

¿De qué manera la concepción de los términos “información pública” y de “interés general” que constaba en la Ley afectó el ejercicio periodístico?

¿Hasta qué punto la aplicación de la Ley con conceptos como censura previa, derecho a la réplica, linchamiento mediático y responsabilidad ulterior, afectaron la capacidad de agencia de los propios periodistas?

¿Fue la Ley de Comunicación un instrumento político que limitó la capacidad de agencia de los periodistas y ciudadanos?

2.2.2 Objetivos.

2.2.2.1 General. Medir el impacto que tuvo la Ley de Comunicación en la capacidad de agencia vinculándola con los roles periodísticos, durante sus primeros 4 años de aplicación de la normativa.

2.2.2.2 Específicos.

- Establecer qué artículos de la Ley de Comunicación posibilitaron, en la práctica, el fortalecimiento o no de la capacidad de agencia.

- Determinar de qué manera los roles periodísticos se modificaron durante la aplicación de la Ley de Comunicación.
- Vincular la configuración del poder político a través de la hegemonía de los medios y del control de los contenidos.

2.2.3 Recorte temático.

Esta investigación pretende analizar el impacto de la Ley de Comunicación en la capacidad de agencia de los periodistas, y en los roles periodísticos. El análisis que propone esta investigación abarcará la aplicación de la Ley de Comunicación desde junio de 2013, fecha en el cual fue promulgada, hasta diciembre de 2017. Se ha escogido ese rango debido a que a inicios de 2018 el Gobierno propuso un proyecto de reformas a la Ley Orgánica de Comunicación, por lo cual su aplicación durante el mencionado año ha estado sujeta a los posibles cambios propuestos, en comparación con la aplicación de la Ley como estuvo concebida inicialmente.

2.2.4 Metodología.

El enfoque metodológico de esta investigación fue cualitativo con el fin de determinar el impacto que tuvo la Ley de Comunicación en el ejercicio periodístico según los roles de los modelos de Hanitzsch. Se definió un enfoque cualitativo debido a la necesidad de determinar dicho impacto en función de la experiencia de periodistas en el ejercicio de la profesión antes, durante y después de la expedición de la Ley.

Esta investigación se ejecutó mediante la utilización y aplicación de técnicas como la revisión de fuentes de documentación, noticias, reportajes, entrevistas y artículos de opinión que recogieron los distintos cambios, y en algunos casos afectaciones, que vivieron los periodistas como producto de la vigencia de la Ley, y que impactaron en su labor profesional.

Se determinó la necesidad de realizar dos entrevistas de profundidad a periodistas con amplia experiencia en periodismo, y en la docencia. La primera entrevista fue realizada a Rubén Montoya, ex editor general de Diario Expreso y ex Director de Diario El Telégrafo. En el caso de Rubén Montoya, fue escogido por haber participado y liderado el proyecto de relanzamiento de El Telégrafo, durante el gobierno de Rafael Correa, el cual fue el

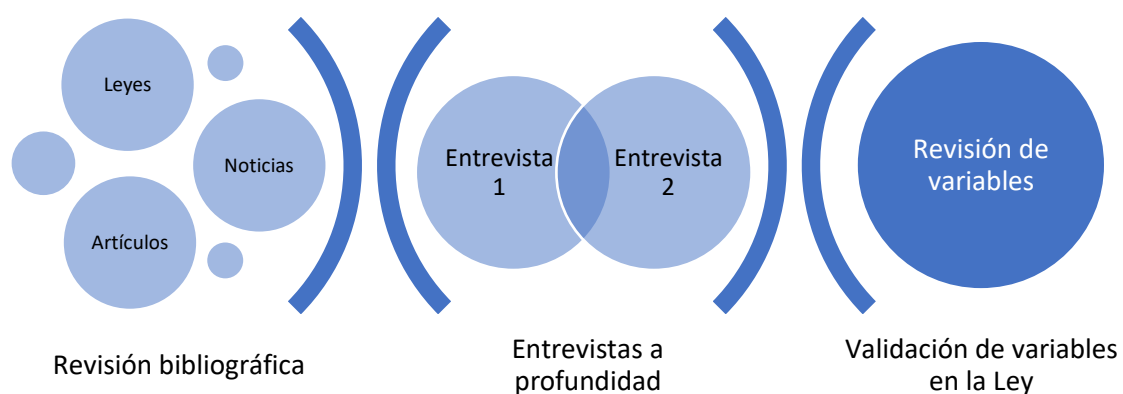
punto de partida de los medios públicos. En esa entrevista se profundizó respecto de si la Ley promovió un periodismo más orientado a servir al ciudadano, precisamente a través de la figura de medios públicos, que resultó una novedad con Diario El Telégrafo.

En el caso de Saudia Levoyer, fue escogida por su amplia trayectoria de más de 25 años ejerciendo el periodismo en medios escritos en Ecuador, y haber dirigido secciones de investigación de prestigiosos periódicos. En la entrevista fue posible profundizar acerca de la aplicación de la Ley y de qué manera influyó en el enfoque de periodismo investigativo.

En ambos casos, las entrevistas se enfocaron a determinar los cambios que significó la Ley de Comunicación en el ejercicio del periodismo en Ecuador, así como el impacto en los roles periodísticos, el debate en torno a la autorregulación y el periodista como agente de cambio en la sociedad.

Adicionalmente, para esta investigación fue necesario la indagación de ejemplos reales que permitieron entender la afectación de la Ley de Comunicación en la capacidad de agencia de los periodistas, y la vinculación de la misma con los roles periodísticos. Así también la investigación requirió la incorporación de testimonios de periodistas que ejercieron la profesión, antes y durante la concepción, debate y vigencia de la Ley.

Gráfico 1: Proceso metodológico



Fuente: Autora

Capítulo 3. Análisis de los datos.

3.1 El periodista ecuatoriano.

Si bien en Ecuador no se registran amplios estudios relacionados al perfil del periodista ecuatoriano, en los últimos 6 años se han desarrollado investigaciones que permiten delinear las condiciones personales y profesionales, así como el contexto, que contribuyen a construir la actividad de un periodista en el país.

En primer lugar, es necesario entender las características del sistema mediático en los últimos diez años, el cual estuvo marcado por el surgimiento de los medios públicos, la redefinición de los medios comunitarios, el debilitamiento de los medios privados, así como la intensa intervención del Estado y la crisis de confianza de los ciudadanos en los medios de comunicación (Chavero y Oller, 2017).

En su estudio acerca de la profesionalización periodística en Ecuador, Punín y Martínez (2013) brindan algunos elementos adicionales respecto del entorno en el cual se mueve y se forma el periodista ecuatoriano. Uno de los aspectos más preocupantes que señalaron fue que hay sectores que prefieren ejercer el periodismo como un oficio, y que “no existe en el Ecuador un proyecto suficientemente claro de formación de periodistas que rebase la adquisición de destrezas técnicas y ofrezca herramientas conceptuales de mayor alcance. El pensamiento crítico respecto de los medios no lo ejerce la ciudadanía, sino el poder político” (Oller, M.; Chavero, P.; Carrillo, J. y Cevallos, P., 2015).

En ese contexto el periodista puede ser definido como un profesional cuya función es informar a la ciudadanía los hechos tal como son, y que trabaja con un alto grado de compromiso e involucramiento, entendiendo este último como la participación activa del periodista en la selección de historias y enfoques, así como en la elaboración de las mismas, sin que esto implique la pérdida de la objetividad o la inclusión de posturas personales respecto de un tema (Oller, M.; Chavero, P.; Carrillo, J. y Cevallos, P., 2015, p.13).

En una encuesta realizada a 372 periodistas ecuatorianos (Chavero y Oller, 2016) se determinaron algunas características a partir de las cuales es posible delinear el siguiente perfil del periodista ecuatoriano:

- Es un profesional a tiempo completo.
- Mayoritariamente católicos.
- Ideología: centro izquierda.
- Tiene un salario entre 200 y 800 dólares mensuales.

