

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2016–2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Déficit de control democrático en el sector de la comunicación: Ecuador en el periodo
2007-2017

Giorgia Nataly Núñez del Larco Delgado

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Margarita Manosalvas y María José Calderón

Quito, abril de 2019

Dedicatoria

A mi familia y amigos.

Tabla de contenidos

Resumen.....	VI
Agradecimientos.....	VIII
Introducción	1
Capítulo 1.....	9
Marco Analítico.....	9
1.1. Un enfoque neoinstitucional de diseño de políticas públicas.....	9
1.2. Compatibilidad del marco analítico.....	14
1.3. Un mecanismo causal de cambio de política.....	15
1.4. Instrumentos de política como empíricos observables	17
2. Método	18
2.1.1. El realismo crítico como fundamento epistemológico.....	18
2.1.2. El seguimiento de procesos como método de investigación	20
2.1.3. El seguimiento de procesos de comprobación teórica	21
2.2. Protocolo de aplicación del seguimiento de procesos desde una aproximación realista crítica	23
Capítulo 2.....	30
Mecanismo causal	30
1.1. Democratización de la comunicación como objetivo de política.....	30
1.2. Ejecutivo formula política de comunicación intervencionista (HA)	33
1.4. Gestión coercitiva de conflictos (HC)	38
1.5. Déficit de control democrático en la política de comunicación (HO)	41
Capítulo 3.....	45
Presentación de evidencia	45
1.1 Gobierno adopta la democratización de la comunicación como objetivo de política	45
1.2 Entidad A: Ejecutivo formula política de comunicación intervencionista (HA)	49
1.3 Entidad B: Política de comunicación se adapta a centralismo burocrático	56
1.4. Entidad C: Gestión coercitiva de conflictos.....	60
1.5. Resultado: Déficit de control democrático en la política de comunicación.....	68

2. Formalización bayesiana.....	75
Conclusiones	77
Anexo 1.....	82
Selección de caso.....	82
Anexo 2.....	86
Anexo 3.....	87
Lista de referencias.....	88

Ilustraciones

Ilustración 1. Vínculo entre componentes de política en el proceso de cambio	16
Ilustración 2. Representación de mecanismo causal	21
Ilustración 3. Seguimiento de procesos de comprobación teórica	23
Ilustración 4. Teorema de Bayes	27
Ilustración 5. Cálculo de probabilidad posterior en caso de test positivo	28
Ilustración 6. Cálculo de probabilidad posterior en caso de test negativo	28

Tablas

Tabla 1. Mecanismo causal.....	4
Tabla 2. Componentes involucrados en el diseño de políticas públicas.....	14
Tabla 3. Mecanismo causal de diseño de políticas.....	17
Tabla 4. Tipología de pruebas empíricas en el rastreo de procesos	25
Tabla 5. Formalización bayesiana de test convencionales	29
Tabla 6. Atributos y operacionalización del detonante del mecanismo causal.....	33
Tabla 7. Entidad A del mecanismo causal, atributos y operacionalización.....	35
Tabla 8. Estilos de política y tipos de definición de problemas: resultados de política	37
Tabla 9. Entidad B del mecanismo causal, atributos y operacionalización	38
Tabla 10. Entidad C del mecanismo causal, atributos y operacionalización	41
Tabla 11. Resultado del mecanismo causal, atributos y operacionalización	44
Tabla 12. Evidencia del detonante	49
Tabla 13. Evidencia de la entidad A.....	55
Tabla 14. Evidencia de la entidad B	59
. Tabla 15. Evidencia de la entidad C	67
Tabla 16. Evidencia del resultado	74
Tabla 17. Resumen de la formalización bayesiana	75

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Giorgia Nataly Núñez del Larco Delgado, autora de la tesis titulada “Déficit de control democrático en el sector de la comunicación: Ecuador en el Periodo 2007-2017” declaro que, la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Política Pública, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a FLACSO Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que ésta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener beneficio económico.

Quito, marzo de 2019

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Giorgia Nataly Núñez del Larco Delgado', is written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

Giorgia Nataly Núñez del Larco Delgado

Resumen

El interés del presente trabajo consiste en explicar el proceso a través del que, la adopción de un objetivo de política –la democratización de la comunicación–, genera un efecto indeseable: el déficit de control democrático en el sector de la comunicación. Partiendo del marco de diseño de políticas se formula un mecanismo causal que vincula el detonante y el resultado analizado. Desde una aproximación realista crítica del seguimiento de procesos, se diseñan 20 test empíricos para poner a prueba la existencia del mecanismo causal. Por medio de la formalización bayesiana se obtiene una confianza posterior en la hipótesis de 0.9, valor que permite afirmar que, el mecanismo causal formulado es válido y funciona tal y como fue teorizado. Se concluye que, en el caso ecuatoriano, la adopción de la democratización de la comunicación condujo al déficit de control democrático en el sector de la comunicación por medio de tres procesos intermedios: la formulación de una política de comunicación intervencionista, la adaptación de la política formulada al centralismo burocrático y la gestión coercitiva de conflictos.

Agradecimientos

A Guillaume Fontaine e Iván Narváez, por su guía, apoyo y preocupación

Introducción

Desde la década de los 70, la escuela crítica de la comunicación latinoamericana ha planteado la necesidad de resolver las asimetrías de acceso a la comunicación y de fomentar la participación equitativa en los sistemas mediáticos latinoamericanos (Beltrán 2006), proceso ideal al que ha denominado democratización de la comunicación.

Después de varias décadas inmersa en discusiones académicas, la democratización de la comunicación ingresó a la agenda política de los gobiernos de izquierda y centro izquierda en Latinoamérica y llegó a consolidarse como eje rector de los impulsos de reforma a las políticas de comunicación en la región (Badillo, Mastrini y Marenghi 2015, Kitzberger 2017).

Después de accidentados procesos de formulación de política, algunos países de la región implementaron reformas a las políticas de comunicación en pos de alcanzar “un escenario menos concentrado y más democrático para el ejercicio del derecho a la comunicación” (Mastrini, 2014).

En conjunto, dichas reformas representan un movimiento en dirección opuesta a la tendencia dominante a nivel mundial en materia de comunicación (Becerra 2014, Kitzberger 2017), pues promueven un arreglo de gobernanza en que el Estado adopta un rol activo, garantista y redistributivo (Figueroa et al 2011, Badillo, Mastrini y Marenghi 2015).

A nivel discursivo, las reformas se sustentaron en los presupuestos teóricos de la escuela crítica de la comunicación latinoamericana y en los debates –sobre el rol de las políticas de comunicación–, propuestos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Badillo, Mastrini y Marenghi 2015, Kitzberger 2017) durante la década de los setenta.

La lectura propuesta por la escuela crítica de la comunicación latinoamericana visibiliza las asimetrías en la posesión y manejo de los medios de producción de la información, la falta de control sobre los recursos y los sistemas de difusión cultural, la deficiente participación ciudadana en materia de comunicación y la escasa descentralización en la producción de contenidos (Gómez 2011, Torres 2014, Sierra Caballero y Vallejo 2017) etc.

Desde una problematización afín con lo propuesto por la escuela crítica, los gobiernos que adoptaron la democratización de la comunicación como objetivo de política promovieron una nueva regulación –dirigida a la propiedad de medios, la distribución del espectro radioeléctrico, el contenido de la información– (Kaplún 2013, Figueroa et al 2011, Chavero 2015, Kitzberger 2017), y reformas administrativas congruentes con la nueva normativa.

A pesar de que la democratización de la comunicación apuesta por un Estado capaz de garantizar el ejercicio de la comunicación en condiciones de acceso libre e igualitario, diálogo y participación (MacBride 1981) las políticas formuladas en base a dicho objetivo han sido objeto de diversas críticas, sobre todo en relación a su capacidad para brindar a los gobiernos la posibilidad de instrumentalizar la ley en función de sus propios intereses (Figueroa et al. 2011, Corrales 2015).

Los nuevos instrumentos regulatorios fueron ampliamente criticados dentro de cada país, mientras a nivel internacional organizaciones no gubernamentales denunciaban el efecto negativo de la nueva regulación en la libertad de expresión de la región (Instituto de Defensa Legal, Consorcio Desarrollo y Justicia, Centro Derecho y Sociedad y Freedom House 2010, Freedom House 2012).

El deterioro de la libertad de expresión sugiere que las nuevas políticas de comunicación generaron un efecto no deseado en el control democrático del sector. Correlación que puede confirmarse por medio del análisis de la presencia/ausencia de la adopción de la democratización de la comunicación como objetivo de política y la existencia o inexistencia de deterioro en la libertad de prensa en un conjunto de casos geográficamente delimitados (Sudamérica) –véase anexo 1–.

Los efectos no deseados de las reformas han sido identificados, siendo especialmente discutidos el control de la información (Figueroa et al. 2011, Vallejo, 2015), la aplicación de sanciones como instrumento de censura (Fundamedios, 2014) y control del contenido de la información (Kitzberger 2014).

Los excesos hallados permiten pensar en una posible conexión causal entre las reformas a las políticas de comunicación y la obtención de fallos en el control democrático en el sector, ya que por definición el control democrático implica la posibilidad de controlar los excesos en

relación al ejercicio del poder (Schedler 2004). Enmarcado en dicha problemática, la pregunta que comanda el presente trabajo es: ¿por qué la adopción de la democratización de la comunicación –como objetivo de política–, puede conducir al déficit de control democrático en el sector de la comunicación?

Para abordar dicha pregunta de investigación, el presente trabajo pone a prueba una hipótesis que se configura de la siguiente manera: adoptar la democratización de la comunicación como objetivo de política (H_D) conduce a la formulación de una política de comunicación intervencionista (H_A), dicha política requiere adaptarse al centralismo burocrático (H_B), ello conduce a la adopción de una gestión coercitiva de conflictos (H_C) que, finalmente, produce déficit de control democrático en el sector de la comunicación (H_O).