- Tiene un promedio de experiencia de 10 años.
- Trabaja en varias secciones de manera simultánea, lo cual permite afirmar que hay un bajo grado de especialización.

Así también, en dicho estudio se hizo evidente que el periodista ecuatoriano tiene un alto sentido de la ética, lo cual conduce a una auto percepción de una práctica profesional con rigurosidad en la información, en la cual no hay alteración o falsificación de datos, aceptación de sobornos, uso de información sin permiso, o la utilización de la posición privilegiada del periodista para conseguir objetivos personales.

Si bien en dicha encuesta los periodistas perciben su trabajo con libertad y autonomía para la selección de historias y toma de decisiones en torno a ellas, también citan factores internos y externos que influyen, afectan y obstaculizan su trabajo. A nivel interno reconocen que la libertad inicial disminuye al momento de interactuar con sus superiores, lo cual supone una estructura jerárquica dentro de las organizaciones mediáticas. “Admiten que su trabajo está muy influenciado por factores internos como, en primer grupo, las políticas editoriales, los jefes directos y los editores del medio de comunicación, los altos directivos y propietarios” (Chavero y Oller, 2016).

Con relación a factores externos que influyen en su trabajo citan a la ética periodística como la principal fuente de influencia en su trabajo. En segundo lugar, destacan las limitaciones para el acceso a la información, seguido de sus propios valores y creencias personales, para luego señalar a la legislación sobre los medios, y evidencian el peso que ejerce la Ley Orgánica de Comunicación sobre el ejercicio periodístico.

Es decir, en términos generales, los límites a la profesión están dados a nivel interno por la injerencia de jefes y propietarios de medios, y a nivel externo por la intervención del Estado a través de la emisión de una Ley para regular contenidos, y también por la intención de re-organizar la propiedad privada con la redistribución de las frecuencias.

De igual manera, el periodista se define a sí mismo como una persona siempre precavida, lo cual lo lleva a desarrollar bajos niveles de confianza con relación a los propios medios de comunicación en los que trabajan, las instituciones como el Gobierno, la Policía, la Asamblea Nacional, los partidos políticos; siendo las organizaciones de Derechos Humanos y las Fuerzas Armadas las instituciones que registraron mayor confianza de parte de los periodistas, según el estudio realizado en 2016.

Esta actitud se relaciona con la perspectiva del periodista ecuatoriano de mantenerse distanciado del poder para garantizar su independencia y neutralidad (Oller, M.; Chavero, P.; Carrillo, J. y Cevallos, P., 2015).

3.2 La Ley de Comunicación y sus cambios.

La Ley Orgánica de Comunicación se forjó en un momento en el que una parte del debate público giraba en torno a la participación ciudadana. En la Constitución de 2008 ya se había establecido un marco legal general que apuntaba a impulsar esa participación, y un ejemplo de ello es el artículo 204, el cual establece al pueblo como “mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación”. De igual manera, el artículo 384 estableció el “Sistema de Comunicación Social” para asegurar el ejercicio de los derechos de comunicación, y el artículo 95 indica que “las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”.

Siguiendo esa línea, al momento de crear la Ley Orgánica de Comunicación, en 2013, no resulta extraño que se estableció como principal objetivo “desarrollar, proteger y regular el ejercicio de los derechos de la comunicación establecidos en la Constitución, así como la información, la libertad de expresión, y el fortalecimiento de la participación ciudadana”.

Ese enfoque de participación ciudadana, así como múltiples otros aspectos nuevos, cambiaron el ejercicio de la comunicación en el país, tanto para los medios de comunicación como para los ciudadanos. Su ámbito de acción fue general, pues impactó en el ejercicio de los derechos de todos los ecuatorianos, así como en la regulación de contenidos que llegan a todos los ciudadanos a través de los medios de comunicación.

En primera instancia, la Ley de Comunicación visibilizó una concepción de los medios como entes dominantes en la sociedad, con intereses propios por encima de los colectivos, por lo cual era urgente su regulación. Esa concepción trajo consigo que, a nivel de la formulación de la Ley, predomine el tema del control y poder, como una forma de reconocer que los medios deben ser sujetos a regulación política y económica, precisamente por ser instrumentos de poder e influencia, Ávila (2013).

Esa postura la mostró el ex asambleísta y quien lideró la promulgación de esa normativa, Mauro Andino, el día de aprobación de la Ley, 14 de junio de 2013, cuando pidió el voto a sus colegas indicando la necesidad de la Ley para “democratizar el acceso a los medios de comunicación, a la información, al espectro radioléctrico y a la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas del país” (El Universo, 2013).

El Knight Center for Journalism in the Americas (2013) citó 8 aspectos fundamentales para entender la Ley de Comunicación, entre los que incluyó la posibilidad de que un periodista sea denunciado por incumplir normas deontológicas, el linchamiento mediático, la responsabilidad ulterior, la distribución de frecuencias, los mecanismos de regulación, la figura de defensor de audiencias, los derechos de los comunicadores y la información como bien público.

Posiblemente, uno de los cambios más importantes fue la inserción del concepto de servicio público en la comunicación, expresado en el artículo 5 de la Ley. “Para efectos de esta ley, se consideran medios de comunicación social a las empresas, organizaciones públicas, privadas y comunitarias, así como a las personas concesionarias de frecuencias de radio y televisión, que prestan el servicio público de comunicación masiva que usan como herramienta medios impresos o servicios de radio, televisión y audio y vídeo por suscripción”.

La concepción de “servicio público” supuso una cercanía entre el estado y la comunicación como potencial obstáculo para el periodismo independiente, y chocó de inmediato con la jurisprudencia del Sistema Interamericano el cual ha sostenido que el rol de los medios de comunicación se enmarca en difundir información de interés público que afecte a la sociedad, “lo cual habla del ejercicio del derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 13 de la Comisión Americana de Derechos Humanos, y no de la prestación de un servicio público” (PUCE, 2014, pp. 16).

El hecho de plantear a la comunicación como un servicio público facilita también la introducción del concepto de “Sistema de Comunicación Social”, en el artículo 45 de la Ley, en el cual se evidencia una nueva vinculación con lo público, pero esta vez, intentado articularlo con otros actores. “El sistema de comunicación social se conformará por instituciones de carácter público, las políticas y la normativa, así como los actores privados, comunitarios y ciudadanos que se integren voluntariamente a él”.

La existencia de este sistema estaba basada en que cumpla varios objetivos como lograr el pleno ejercicio de los derechos de la comunicación, lo cual va en concordancia con los objetivos de la Ley y lo planteado en la Constitución, así como “desarrollar e implementar mecanismos de planificación pública participativa y descentralizada para la definición, control social y adecuación de todas las políticas públicas de comunicación”, poniendo de manifiesto -una vez más- la relevancia de la participación social pero también de la regulación a los medios. Pese a que la Ley estableció cuál debía ser el enfoque del sistema de comunicación, la definición del mismo estuvo ausente (Ávila, 2013), y su objetivo no fue establecido con claridad, por lo cual la regulación sobresalió como el criterio más relevante de la normativa.

Siguiendo esa línea, la Ley creó dos organismos que incidieron en el ejercicio de los medios de comunicación en los siguientes años después de su creación: la Superintendencia de Información y Comunicación (SUPERCOM) y el Consejo de Información y Comunicación del Ecuador (CORDICOM).