Como puede notarse, la hipótesis de investigación describe una secuencia causal que conecta un detonante y un resultado por medio de tres entidades intermedias –véase tabla 1–, ello implica que ésta no se limita a poner a prueba una relación causal por medio del testeado de la presencia o ausencia de un factor causal y un resultado, sino que, describe el proceso a través del que un conjunto de piezas conduce la fuerza causal desde detonante hacia resultado (Beach y Pedersen 2013), por medio del planteamiento de un mecanismo causal.

Tabla 1. Mecanismo causal

	Detonante del proceso	Entidad A	Entidad B	Entidad C	Resultado del proceso
Teorización	Adopción de nuevos objetivos de política (D)	Adopción de nuevos medios de política (A)	Adaptación a las reglas existentes (B)	Calibración de la mezcla de instrumentos de política (C)	Resultado de política (R)
Hipótesis	Gobierno adopta democratización de la comunicación como objetivo de política (H _D)	Ejecutivo formula una política de comunicación intervencionista (H _A)	Adaptación de política de comunicación al centralismo burocrático (H _B)	Gestión coercitiva de conflictos (H _C)	Política de comunicación obstaculiza el control democrático (H _O)
Atributos	Derecho a la comunicación (A _{D1})	Intervención en la producción de información (A _{A1})	Funciones gubernamentales resueltas por comando y control (A _{B1})	Culpar a la prensa y medios de comunicación (A _{C1})	Déficit de control social (A _{R1})
	Acceso equitativo a la comunicación (A _{D2})	Regulación de la propiedad de medios de comunicación (A _{A2})	Factores sociales atendidos por redistribución (A _{B2})	Represión a periodistas y medios de comunicación (A _{C2})	Déficit de control horizontal (A _{R2})
	Estado conduce el proceso de democratización (A _{D3})	Regulación del contenido de la información (A _{A2})	Intervención directa como objetivo político (A _{B3})		

Fuente: Adaptado de Fontaine Narváez y Paz 2017 y Fontaine 2018b

La hipótesis de investigación señalada se sustenta en el diseño de políticas, marco analítico que afirma que el proceso implícito en el diseño de una política, inicia con la puesta en agenda de un nuevo objetivo de política¹ (Fontaine, Narváez y Paz 2017, Fontaine 2018b) y en la afirmación de que la adopción de un nuevo objetivo de política, conduce a la adopción de nuevos medios de política, dichos medios deben adaptarse a las reglas institucionales preexistentes, y que, una vez adaptados, éstos se traducen en calibraciones de instrumentos, que finalmente, conducen al resultado de política (Fontaine 2018b, 3).

Cuando se formulan explicaciones causales resulta necesario delimitar las entidades que componen el mecanismo causal y detallar el sustento teórico que justifica su formulación² (Beach y Pedersen 2016), por ello, a continuación se especifican las entidades y componentes

¹ Establecer un objetivo como detonante del proceso causal no equivale a afirmar que éste sea condición suficiente para explicar el resultado, sino que, sin su adopción la secuencia causal no podría iniciarse.

² Los detalles del método se desarrollan en el capítulo 2.

del mecanismo causal propuesto para el presente trabajo (Véase tabla 1), mientras su sustento teórico se detalla en el capítulo dos.

Adoptar la democratización de la comunicación –como objetivo de política–, implica propugnar por: el derecho a la comunicación (Jurado 2009, Segura 2014), el acceso equitativo a la comunicación (Segura 2014) y la conducción estatal del proceso de democratización de la comunicación (Lozano y Loreti 2012, Segura 2014).

El objetivo de democratizar la comunicación es incompatible con la política previa, por ello, su adopción conduce a la formulación de una política de comunicación intervencionista, que implica: intervención en la producción de información (Kitzberger 2012), regulación de la propiedad de medios de comunicación (Kitzberger, 2012, Badillo, Mastrini y Marengi 2015) y regulación de contenidos (Kitzberger 2012).

La política formulada requiere adaptarse al modelo de gobernanza preexistente en el contexto institucional, por ello, la nueva política es adaptada al centralismo burocrático (Fontaine, Narváez y Paz 2017), ello implica que, las funciones gubernamentales se resuelven por comando y control, los factores sociales se atienden por medio de redistribución y se adopta la intervención directa como objetivo político (Pierre y Peters 2000).

Durante la fase de implementación la política adopta una gestión coercitiva de conflictos (Fontaine, Narváez y Paz 2017), ello implica: una retórica que culpa a la prensa y a los medios de comunicación y un ejercicio represivo dirigido a dichos actores (Fontaine, Narváez y Paz 2017). Finalmente, dicho modo de gestionar conflictos genera un déficit de control democrático –en el sector de la comunicación–, que implica: déficit de control horizontal (O’Donnell 2004) y déficit de control social (Peruzzotti 2006).

Detallados los componentes de la hipótesis, hace falta señalar que el objetivo general del presente trabajo de investigación consiste en: analizar el proceso causal que conduce a la adopción de la democratización de la comunicación –como objetivo de política–, a producir déficit de control democrático en el sector de la comunicación.

Los objetivos específicos son: (1) formular un mecanismo causal teórico que vincule la adopción de la democratización –como objetivo de política–, con el déficit de control

democrático en el sector de la comunicación y, (2) determinar el valor probatorio del mecanismo causal por medio de la formalización bayesiana.