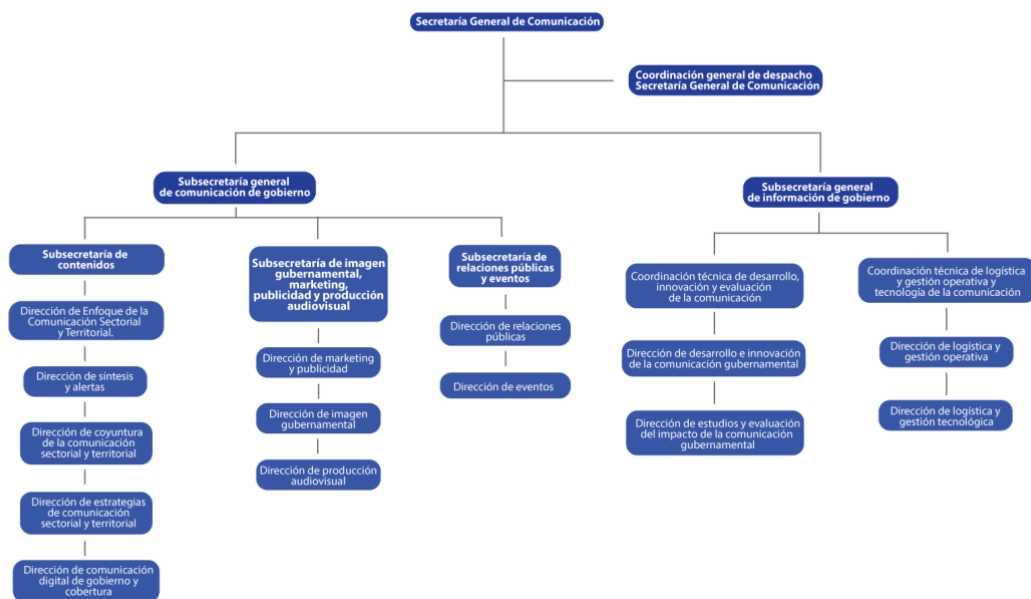
En el caso del Cordicom una de sus funciones fue controlar la gestión de los medios en cuanto a sus franjas, tiraje, programación, trabajadores, y llevar un censo de los medios y su información empresarial. En cuanto a la Supercom su función se centró más hacia los contenidos y hacer cumplir las regulaciones estipuladas en la nueva Ley como el derecho a la réplica, la prohibición de la censura previa, la responsabilidad ulterior de periodistas y directivos de los medios, disculpas públicas, rectificaciones. De igual manera, durante el tiempo que tuvo vigencia y que concluyó en 2019, la Supercom emitió -incluso- resoluciones estableciendo sanciones económicas para medios de comunicación.

Con millonarios presupuestos, la Supercom y el Cordicom contaban con una infraestructura dedicada casi exclusivamente a la vigilancia de los medios de comunicación. 225 funcionarios (El Comercio, 2014) estaban repartidos entre ambas instituciones. En el Cordicom 102 funcionarios eran los encargados de ejecutar un presupuesto de USD 6 millones anuales a través de 19 coordinaciones y direcciones enfocadas en el contacto ciudadano, la evaluación de proyectos comunicacionales, de contenidos y la regulación desde las direcciones.

En el caso de la Supercom, 123 personas trabajaban en 38 coordinaciones, además de las intendencias generales, intendencias nacionales, direcciones departamentales, y seis intendencias regionales. Adicional al recurso humano que laboraba de planta, la

Supercom contaba con un proveedor al que le pagaba USD 77.000 mensuales para que monitoree los medios de comunicación del país las 24 horas del día, los 7 días de la semana. Esta compañía emitía 3 informes diarios, los cuales incluían “alertas matrices”, y cuya información era procesada y analizada por la Intendencia Técnica de Información y Comunicación, sus 4 intendencias nacionales y sus 10 direcciones generales.

Gráfico 2: Organigrama de la Supercom a octubre de 2018, fecha en que fue disuelta.



Fuente: Secom, 2018

Con relación a los contenidos la Ley introdujo varios aspectos nuevos, entre los más relevantes el concepto de información de “relevancia pública o interés general” y el linchamiento mediático. En el primer caso, el concepto no quedó completamente definido en el texto de la normativa. La información de relevancia pública o interés general es descrita como “información difundida por los medios de comunicación acerca de asuntos públicos e interés general”, sin especificar qué se entiende por ambos conceptos y dejando abierta la posibilidad para que la autoridad los utilice según su discreción.

El linchamiento mediático fue una nueva figura que incidió en el diseño de los contenidos y los seguimientos de los medios sobre los temas noticiosos y de coyuntura, ya que prohibió la difusión y publicación reiterativa de información que tenga el propósito de

desprestigiar a una persona, o reducir su credibilidad pública, dejando nuevamente conceptos del “propósito” y “desprestigio” sin una total claridad para su implementación.

Su principal impulsor fue el ex Presidente Rafael Correa, quien en su [Enlace Ciudadano 326 realizado en junio de 2013](#) defendió la aprobación del artículo 26 y aseguró que con la aprobación de ese artículo “los medios de comunicación ya no podrán manipular la información e injuriar a personas naturales o jurídicas, y de esta manera atentar contra la honra de los ciudadanos”.

Su afirmación se basó en la forma como fue aprobado el artículo 26, el cual conceptualizó el linchamiento mediático:

Art. 26. “Queda prohibida la difusión de información que, de manera directa o a través de terceros, sea producida de forma concertada y publicada reiterativamente a través de uno o más medios de comunicación con el propósito de desprestigiar a una persona natural o jurídica o reducir su credibilidad pública”.

En los años siguientes a la aprobación de la ley la Supercom fue la encargada de determinar las sanciones argumentando la aplicación del artículo 26. Por ejemplo, en 2015, dispuso que el canal de televisión Teleamazonas ofrezca disculpas públicas al entonces presidente de la Federación Ecuatoriana de Fútbol, Luis Chiriboga, quien denunció al programa Dream Team indicando que hubo un acuerdo previo entre los presentadores del programa para emitir información contra Chiriboga. Otro ejemplo fue la sanción, fundamentada en el artículo 26, que recibió en 2016 la periodista Janeth Hinostroza y al canal Teleamazonas, el cual abordó información de los procesos de subasta inversa de medicamentos durante varias semanas consecutivas. En su resolución la Supercom indicó que “se emitió información concertada y reiterada (...) generando la percepción de que el proceso de subasta inversa no consideraba la calidad de los fármacos”. Y añadió que la participación de las fuentes oficiales y autoridades fue inequitativa durante el tiempo que el tema fue abordado.

Tomando ese tipo de casos como referencia, Estrella, Díaz y Cabrera (2017) citan la opinión de Zelada (2013) quien aseguró que “lo único que busca el linchamiento mediático es blindar a los funcionarios estatales del necesario control ciudadano y periodístico de su actuación pública: la esencia misma de una democracia”.

La Ley de Comunicación también tuvo incidencia en la estructura de la propiedad de los medios de comunicación y en la conformación del mercado de frecuencias, lo que incidió en el acceso a la publicidad. En el artículo 6 estableció que los medios no podían

pertenecer, totalmente o en parte, a compañías extranjeras domiciliadas fuera de Ecuador, ni a ciudadanos extranjeros que no residan permanentemente en el país. El artículo 33 establece la redistribución de frecuencias, aplicando una equidad en el porcentaje de frecuencias asignadas a medios públicos y privados, y por primera vez un porcentaje mayor para medios comunitarios. En la Ley se estableció el 34% frente al 5% que regía antes de la normativa, fortaleciendo así el enfoque que ya se había determinado en la Constitución de 2008 referente a que los medios públicos, privados y comunitarios funcionen en igualdad de condiciones.

A pesar de los múltiples cambios que introdujo la Ley y que apuntaban a impulsar la participación ciudadana y la restitución de derechos, así como fortalecer la calidad informativa y la diversificación de fuentes, algunos análisis apuntan a que esos conceptos no lograron impregnarse en los ciudadanos y tampoco se tradujeron en la toma de conciencia sobre la necesidad de involucrarse y participar en la vida pública, (Ramos, 2013). Lo que sí se logró fue un cambio en la dinámica social y una mirada más crítica del ciudadano común hacia los medios de comunicación, sin que eso signifique la articulación de los periodistas como colectivo, ni tampoco el surgimiento de nuevos movimientos sociales o ciudadanos dedicados a la reivindicación total de los derechos de la comunicación.

3.3 La Ley y los roles periodísticos.

La necesidad de una Ley de Comunicación se fundamentó, desde el poder, bajo los principios de democratización de la comunicación, de romper monopolios, regular el poder mediático así como el uso y abuso de la libertad de expresión por parte de los medios de comunicación (Altares, 2014; Telesur, 2015).

El proceso de recuperación del protagonismo del Estado en muchos espacios de poder, como el político, educativo y social, también incluyó a los medios de comunicación, y fue otro de los antecedentes importantes que contextualizaron la aparición de una legislación mediática (Acosta, 2012).

En ese marco, y con tres proyectos presentados a la Asamblea Nacional, empezó el proceso de formación de la Ley de Comunicación. Ese organismo conformó una Comisión Ocasional Especializada de Comunicación, la cual fue integrada por 11 asambleístas de diversas tendencias, y definió 9 ejes fundamentales para estructurar el proyecto de Ley: (Benavides, 2014; El Universo, 2009)

1. Constitución e instrumentos internacionales
2. La comunicación como un derecho o un bien público
3. Alcance de la ley
4. Carácter plurinacional e intercultural
5. Relación de la ley con las telecomunicaciones
6. Sistema de regulación o de control
7. Contenidos
8. El Estado como actor de la comunicación
9. Derechos y responsabilidades de los comunicadores

El texto recibió 34 documentos que recogieron los aportes ciudadanos de organizaciones sociales, universidades, grupos ciudadanos, gremios, instituciones públicas y privadas, y se realizaron más de 150 comisiones generales para recibir comentarios (El Universo, 2013), hasta que fue totalmente definido y aprobado en 2013.

El texto que se convirtió en ley constó de 119 artículos con seis títulos, 24 disposiciones transitorias, seis reformatorias, y dos derogatorias. Se estableció como objetivo “desarrollar, proteger y regular, en el ámbito administrativo, el ejercicio de los derechos de la comunicación establecidos constitucionalmente”, los cuales están garantizados en el artículo 18 de la Constitución del Ecuador, el cual establece que “todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior”.

3.3.1 Un análisis a partir de los modelos de Hanitzsch.

La regulación de la comunicación en Ecuador supuso un roce con el concepto de “libertad de expresión”, elemento fundamental para el ejercicio de la comunicación.

Siendo la libertad un factor trascendental para la expansión de las capacidades del ser humano, según el modelo de desarrollo de Amartya Sen, y que posibilita su función como agente de cambio, este análisis ha escogido ese ámbito de estudio para desglosar la relación y el impacto que tuvo la Ley de Comunicación en la libertad de expresión, y por consiguiente, en la capacidad de agencia de los periodistas ecuatorianos.

En ese sentido fue necesario determinar dimensiones y variables vinculadas a la libertad de expresión, y que además se encuentran consideradas en la Ley, dentro de un modelo que permita delimitar el análisis.

Este proyecto ha tomado como referencia los supuestos del modelo de Hanitzsch (2007) que propone tres dimensiones de análisis para estudiar el rol de los periodistas: 1) Intervencionismo 2) Distancia del poder 3) Orientación al mercado. A partir de esas dimensiones se escogieron determinadas variables del modelo, relacionadas con la actividad periodística y sobre las cuales es posible hacer un vínculo para entender el impacto de la Ley de Comunicación en la libertad de expresión.

Con relación al concepto de “intervencionismo” se refiere a un rol con un doble enfoque periodístico y propone un periodista que puede involucrarse con la información al punto de implicar también sus emociones y sentimientos, pero también un periodista que puede enfocarse en mantenerse más neutral frente a la información, y con mayor distancia de las fuentes informativas.

Cuando se refiere a la “Relación con el poder” el modelo de Hanitzsch se refiere a si el periodista se sitúa en el rol de cuestionar el poder confrontando y cuestionando, o de ser leal a él facilitando la actividad de las autoridades.

En lo relacionado al enfoque del periodista hacia el público Hanitzsch propone tres posibles roles: un periodista orientado al interés público, uno más apegado a los intereses del mercado, y un último rol vinculado al servicio a la comunidad.

Gráfico 3: Dimensiones del desempeño de los roles profesionales de los periodistas



Fuente: Oller, M.; Barredo, D. (2017)

3.3.2 Los artículos y su influencia en los roles

Los contenidos son el componente principal del quehacer periodístico, y donde residen las historias/noticias que influyen en la opinión pública. En el caso de los medios de comunicación ecuatorianos también fueron el ingrediente central de la pugna con el gobierno de Rafael Correa, una disputa por el relato (Levoyer, comunicación personal, 2020) de lo que se iba a contar a la ciudadanía.

Entendiendo la importancia de los contenidos en el contexto en el cual se estructuró la Ley, no es casualidad que empiece estableciendo la definición de contenidos de interés o relevancia pública en los artículos 7 y 8, indicando que se trata de información acerca de asuntos públicos y de interés general, y que deberá propender a la calidad, y a ser difusora de valores y derechos fundamentales consignados en la Constitución.

En esos mismos artículos se fundamentó la multa a siete medios de comunicación ocurrida en 2017, cuando se libraba la campaña entre los entonces candidatos Guillermo Lasso y Lenin Moreno para definir la Presidencia de la República. En ese momento, Carlos Ochoa, Director de la Superintendencia de Comunicación (Supercom) indicó que ese tipo de multas “sirven para castigar y a su vez incentivar la práctica del periodismo”, (BBC, 2017).

Por medio de este ejemplo es posible comprender de qué manera la Ley de Comunicación incidió en el día a día de los medios ecuatorianos, y cómo -más allá de su concepción teórica- fue la forma cómo se la aplicó lo que influyó en el trabajo de los periodistas (Levoyer, comunicación personal, 2020).

Se trató de una legislación que, sin precedentes en el país, planteó consecuencias penales para periodistas y medios de comunicación. Tomando como paraguas el concepto de “responsabilidad ulterior”, en los artículos 19 y 20 estableció consecuencias administrativas, civiles y penales cuando los contenidos presuntamente lesionaban los derechos establecidos en la Constitución, en particular los derechos relacionados con la comunicación y la seguridad pública.

Artículos como los anteriormente mencionados propiciaron el inicio de una auto censura en los periodistas (Montoya, comunicación personal, 2020), un proceso que se vivió en las redacciones de los medios escritos principalmente, a través del cual de manera lenta y sutil se dejó de escribir respecto de algunos temas, porque se conocía de antemano que iban a incomodar al régimen.

La capacidad del periodista para ejercer su rol intervencionista, es decir, de un agente activo y participativo, se vio disminuida a medida que las unidades de investigación de

los medios redujeron su actividad, hasta quedar prácticamente nulas (Levoyer, comunicación personal, 2020). “El Comercio y El Universo dejaron de publicar, en el Hoy hacia octubre de 2012 ya no circulaba semanalmente la unidad de investigación”. Así, la postura del periodista que debería estar orientada a promover un proceso de cambio a través de la entrega de la información, y de mantener una sociedad informada, ya no podía ejecutarse porque tenía que enfrentar amenazas y problemas legales.