La importancia de la comunicación para el funcionamiento del control democrático dentro de los Estados (Dahl 1989, Przeworski , Stokes y Manin , 1999), sustenta la relevancia teórica de la investigación pues, un sistema de medios que garantice el pluralismo, la libertad de expresión y el acceso a la información es indispensable para la democracia (Dahl 1989, Przeworski 1998).

El adecuado funcionamiento de un sistema de medios permite la transmisión de información entre representantes y representados (Przeworski, 1998), asegura que la ciudadanía sea informada del accionar de autoridades electas y designadas (Przeworski, 1998) y brinda un canal para transmitir demandas, denunciar actos ilegales y activar agencias de balance y control dentro de los Estados (Peruzzotti y Smulovitz 2006).

De tal manera, el sector de la comunicación se encuentra directamente vinculado con el ejercicio de tres variantes de control democrático: el control electoral (Przeworski, 1998), el control horizontal (O' Donnell 2004) y el control social (Peruzzotti y Smulovitz 2006) y, por lo tanto, su adecuado funcionamiento es indispensable para la efectividad del control del poder dentro de los sistemas democráticos.

Partir del análisis de política pública para analizar el problema investigación permite aportar con la brecha teórica y metodológica de los trabajos preexistentes, en los que existe una tendencia a ampararse exclusivamente en presupuestos teóricos de la ciencia política y a ofrecer resultados netamente descriptivos o hallazgos sustentados en datos cuantitativos.

Tal observación no pretende poner en cuestión la consistencia o la importancia de las investigaciones previas, sino marcar la línea a partir de la que, el presente trabajo puede aportar con el conocimiento hasta ahora acumulado. En ese sentido, los presupuestos teóricos aportados por la ciencia política pueden complementarse con contribuciones del análisis de política pública. En esencia, con la posibilidad de visualizar la política pública como un objeto de investigación bien delimitado que puede ser captado en el mundo empírico (Fontaine 2015b).

A nivel meso, el análisis de política pública cuenta con diversos marcos analíticos desde los que es posible partir para analizar un problema de investigación. En cuanto al marco de diseño de políticas públicas, éste permite concebir el proceso de diseño de una política como un proceso razonado y contextualmente dependiente en el que se intenta equiparar medios y fines (Howlett 2011, 32).

Se trata, por lo tanto, de un marco que integra elementos explicativos del contexto institucional –en gran medida desarrollados por la ciencia política–, junto a presupuestos teóricos propios del análisis de política pública, y que, permite explicar relaciones causales, resolver problemas de acción pública y evaluar resultados e impactos de políticas públicas (Romero y Fontaine 2017, 62).

El método seleccionado para el presente trabajo –el seguimiento de procesos–, es un método de investigación cualitativa que permite sostener detalladas explicaciones causales que sobrepasan la mera descripción y las afirmaciones correlacionales (Beach y Pedersen 2013). Por lo tanto, el aporte del presente trabajo radica en la posibilidad de develar la caja negra inmersa dentro del proceso de diseño de una política, al brindar un proceso causal que detalla la manera en que un detonante produce un resultado de política, dentro de un contexto institucional específico (Beach y Pedersen 2013).

El seguimiento de procesos parte de una visión determinista y asimétrica de la causalidad (Beach y Pedersen 2013), por ello, para delimitar el rango de casos sobre los que resulta posible generalizar inferencias de homogeneidad causal, el método exige la aplicación de un procedimiento de selección de caso (Beach y Pedersen 2016). Desde una aproximación realista del seguimiento de procesos, dicha selección no se basa en la presencia o ausencia de detonante o el resultado, sino en la presencia simultánea de ambos elementos (Beach y Rohlfing 2015; Beach y Pedersen 2016).

Desde una visión realista del seguimiento de procesos, para seleccionar un caso se requiere aplicar dos pasos, el primero implica la operacionalización de detonante y resultado, y el segundo, la elaboración de una tipología de casos por consistencia (Fontaine 2018b). Para el presente trabajo, el primer paso se realiza por medio de una tabla de verdad, mientras el segundo se realiza por medio de una tipología de casos. A partir del resultado de ambos

procedimientos, se selecciona un caso típico: la política de comunicación ecuatoriana en el periodo 2007-2017 –véase anexo 1–.

En cuanto a la organización de los capítulos, el primero se encuentra dedicado a abordar los principales presupuestos teóricos del marco analítico y metodológico, el segundo se enfoca en el sustento teórico y la operacionalización de los componentes del mecanismo causal hipotético. Mientras el tercero, aborda las evidencias recopiladas a partir del caso, establece el valor probatorio de la hipótesis de investigación y alberga las conclusiones.

Capítulo 1

Marco Analítico

El diseño de políticas es un marco analítico neoinstitucional que analiza los tres hitos de la acción pública –causalidad, decisión y evaluación– (Peters 2015, Romero y Fontaine 2017) desde sus componentes fundamentales –los instrumentos de política– e integra en el análisis los procesos sustantivos –alternativas capaces de abordar algún aspecto problemático de la política–, y procedimentales –aspectos relacionados con la interacción entre actores implicados en su consecución– (Howlett 2011).