La presencia del rol intervencionista también fue estudiada por Oller, M.; Barredo, D. (2017), quienes analizaron las noticias de tres medios de comunicación escrita en Ecuador, y los roles periodísticos plasmados en los contenidos. Según ese estudio, prácticas que denotan un mayor nivel de intervencionismo de los periodistas, como la publicación de propuestas y demandas asociadas a los intereses de los ciudadanos, la adjetivación calificativa de determinados hechos o situaciones, y el uso de la primera persona, se observaron de manera residual en los medios. El Telégrafo y El Comercio - indica el análisis- se mostraron como los diarios más intervencionistas, ya que en el 62,8% y el 57,1%, respectivamente, de sus contenidos se realizan interpretaciones, explicaciones y evaluaciones de la información con las que ofrecen al público las causas y significaciones de las consecuencias de ciertos hechos. En el otro lado de la balanza se situó El Universo, un diario que mantuvo un estilo periodístico mucho más descriptivo basado en los hechos -señaló el estudio- en el que la presencia de la voz del periodista estaba prácticamente ausente.

La práctica periodística se manejó durante décadas siguiendo el concepto de la auto regulación a través de la contrastación de la información y las fuentes, los códigos de ética de los medios, los diferentes filtros de revisiones de un artículo periodístico (Levoyer, comunicación personal, 2020). En ese sentido la Ley de Comunicación no solamente reforzó la necesidad de la regulación, sino que instauró una parámetros que eliminaron para los medios la posibilidad de organizarse por sí mismos, y los obligaron a cumplir con medidas como el derecho a la réplica y a la rectificación, so pena de enfrentar multas y cargos administrativos por parte de la Superintendencia de Comunicación.

Los artículos 23 y 24 se refirieron al tema de la siguiente manera:

Art. 23. Los medios de comunicación tienen la obligación jurídica de publicar dentro del plazo de 72 horas, contadas a partir de presentado el reclamo de la persona afectada, de forma gratuita, con las mismas características, dimensiones y en el mismo espacio, sección u horario; las rectificaciones a las que haya lugar.

Art. 24. Toda persona o colectivo humano que haya sido directamente aludido a través de un medio de comunicación, de forma que afecte sus derechos a la dignidad, honra o reputación; tiene derecho a que ese medio difunda su réplica de forma gratuita, en el mismo espacio, página y sección en medios escritos, o en el mismo programa en medios audiovisuales y en un plazo no mayor a 72 horas a partir de la solicitud planteada por el aludido.

¿Por qué la Ley tuvo un enfoque drástico frente a la necesidad de rectificaciones? Mauro Andino, ex asambleísta y vicepresidente de la comisión que estructuró el proyecto de Ley, lo explicó por medio de un ejemplo (El Comercio, 2011): “Recuerdo un puñal ensangrentado con la foto de un muchacho y el titular “Este es el hombre del puñal”. ¿Qué hizo ese medio impreso? Prácticamente sentenciar a ese joven (Elías Barberán). Pero a los 15 días se hacen las investigaciones y se demuestra que ese joven no tenía nada que ver. ¿Quién le repone la honra a este joven?”.

Situaciones como esa pusieron en duda de los asambleístas encargados de elaborar la Ley la capacidad de los medios de auto regularse, por la carencia de códigos deontológicos actualizados (Montoya, comunicación personal, 2020), y no solamente eso, sino que ese documento realmente se materialice a través de una inducción y actualización constante al periodista, para que no sucedan procesos en los que el periodista se adapta a la forma de hacer periodismo en un medio, en lugar de ajustarse a lineamientos establecidos oficialmente.

3.3.3 El rol “vigilante” y “leal facilitador”.

En un contexto en el que la rectificación y la réplica se volvieron una constante en las páginas de los periódicos, así como en los noticieros de radio y televisión, la relación del periodista con el poder, y su libertad para cuestionarlo, también experimentaron una variación.

Según el estudio de Viveros y Mellado (2018) la relación del periodista con los grupos de poder fue el aspecto que mayor variación significativa tuvo entre 2012 y 2014. Dicho estudio midió los roles periodísticos según el modelo de Hanitzsch. Con relación al modelo de “vigilante” así como el rol “leal facilitador”, en el primer caso fue medido a través de 10 prácticas relacionadas con la reportería, y 4 de ellas tuvieron una modificación variable con la aplicación de la Ley de Comunicación. Los resultados indican que “se le otorgó menor espacio a las críticas de fuentes tanto oficiales como ciudadanas, así como al cuestionamiento de los reporteros, y se dejó de informar sobre el

estado de los casos de corte sobre el mal actuar de quienes están en el poder, o pertenecen a las élites”.

El análisis de los roles “vigilante” y “leal facilitador” no podría estar completo sin incluir al linchamiento mediático, un concepto nuevo para la prensa ecuatoriana y que constó en el artículo 26 de la Ley de la siguiente manera:

Art. 26.- Linchamiento mediático.- Queda prohibida la difusión de información que, de manera directa o a través de terceros, sea producida de forma concertada y publicada reiterativamente a través de uno o más medios de comunicación con el propósito de desprestigiar a una persona natural o jurídica o reducir su credibilidad pública.

Este artículo, que tiene relación directa con el ejercicio del rol de “vigilante” e investigador por parte del periodista, modificó las prácticas comunes periodísticas como el seguimiento de la noticia, y continuar publicando acerca de ella. “Cuando uno quiere ir más allá de la noticia, necesita hacer un seguimiento pormenorizado de un caso para ir profundizando y mostrando por qué ocurrió ese hecho, qué desencadenantes ha tenido. Muchas de las grandes investigaciones periodísticas toman meses, sino años”, explicó en una entrevista para BBC Mundo (2013) el periodista de investigación Arturo Torres, quien en 2013 -cuando fue aprobada la Ley- dirigía el área de investigación de Diario El Comercio. Por ello, en ese momento afirmó que la figura del “linchamiento mediático” iba a interrumpir procesos periodísticos de seguimiento de temas de interés público, y que la subjetividad de ese concepto podría provocar la autocensura en los periodistas. Es decir, una modificación en sus roles esenciales.

Continuando con el análisis de los roles de “vigilante” y “leal facilitador”, es necesario indicar la probabilidad de que no haya sido la Ley per se la que ocasionó los cambios en los roles periodísticos (Levoyer, comunicación personal; Montoya, comunicación personal, 2020), sino su aplicación, y la actitud del gobierno de turno -plasmada en ciertas acciones- para utilizarla como una herramienta de persecución.

Una de esas acciones se materializó, por ejemplo, en la conformación de un conglomerado mediático por parte del gobierno, con el objetivo de convertirlo en un instrumento de propaganda (Montoya, 2020). Entonces, el periodista, motivado por su necesidad de supervivencia laboral, decide sumarse a la línea editorial definida por el gobierno de turno.

Otra de las acciones fue la legislación paralela que se emitió para reforzar el carácter punitivo hacia los medios de comunicación, a través del Código de la Democracia (antes

de la reforma), y el Código Orgánico Integral Penal (Levoyer, 2020). Este último, en los artículos desde el 512 al 518 establece -por ejemplo- las normas especiales para la investigación de delitos cometidos por medios de comunicación social, es decir, ratifica de la siguiente manera la responsabilidad penal para los medios de comunicación que ya establecía la Ley de Comunicación:

Artículo 515.- Exhibición previa.- Antes del ejercicio de la acción penal, la o el fiscal de oficio o a petición de la persona que se considere afectada deberá requerir al o el director, editor, propietario o responsable del medio de comunicación, para que informe el nombre de la o el autor o responsable del escrito, enviando una copia del mismo. En los demás casos deberá pedir además del nombre, la remisión de los filmes, videocintas y grabaciones mencionadas anteriormente.

Artículo 517.- Comienzo de la instrucción o del juicio.- Exhibido el original de la cinta o la grabación y realizado el peritaje correspondiente, si se trata de un delito de ejercicio público de la acción, la o el fiscal solicitará día y hora para formular cargos. Si se trata de una infracción de ejercicio privado de la acción, la persona que se considere afectada podrá presentar su querrela y se tramitará conforme con las reglas pertinentes.

Es así como el Código Penal se complementa con la Ley de Comunicación avalando la posibilidad de que, personas o instituciones que se sentían perjudicados por ellos, entablen juicios penales a medios y/o periodistas.

3.3.4 ¿Un periodismo más orientado a servir al ciudadano?

Dentro del modelo de los roles periodísticos de Hanitzsch, la dimensión del “Enfoque hacia el público” plantea un periodista con mayor o menor orientación hacia las lógicas del mercado o del interés público, según considere a su audiencia como consumidores, o ciudadanos.

Una parte del debate del proyecto de Ley de Comunicación se enfocó justamente en la necesidad de un periodismo que responda a una lógica de interés ciudadano, comunitario, y que promueva la “pluralización y diversificación de las voces” como lo indicó el ex Presidente Rafael Correa en el Enlace Ciudadano 326.

Es decir, visibilizar también a través del periodismo las necesidades de grupos vulnerables o minoritarios, y movilizar y activar a la ciudadanía hacia una participación ciudadana, por ejemplo, mostrando así la capacidad del periodista de ser agente de cambio

(capacidad de agencia) por medio de un ejercicio de la profesión más orientado al ciudadano.

A tal punto llegó el debate en este sentido que, desde el poder, se impulsó el establecimiento de la comunicación como “servicio público”, lo cual efectivamente se incluyó en la Ley, en el artículo 5:

Art. 5.- Medios de comunicación social.- Para efectos de esta ley, se consideran medios de comunicación social a las empresas, organizaciones públicas, privadas y comunitarias, así como a las personas concesionarias de frecuencias de radio y televisión, que prestan el servicio público de comunicación masiva que usan como herramienta medios impresos o servicios de radio, televisión y audio y vídeo por suscripción, cuyos contenidos pueden ser generados o replicados por el medio de comunicación a través de internet.

Nuevamente, Rafael Correa aparece como uno de los mayores defensores del concepto del periodista como un servidor de una comunidad y de la comunicación como “servicio público”, una idea que reiteró en su Enlace Ciudadano 327, en junio de 2013, pocos días después de la aprobación de la Ley.

En ese enlace también mostró una vez más la necesidad de un periodismo mejor y más profesional. Entonces no resulta extraño que fue Correa también quien impulsó la creación de los medios públicos en el país: la Radio pública, Ecuador TV, y Diario El Telégrafo, en manos del Estado luego de ser incautado varios años antes a un ex banquero.

¿Fueron los medios públicos una herramienta para fortalecer la capacidad de agencia por medio de un periodismo enfocado en el ciudadano? Rubén Montoya (comunicación personal, 2020), quien dirigió El Telégrafo en 2007 cuando fue relanzado con una línea editorial que en su momento se explicó como “periodismo ciudadano” y que en 2017 fue reiterada por Fernando Larenas al ser nombrado Director de El Telégrafo, aclara que ese concepto no fue el que dio forma al nuevo proyecto periodístico. En ese momento -dice- creíamos que debíamos atender a los sectores que estaban invisibilizados, por ello, en el documento original con el que se creó el proyecto los conceptos que manejamos fueron diversidad, inclusión y pluralismo, y en función de eso hicimos las secciones específicas del ciudadano.

Cuando es consultado respecto de si la Ley de Comunicación promovió un periodismo más ciudadano, afirma que no cree en el periodismo ciudadano. “Creo en el periodismo, público o privado, y cada uno tiene sus reglas”.

Levoyer (comunicación personal, 2020) tiene un pensamiento similar. A su criterio, la Ley no promovió un periodismo ciudadano, pues no nació con ese espíritu, sino como

una herramienta en medio de la disputa del relato entre los medios privados, y el Gobierno de turno.

Sin embargo, al analizar el comportamiento de los contenidos noticiosos entre 2012 y 2014 (Viveros D.; Mellado C.), antes y después de la aprobación de la Ley, es posible notar que un año después de su aplicación, es decir, en 2014, los medios de comunicación analizados muestran mayor presencia de temas que impactan en la vida concreta y diaria del público, evidenciando así la presencia del rol de “Enfoque hacia el público”.

De igual manera, según dicho estudio, “la inclusión del impacto local y en la comunidad, así como la información sobre actividades ciudadanas de diferentes decisiones políticas aumentó significativamente su presencia en las noticias”.

Capítulo 4. Conclusiones.

A lo largo de este trabajo de investigación se ha realizado un recorrido teórico a la capacidad de agencia, la libertad y la construcción del poder, para vincular estos conceptos en un ejercicio práctico de la Ley de Comunicación y su impacto en el ejercicio periodístico según los roles periodísticos de Hanitzsch.

En función de ese recorrido y análisis, es posible determinar los siguientes hallazgos relacionados con el impacto que tuvo la Ley de Comunicación en la capacidad de agencia de los periodistas ecuatorianos, durante los primeros cuatro años de su aplicación.

- La idea de un proyecto de Ley y el proceso de estructuración de la normativa, que tomó más de 3 años, lograron instalar un fuerte debate en torno a la comunicación en varios niveles de la sociedad, como academia, autoridades, ciudadanos comunes, aportando una mirada más crítica de los ciudadanos hacia los medios de comunicación. Sin embargo, el empoderamiento ciudadano que perseguía generar la Ley, y que también se impulsaba desde la Constitución de la República, se evidenció de manera débil, ya que los instrumentos proporcionados por la Ley fueron utilizados en proporciones pequeñas por los ciudadanos. Las cifras refuerzan este hallazgo pues entre 2013 y 2016 únicamente el 27% de los procesos en contra medios de comunicación -registrados en la Supercom- correspondieron a ciudadanos, es decir, a personas naturales fuera de instituciones, funcionarios públicos, o empresas. Otro elemento que sustenta el escaso empoderamiento ciudadano vinculado a la Ley es que las demandas sociales relacionadas a la comunicación no lograron protagonismo en la esfera pública en ese mismo período, ni tampoco se registró el surgimiento de nuevas organizaciones sociales con fortaleza para reivindicar los derechos ciudadanos en torno a la comunicación.
- La Ley cambió la dinámica de los periodistas y la forma de hacer periodismo en Ecuador por varias razones.
 - Por una parte, porque los organismos de control creados en la Ley ejercieron una acción punitiva siguiendo lineamientos políticos, más que motivados por elevar la calidad del periodismo. Ese enfoque sancionador se reflejó en que el 73% de las denuncias presentadas contra medios de comunicación entre 2013 y 2016 las realizaron funcionarios públicos, es decir, 290 denuncias que se originaron desde el Estado en el lapso de tres

años. Si bien el periodista entiende como normal que su trabajo pueda ocasionar eventualmente una acción judicial por parte de alguien que se siente perjudicado, la aplicación de la Ley de Comunicación generó una búsqueda permanente de sanciones por parte de los organismos de control que modificó la agenda mediática, provocando que el periodista busque formas de blindarse o deje de proponer temáticas que podían causar incomodidad y riesgo, mermando su rol de agente de cambio.

- A lo largo de esta investigación se muestra que la Ley fue utilizada en algunas ocasiones como una plataforma para la construcción del poder a partir de la confrontación del Gobierno con los medios de comunicación.
- Aunque no se registraron cierres masivos de medios o incautaciones de los mismos, la libertad del periodista sí se vio afectada. Amartya Sen definió que la expansión de la libertad permite a los individuos influir en su entorno, es decir, ser agentes de cambio, y que además es un fin y un medio para alcanzar el desarrollo. Al enfrentarse con un escenario de baja libertad el periodista ecuatoriano minimizó su rol de investigador, el cual se construye a través de una práctica normal en el periodismo como los seguimientos noticiosos. La figura del linchamiento mediático que se incluyó en la Ley limitó la publicación reiterativa de un tema, afectando el seguimiento normal de una temática, es decir, la libertad del periodista para la profundización de la misma.