Desde esa perspectiva, el presente apartado (1) analiza las premisas centrales del marco de diseño de políticas, (2) su compatibilidad con el problema de investigación y la metodología planteada para el presente trabajo y (3) detalla la lógica implícita en el mecanismo causal teórico–inspirado en el marco de diseño de políticas y la teoría de cambio de política– que sustenta la hipótesis que pretende ponerse a prueba en el presente trabajo de investigación.

1.1. Un enfoque neoinstitucional de diseño de políticas públicas

Al ser el diseño de políticas un marco analítico neoinstitucional el presente apartado señala los aspectos esenciales que caracterizan al neoinstitucionalismo, qué se entiende por institución y de qué manera se articulan los presupuestos neoinstitucionales en el marco de diseño de políticas; para proceder a señalar los restantes elementos estructurales del diseño de políticas como marco analítico.

El neoinstitucionalismo es una teoría general para el estudio de las instituciones que agrupa un conjunto de ideas e hipótesis sobre la relación entre las instituciones y los resultados políticos (March y Olsen 2006, 4). Su origen se remonta a los años ochenta, década en la que surge en Ciencia Política: (1) un renovado interés por el papel que tienen las instituciones en el comportamiento individual y (2) una creciente preocupación por los métodos de investigación empleados para respaldar teorizaciones con evidencia empírica (Peters 1999).

Desde finales de la segunda guerra mundial las Ciencias Sociales abandonan el interés en las instituciones y adoptan los supuestos del conductismo y de la teoría de la elección racional (Peters 1999), dado que –a diferencia del viejo institucionalismo–, los enfoques conductistas

empleaban inferencias deductivas y respaldaban sus afirmaciones por medio de sustento empírico (Fontaine 2015b).

En los ochenta, la oposición a los supuestos del conductismo y de la teoría de la elección racional (Peters, 1999), da origen a los enfoques neoinstitucionales. En conjunto dichos enfoques “rechazan el supuesto de que los individuos actúan de manera autónoma e independiente a las restricciones institucionales” (Peters 1999, 13), la consideración de las instituciones como producto del cálculo racional de un grupo de individuos (Fontaine 2015, 104), y el reduccionismo del comportamiento colectivo al comportamiento individual (March y Olsen 1984).

Por medio de sustentos teóricos más sólidos y métodos de investigación más sistemáticos (Peters 1999), los nuevos enfoques institucionales rescatan el principio del viejo institucionalismo según el que, “las estructuras políticas configuran la conducta de los individuos y se incorporan de manera normativa e histórica” (Lowndes y Roberts 2013, 28). Sin embargo, el nuevo institucionalismo se diferencia del viejo institucionalismo en al menos tres aspectos fundamentales.

En primer lugar, parte de una definición más amplia de institución al reconocer que las instituciones pueden ser formales –reglas y estructuras–, e informales –convenciones y coaliciones informales– (Lowndes y Roberts 2013, March y Olsen 2006). En segundo lugar, adoptan una mirada crítica a la manera en la que se encargan los valores y las relaciones de poder, y finalmente, afirman que las instituciones son creaciones humanas que cambian y evolucionan a través del poder de agencia que tienen los actores (Lowndes y Roberts 2013).

Así, a pesar de que el neoinstitucionalismo comparte algunos supuestos del viejo institucionalismo, su manera de comprender las instituciones, su preocupación por las herramientas de investigación y por la manera en que se construyen teorías introduce un nuevo giro en las ciencias políticas (Peters 1999), que a partir de la década de los ochenta ha evolucionado en una amplia variedad de enfoques (Peters 1999, Lowndes y Roberts 2013, Hall y Taylor 1996).

A pesar de su diversidad, las distintas variantes del neoinstitucionalismo comparten la idea de que las instituciones explican la vida política de manera directa y parsimoniosa (Lowndes y

Roberts 2013), se encuentran en todas las esferas de la reproducción social (Lowndes y Roberts 2013) y afirman que, el foco analítico debe centrarse en el estudio sistemático de las instituciones y su influencia en la Sociedad (Peters 1999). Dada esa particularidad, es preciso establecer qué se entiende por «institución».

Una institución es un elemento estructural formal y/o informal que crea interacciones modeladas –que se constituyen en patrones predecibles de interacción–; tiene estabilidad en el tiempo y afecta el comportamiento individual (Peters 1999, March y Olsen 2006). En otras palabras, las instituciones son procedimientos y prácticas que producen valoraciones estables y patrones recurrentes de conducta, cuentan con estabilidad frente a la rotación de individuos y circunstancias externas cambiantes, y establecen restricciones para la elección y el comportamiento individual (Lowndes 1996).

Para el marco de diseño de políticas, las instituciones son factores explicativos de las políticas públicas (Peters 1999, Lascoumes y Le Gales 2007), pues configuran las condiciones desde las que se seleccionan los instrumentos de política y se ejecutan acciones durante la etapa de implementación (Lowndes y Roberts 2013, Fontaine 2015c).