Por lo expuesto es posible concluir que si bien la Ley contempló artículos controversiales, con enfoque de control y sanción, la legislación per sé no puede ser catalogada como perjudicial, sino que fue su implementación la que distorsionó la posibilidad de que se convierta en un instrumento positivo para fortalecer la calidad informativa y el rol de agentes de cambio de los periodistas.

Los desafíos aún son amplios para los periodistas y medios de comunicación en Ecuador. Una de las primeras actuaciones del nuevo Presidente del Ecuador, Guillermo Lasso, el día de su posesión, fue derogar vía decreto el reglamento de la Ley de Comunicación. Un día después envió a la Asamblea el proyecto de Ley de Libre Expresión y Comunicación, el cual -según el Mandatario- garantiza la libertad de expresión, comunicación y prensa como un derecho fundamental que no puede ser restringido; robustece la inviolabilidad de las comunicaciones personales, y garantiza los comunicadores tanto la cláusula de

conciencia como la reserva de sus fuentes y secretos profesionales. Así también, el proyecto apunta a mantener los artículos que se refieren a fomentar la producción nacional de publicidad, regular la propaganda estatal y el régimen de espectro radioeléctrico.

En general el proyecto despenaliza los delitos para convertirlos en infracciones, y promueve la creación de un código de ética periodística. Es así que la autorregulación es uno de los ejes centrales del primer debate del proyecto de Ley, a cargo de la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea, dejando así abierta la interrogante de si el periodismo realmente necesita una normativa, y si la necesita, cómo lograr que impulse la calidad periodística y el rol de los profesionales de la comunicación como agentes de cambio.

Estas nuevas visiones pueden dar paso a investigaciones futuras en torno al periodismo y la capacidad de agencia, para profundizar -en un contexto sin Ley de Comunicación o con una nueva ley- qué otros elementos contribuyen u obstaculizan el rol de agente de cambio en la práctica periodística, y de qué manera desde el periodismo es posible contribuir al desarrollo.

Referencias bibliográficas.

Acosta, A., 2010. *La Comunicación, un derecho necesario para el Buen Vivir*. Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos. En:
https://www.inredh.org/archivos/boletines/comunicacion_derecho_buenvivir.pdf

Acosta A., 2012. El retorno del Estado. Alainet. Recuperado de:
https://www.alainet.org/images/Art%C3%ADculo%20Alberto%20Acosta%2020_4_12.pdf

Ávila, C. (2013). El sistema de comunicación en la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador: Un análisis desde el enfoque de las teorías de sociedad y masas de McQuail. Chasqui, 71-79.

Basabe, Pachano y Mejía. 2010. La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008). Flacso. En
http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1275502003.Basabe_Serrano_et.al.pdf

BBC Mundo, 2011. Ecuador: consulta popular impulsa proyecto político de Correa.
https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/05/110507_ecuador_consulta_referendo_resultado_lr

BBC Mundo, 2013. Ecuador: ¿qué es el linchamiento mediático y por qué se castiga? Recuperado de
https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130614_ecuador_aproaba_ley_comunicacion_msd

BBC (2017). Por qué el gobierno de Ecuador multó a siete medios por no publicar una historia sobre el ex candidato presidencial Guillermo Lasso. Recuperado de
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39683883>

Botero, D. (2015). “Pensar la ciudadanía en forma de agencia: una apuesta desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen”. Revista Filosofía UIS. 12 (1). P. 55 – 72.

Bauman Z (2007). Libertad. Losada, Buenos Aires.

Berlín I (2001). Dos conceptos de libertad y otros escritos. Alianza Editorial, Madrid

Castells, M. 2008. Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red. Los medios y la Política. Telos, No. 74.

Castells, M. 2008. Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (II). Los nuevos espacios de la comunicación.

Castells, M. 1996. La sociedad red. Capítulo 1. Madrid, España: Alianza Editorial.

Centro de Derechos Humanos. 2014. La nueva Ley de Comunicación y su aplicación para el ejercicio periodístico y el derecho a la libertad de expresión en Ecuador. Facultad de Jurisprudencia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Serie de Investigación No. 6.

Chavero, P. y Oller, M. (2016). La identidad del periodista ecuatoriano: perfil, situación y percepción profesional. Publisher: Konrad Adenauer, p.72-85

Chavero, P. y Oller, M. (2017). La comunicación mediática en Ecuador. Características de la prensa de referencia. Cuadernos Artesanos de Comunicación: 113 – 133. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Palmira_Chavero/publication/320404199_La_comunicacion_mediatica_en_Ecuador_Caracteristicas_de_la_prensa_de_referencia/links/59e29425aca2724cbfe017f2/La-comunicacion-mediatica-en-Ecuador-Characterísticas-de-la-prensa-de-referencia.pdf?origin=publication_detail

Convención Americana Sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre 1969, 11446 CTNU7 1238 (entrada en vigor: 18 de julio de 1978). Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Código Orgánico Integral Penal. Asamblea Nacional de la República de Ecuador. 2014. Recuperado de: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/EQU/INT_CEDAW_ARL_ECU_18950_S.pdf

Diario El Comercio (2011). La consulta abre un debate sobre las libertades. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/consulta-abre-debate-libertades.html>

Diario El Comercio (2011). El Gobierno no solo interrumpe noticieros de TV; sigue con la radio. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/gobierno-no-interrumpe-noticieros-de-1.html>

Diario El Comercio (2011). El contenido de los medios se debilitará. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/contenido-de-medios-se-debilitara.html>

Diario El Comercio (2011). Juez dictamina tres años de prisión y USD 40 millones de indemnización en caso El Universo. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/juez-dictamina-tres-anos-de.html>

Diario El Comercio (2011). Mauro Andino: “No haremos una ley contra los medios de comunicación”. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/mauro-andino-no-haremos-ley.html>

Diario El Comercio, 2011. Preguntas al pueblo. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/opinion/preguntas-al-pueblo.html>

Diario El Telégrafo (2013). La Ley de Comunicación del Ecuador se aprueba con 108 votos. Recuperado de <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/informacion/1/ecuador-ya-cuenta-con-nueva-ley-de-comunicacion>

Diario El Comercio (2014). 225 funcionarios para la vigilancia a los medios. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-ley-comunicacion-supercom.html>

Diario El Comercio (2015). Supercom sanciona a Teleamazonas. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/supercom-sanciona-teleamazonas.html>

Diario El Comercio (2021). ¿Qué cambios contempla el proyecto de Ley de Libre Expresión que presentó el Presidente Lasso? Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/cambios-proyecto-libre-expresion-presidente-lasso.html>

Diario El Comercio (2021). El futuro del Cordicom y la autorregulación centran discusión en proyecto de Ley. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/futuro-cordicom-autorregulacion-proyecto-ley-libre-expresion.html>

Diario El Telégrafo (2021). Asamblea Nacional recibe proyecto de Ley Orgánica de Libre Expresión y Comunicación. Recuperado de <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/actualidad/44/asamblea-nacional-proyecto-ley-libre-expresion-comunicacion>

Diario El Universo, 2009. Nueve ejes de comunicación se empezarán a debatir. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/2009/10/05/1/1355/nueve-ejes-ley-comunicacion-empezaran-debatir.html>

Diario El Universo (2013). La mayoría oficialista aprobó la Ley de Comunicación en Ecuador. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2013/06/14/nota/1026696/mayoria-oficialista-aprobo-ley-comunicacion>

Diario El Universo, 2013. Mauro Andino acusa a medios de hacer linchamiento mediático a Ley de Comunicación <https://www.eluniverso.com/noticias/2013/07/15/nota/1168681/mauro-andino-acusa-medios-hacer-linchamiento-mediatico-ley>

Diario El Universo (2015). Participación ciudadana, un derecho que se debate a la sombra de la política. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/05/24/nota/4902306/derecho-que-se-debate-sombra-politica>

Diario El Universo (2017). Fernando Larenas: mi aspiración y la de Lenin Moreno es ser un medio ciudadano. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/07/18/nota/6286708/mi-aspiracion-moreno-es-ser-medio-ciudadano/>

Diario El Universo (2021). Derogatoria del reglamento a la Ley de Comunicación, promesa del Presidente Guillermo Lasso, es otra dura derrota para el correísmo.

Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/derogacion-del-reglamento-a-la-ley-de-comunicacion-promesa-del-presidente-guillermo-lasso-es-otra-dura-derrota-para-el-correismo-nota/>

Enlace Ciudadano (2013). La comunicación es un servicio público provisto y regulado por el Estado. Recuperado de <https://www.presidencia.gob.ec/la-comunicacion-es-un-servicio-publico-provisto-y-regulado-por-el-estado/>

Enlace Ciudadano 298, 2012. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=8U23N2jxKYI>

Enlace Ciudadano 326, 2014. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=85jNiVcJ1h0>

El País, 2014. Entrevista a Rafael Correa “Es perfectamente legítimo tener una ley de comunicación”. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2014/04/26/actualidad/1398531760_075565.html

Ema, J.E. (2004). “Del sujeto a la agencia (a través de lo político)”. *Athenea Digital*, 5, 1 – 24.

Echeverría, Javier. 2011. Reseña “Comunicación y Poder” de Manuel Castells. *Espacio abierto*, vol. 20, número 1, p. 197-201.

Estrella Tutivén, I. V., Díaz Vera, J. P., & Valdés Cabrera, V. (2018). El “linchamiento mediático” en la República del Ecuador. ¿Coraza de protección para las figuras públicas o justicia para las audiencias?. *Estudios Sobre El Mensaje Periodístico*, 24(1), 515-533.
Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/ESMP/article/view/59964>

Fundamedios (2011). El 30 de septiembre: un antes y un después en las agresiones contra la prensa. Recuperado de: <https://www.fundamedios.org.ec/wp-content/uploads/2015/01/INFORME-30S-2011.pdf>

Fundamedios (2016). Tres años de la Ley de Comunicación: un retrato en cifras. Recuperado de: <https://www.fundamedios.org.ec/wp-content/uploads/2016/06/cifrasLOC3anios.pdf>

Fundamedios (2020). Asamblea Nacional reformó el artículo 5 de la LOC que reconoce a la comunicación como un Derecho Humano. Recuperado de <https://www.fundamedios.org.ec/asamblea-reforma-ley-comunicacion-derecho/>

Giner San Julián, Salvador (1980). La estructura social de la libertad. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* Número 11 p. 7 – 28

Gehrke M., Lizarazo N., Noboa P., Olmos d., Pieper O., 2016. Panorama de medios en Ecuador. DW Akademie. Recuperado de: <https://www.dw.com/downloads/30336831/panorama-de-los-medios-en-ecuador-pdf.pdf>

Guillermo Otano Jiménez. La libertad como relación social. Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo / Iberoamerican Journal of Development Studies Volume 4, número/issue 1 (2015), p. 98-127. ISSN: 2254-2035

Hassan, Robert. 2018. There isn't an app for that: Analogue and Digital politics in the age of platform capitalism. Recuperado de <http://journalcontent.mediatheoryjournal.org/index.php/mt/article/view/54>

Huerta, Luis. 2010. Libertad de expresión: fundamentos y límites a su ejercicio. Pensamiento Constitucional Año XIV No 14.

Juan José Solozabal Echavarría. Revista Española de Derecho Constitucional Año 11 Número 2 Mayo-Agosto 1991

Knight Center for Journalism in the Americas (2013). 8 puntos para entender la controversial Ley de Comunicación en Ecuador. Recuperado de <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-14066-8-puntos-para-entender-la-controversial-ley-de-comunicacion-en-ecuador>

Ley Especial de Telecomunicaciones. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador, 1992. Reformada en 1995.

Ley de Radiodifusión y Televisión. Quito: Junta Militar del Ecuador, 1975. Reformada en 1995.

<https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/11/Ley-de-Radiodifusion-y-Television.pdf>

<https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/11/Reglamento-de-Ley-de-Radiodifusion-y-Television.pdf>

Ley Orgánica de Comunicación. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador, 2013

Levoyer, 2020. Comunicación personal.

Martínez Avidad, Mayra. “Redes alternativas de comunicación, framing y la construcción del poder político”. OBETS. Revista de Ciencias Sociales. Vol. 6, N. 2 (2011). ISSN 1989-1385, p. 269-291

Ministerio de Educación del Ecuador. 2018. ¿Qué es el Buen Vivir? Recuperado de <https://educacion.gob.ec/que-es-el-buen-vivir/>

Montoya, 2020. Comunicación personal.

Oller, M.; Barredo, D. (2017). Percepción y desempeño profesional de los periodistas de prensa escrita en Ecuador. Sociedad Latinoamericana de Comunicación Social. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/321098283_DEL_DICHO_AL_HECHO_Percpcion_y_desempeno_profesional_de_los_periodistas_de_prensa_escrita_en_Ecuador

Oller, M.; Chavero, P.; Carrillo, J. y Cevallos, P. (2015). La autopercepción de los roles profesionales de los periodistas en Ecuador. *Quórum*, 12(1): 155-185.

Recuperado de: <https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/blogs.udla.edu.ec/dist/b/364/files/2015/07/M-Oller-revista-Quorum-2015-1x8t9sm.pdf>

Presidencia de la República del Ecuador (2013). La Ley de Comunicación es una contribución para la democracia. Recuperado de <https://www.presidencia.gob.ec/ley-de-comunicacion-es-una-contribucion-para-la-democracia/>

Presidencia de la República del Ecuador (2020). Gobierno remite veto a la Ley Orgánica de Comunicación y Proyecto Reformatorio al artículo 5. Recuperado de <https://www.comunicacion.gob.ec/gobierno-remite-veto-a-la-ley-organica-de-comunicacion-y-proyecto-reformatorio-al-articulo-5/>

Pick, Susan. (2007). “Escala para medir agencia personal y empoderamiento (ESAGE)”. *Revista Interamericana de Psicología*, Vol. 41, Num 3 p. 295 – 304.

Ramos, Isabel. 2013. Trayectorias de democratización y desdemocratización de la comunicación en Ecuador. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 46, p. 67-82.

Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2018. Organigrama de la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República. Recuperado de: <https://www.comunicacion.gob.ec/organigrama-de-la-secretaria-nacional-de-comunicacion/>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2011. Tendencias de la participación ciudadana en Ecuador. Recuperado de: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Tendencias-de-la-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-en-el-Ecuador.pdf>

Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Bs. As., Planeta, ed.

Telesur, 2015. La Ley de Comunicación protege a los ecuatorianos. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=ixhCpjVGB5I>

Tubino, Fidel. (2011). *Libertad de agencia: entre Se y H.* Arendt. Pontificia Universidad Católica de Perú.

UNESCO (2011). Análisis del desarrollo mediático en Ecuador. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001925/192563s.pdf>

Van Dijk, J. 1999. *The one-dimensional network society of Manuel Castells*. New Media and Society. Sage Publications.

Viveros D.; Mellado C. (2018). La Ley de Comunicación y su impacto en la materialización de los roles profesionales periodísticos en las noticias de la prensa de referencia en Ecuador. *Comunicación y Sociedad*, Núm. 32, p. 143-169. Recuperado de <http://www.comunicacionsociedad.cucsh.udg.mx/index.php/comsoc/article/view/6587>

Zorro-Sánchez, Carlos. (2010). “El potencial humano fundamento del desarrollo y la agencia instrumento para hacerla realidad”. III Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Desarrollo Humano y el Enfoque de las Capacidades.