Los instrumentos de política son una forma particular de institución que organiza relaciones específicas entre Estado y sociedad (Lascoumes y Le Gales 2007, 4), por ello, en el marco de diseño de política, los instrumentos son la unidad esencial que permiten explicar el diseño de una política y evidenciar su presencia en el mundo empírico (Romero y Fontaine 2017).

Los instrumentos de política a menudo son entendidos como herramientas, es decir como mecanismos o técnicas utilizadas por los gobiernos para implementar o dar efecto a las políticas públicas (Howlett 1991), sin embargo, un instrumento también es portador de representaciones y significados (Lascoumes y Le Gales 2007). Por lo tanto, es a la vez un medio para cumplir objetivos y un elemento determinante de la formulación de problemas (Romero y Fontaine 2017).

Existe una amplia literatura que ha tratado de estudiar y organizar de manera sistemática los instrumentos de política, de las tipologías existentes, una de las más conocidas y consistentes es la que desarrolló Christopher Hood en 1986. En ella se distinguen cuatro tipos de instrumentos de política: nodalidad, autoridad, tesoro y organización.

Nodalidad se define como la capacidad del gobierno para operar como un nodo de información dentro de una red, autoridad agrupa herramientas que reflejan el poder legal del gobierno y sus recursos de legitimidad, tesoro se refiere a los activos del gobierno y otros recursos que se consumen con el tiempo, finalmente, organización es la capacidad de acción directa del gobierno a través del aparato Estatal (Hood, 2007).

La interpretación de la información sistematizada por medio de la tipología de instrumentos de Hood (1986), proporciona un material particularmente útil para complementar el seguimiento de procesos (Fontaine, Narváez y Paz 2017). Pues, si la existencia real de una política se define por la presencia de una combinación de instrumentos de política, la evidencia de un mecanismo causal –que vincule un objetivo de política con un resultado de política– debe encontrarse en la combinación de dichos instrumentos (Fontaine, Narváez y Paz 2017).

Una vez establecido el componente neoinstitucional del marco de diseño de políticas, es necesario señalar que, dicho marco analítico se compone de tres elementos esenciales: un modelo de causalidad, un modelo de intervención y un modelo de evaluación (Peters 2015). El modelo de causalidad parte de la premisa de que las políticas son diseñadas a partir de una concepción sobre las causas que producen el problema público a resolverse (Peters 2015).

El modelo de intervención implica que, durante el diseño de políticas se selecciona un enfoque estratégico o de gobernanza y una mezcla de instrumentos de política, en función de la forma de comprender el problema de política y de las restricciones existentes (Peters 2015). Desde esa perspectiva, los instrumentos de política son esenciales para implementar una intervención, pues su finalidad es generar un efecto esperado a lo largo del proceso de implementación.

Finalmente, el modelo de evaluación describe que, una vez implementadas las políticas, éstas requieren un proceso de evaluación de los resultados de implementación (Peters 2015). La finalidad de la evaluación es permitir el ajuste, modificación o reemplazo de los instrumentos de política en base a los resultados obtenidos. Por lo tanto, si algo caracteriza al diseño de una política, eso es la selección y calibración de instrumentos de política (Romero y Fontaine 2017).

En contraste con otras perspectivas, el marco de diseño de políticas plantea la toma de decisión como un proceso compuesto por circuitos de retroalimentación que avanzan más allá de la formulación de políticas e incorporan la etapa de implementación (Howlett 2011, Howlett, Ramesh y Perl 2009), visión que trasciende la propuesta lineal del ciclo de las políticas y brinda una mirada más amplia y compleja de la dinámica implícita en el proceso de las políticas.

El marco de diseño de políticas posee una orientación contextual, es decir que comprende al proceso de diseño como un conjunto de actividades que tienen lugar dentro de un contexto histórico e institucional que determina en gran medida su contenido (Howlett 2011). Así, las alternativas factibles para diseñar una política cambian a medida que evolucionan las condiciones institucionales más amplias en las que un sector de política se encuentra inserto, por lo tanto, los cambios en ese entorno son claves para comprender las tendencias de diseño que una política adopta a lo largo del tiempo.

Una característica adicional del marco de diseño de políticas, es su manera de comprender las políticas públicas pues, más allá de la noción de que éstas son el producto de decisiones gubernamentales conscientes, entiende que éstas son entidades complejas, compuestas de objetivos y medios políticos dispuestos en varios niveles, que van desde el nivel más general de un modelo de gobernanza, hasta el nivel de programas específicos, tal como lo esquematiza la tabla uno (Cashore y Howlett 2006, Howlett y Cashore 2009, Howlett 2011).

Por lo tanto, las políticas se componen de una serie de elementos analíticamente distintos, de los que, los objetivos son las expectativas que tienen los gobiernos para buscar (o no) un curso de acción, mientras que, los medios son las técnicas o herramientas que el gobierno utiliza para alcanzar esos objetivos (Howlett 2011). Ambos tipos de elementos existen en niveles más y menos abstractos (Howlett y Cashore 2006, Howlett 2011).

Tabla 2. Componentes involucrados en el diseño de políticas públicas

Nivel de política				
		Modo de gobernanza: alto nivel de abstracción	Régimen de política: operacionalización a nivel de programa	Configuración específica del programa en el campo
Componente de política	Objetivos de política	Objetivos generales abstractos de política: El enunciado más general a nivel macro de los objetivos y ambiciones del gobierno en un área política específica	Objetivos de políticas operacionalizables: Las áreas específicas de nivel medio que se espera que las políticas aborden para alcanzar los objetivos de las políticas	Objetivos de política específicos: Los microelementos específicos, sobre el terreno necesarios para alcanzar los objetivos de política
	Medios de política	Preferencias generales de implementación de política: Las preferencias de gobierno a largo plazo en términos de los tipos de dispositivos de organización que se utilizarán para abordar los objetivos de política	Elecciones de herramientas de política: Los tipos específicos de instrumento de gobierno que se utilizan para abordar los objetivos de nivel de programa	Calibraciones de herramientas de políticas específicas: Las "configuraciones" específicas de las herramientas de políticas necesarias para alcanzar los objetivos de políticas

Fuente: Howlett y Cashore 2009

1.2. Compatibilidad del marco analítico

En el marco de diseño de política existe una clara conexión entre las causas asumidas del problema de política que pretende resolverse, los instrumentos utilizados para tratar de remediar esa situación y aquello que espera obtenerse como resultado (Peters 2015, Peters et al 2018), por ello, como marco de análisis éste resulta útil para explicar relaciones causales, resolver problemas de acción pública y evaluar resultados e impactos de las políticas públicas (Romero y Fontaine 2017, 62).

El presente trabajo de investigación es compatible con una perspectiva de diseño pues pretende: (1) comprender el modo en que un objetivo de política se traduce en un modo de gobernanza y una mezcla de instrumentos –detonante y entidad A–, (2) analiza el modo en que la política diseñada se adapta al contexto institucional más amplio en el que se

implementa –entidad B–, (3) examina el modo en que se gestionan conflictos durante la etapa de implementación –entidad C–, y (4) la influencia que ha tenido la política implementada en el resultado analizado.

El marco de diseño de políticas es altamente compatible el seguimiento de procesos, pues como método de investigación éste último, permite analizar relaciones causales y emplear los instrumentos de política como observables empíricos del proceso que pretende analizarse (Romero y Fontaine 2017, 65-67). Combinación altamente útil para caracterizar el área de política analizada, evaluar la consistencia entre medios y fines de una política (Howlett 2009; Howlett y Cashore 2009) y la coherencia de un estilo de implementación (Howlett 2005).

1.3. Un mecanismo causal de cambio de política

El mecanismo causal teórico formulado en la presente investigación se ha desarrollado en base a algunos aportes neoinstitucionales de la teoría del cambio de política y de presupuestos proporcionados por el marco de diseño de políticas. Ésta sección aborda los presupuestos teóricos que provienen de la teoría del cambio de política.

Existen interrogantes teóricas y metodológicas pendientes de resolución dentro de la teoría del cambio de política. La literatura sobre el tema exhibe preguntas relativas a la definición de objeto, los mecanismos ligados al cambio-estabilidad de las políticas, las variables dependientes implicadas en el proceso y el modo de aproximarse al mundo empírico por medio de la operacionalización de conceptos existentes (Fontaine 2015a, Howlett 2009, Capano y Howlett 2009, Howlett y Cashore 2007).

Dentro de los trabajos sustentados en el neoinstitucionalismo, resalta la propuesta de Peter Hall (1993), pionero en la distinción de órdenes de cambio y de los componentes a analizarse cuando se explora el cambio de política pública (Howlett 2007, Howlett y Cashore 2007, 2009), que formuló una teoría del cambio de política en la que reconoce la existencia de tres tipos u órdenes de cambio, que se encuentran vinculados a distintas modificaciones en los componentes de las políticas, a agentes o procesos clave que impulsan el cambio y a grados distintos de variación en la trayectoria de cambio.

Según Hall (1993) los cambios de primer orden implican el ajuste de los instrumentos de política, es decir calibraciones marginales motivadas por los resultados obtenidos y las

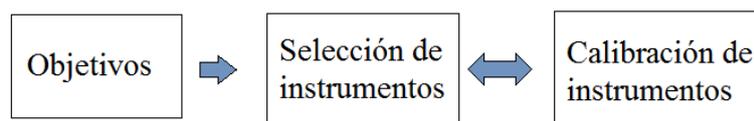
proyecciones futuras. Los cambios de segundo orden involucran, el uso –o creación– de nuevos instrumentos sin que exista redefinición de los objetivos de política (Hall 1993). Los cambios de tercer orden reflejan un proceso de cambio radical en los términos del discurso que comanda la política e implican la modificación de los objetivos (Hall 1993).

Cada orden de cambio implica niveles distintos de modificación en la trayectoria de las políticas. Los cambios de primer y segundo orden mantienen conexión con la trayectoria previa, mientras, los cambios de tercer orden implican una nueva trayectoria, motivada por el cambio en el marco de ideas y normas específicas que comandan la forma de comprender el problema y de plantear posibles soluciones (Hall 1993).

La teoría del cambio de política propuesta por Hall permite establecer conexiones lógicas entre los tres órdenes de cambio y reconocer distintos componentes susceptibles de modificarse en una política. La conexión entre el primer y segundo orden de cambio se sustenta en que la modificación o el reemplazo de instrumentos ocurre de manera rutinaria a partir del aprendizaje acumulado durante el proceso de implementación de una política, mientras, el cambio de tercer orden se vislumbra como un proceso que responde a un cambio en el paradigma de política (Hall 1993).

Dado que, el diseño de una política es una actividad instrumental de resolución de problemas, en la que existe un intento deliberado de hacer coincidir los medios o herramientas de una política con los objetivos de política inicialmente formulados (Howlett 2011), es posible pensar que el vínculo entre la modificación de componentes de una política es complejo y puede estar compuesto por relaciones unidireccionales y bidireccionales (véase figura 1).

Ilustración 1. Vínculo entre componentes de política en el proceso de cambio



Fuente: Datos obtenidos en revisión documental

Por ejemplo, es posible que la modificación de un objetivo requiera una nueva selección de instrumentos, y que, los nuevos instrumentos demanden calibraciones en función de las dificultades surgidas durante el proceso de implementación (Fontaine, Narváez y Paz 2017). Así, como también es factible que un conjunto de dificultades que no han logrado ser resueltas por medio de calibraciones de instrumentos, conduzcan a la selección de nuevos instrumentos (Hall 1993).

En base a la conjunción elementos neoinstitucionales y elementos teóricos proporcionados por el marco de diseño de políticas, el presente trabajo sostiene que, la adopción de un objetivo de política conduce a la adopción de nuevos medios de política, los medios seleccionados se adaptan a las reglas del ambiente institucional en el que se desarrolla la política, una vez adaptados, éstos requieren calibraciones y finalmente, generan un resultado de política (Fontaine, Narváez y Paz 2017).

Tabla 3. Mecanismo causal de diseño de políticas

	Detonante	Entidad A	Entidad B	Entidad C	Resultado
Teorización	Adopción de objetivos de política (H _T)	Adopción de nuevos medios de política (H _A)	Adaptación a las reglas existentes (H _B)	Calibración del mix de instrumentos de políticas (H _C)	Resultado de la política (H _O)

Fuente: Fontaine, Narváez y Paz 2017

1.4. Instrumentos de política como empíricos observables

El presente trabajo emplea los instrumentos de política como observaciones empíricas capaces de validar la existencia del mecanismo causal teórico. Elección metodológica congruente con dos de los aspectos centrales del marco de diseño de política: su posición neoinstitucional (Romero y Fontaine 2017) y su consideración de los instrumentos como elementos centrales del diseño de una política (Howlett, Ramesh y Perl 2009).

La tipología de instrumentos de Hood (1983) ha sido seleccionada para organizar los instrumentos en sus cuatro categorías fundamentales –nodalidad, autoridad, tesoro y organización–, pues dicha forma de concebir y organizar los instrumentos de política permite captar la combinación de instrumentos que refleja el diseño de una política (Howlett y Rayner 2007, Romero y Fontaine 2017).

Considerar a los instrumentos como empíricos observables implica ubicarlos como elementos transfactuales, es decir, como material empírico que permite captar de manera indirecta una política pública. Postura que permite resolver una de las dificultades implícitas en el análisis de política pública: la imposibilidad de captar de manera directa el correlato empírico de su objeto de análisis.

En relación a la manera de combinar la tipología de instrumentos de Hood con la consideración de los instrumentos de política como test de aro³ (véase apartado 1.2.2), es importante señalar que, ello implica concebir a los instrumentos como pruebas que permiten incrementar el nivel de certeza en la hipótesis, pero que no invalidan la hipótesis alternativa (Fontaine, Narváez y Paz 2017).

2. Método

2.1. Una aproximación realista crítica del seguimiento de procesos

El presente trabajo parte de una aproximación realista crítica del seguimiento de procesos, metodología que combina una ontología filosófica dualista y una ontología científica transfactualista (Fontaine 2018b). Ello implica que, reconoce la división mente mundo y la existencia de factores causales detectables, pero no observables (Jackson 2011).

En función de dicha configuración metodológica, el presente acápite aborda los principales presupuestos del realismo crítico, analiza la compatibilidad entre éste y el seguimiento de procesos, describe los elementos esenciales del seguimiento de procesos de comprobación teórica y finalmente detalla los pasos a seguirse para aplicar dicho método desde una postura realista crítica.

2.1.1. El realismo crítico como fundamento epistemológico

La selección teórica y el diseño metodológico de una investigación se encuentran ampliamente influida por los fundamentos epistemológicos del investigador (Marsh y Furlong 2010, Beach y Pedersen 2016), por ello, es importante señalar la posición desde la que parte el presente trabajo de investigación y detallar las implicaciones de tal elección. Para ello se explicarán los principales elementos que caracterizan al realismo crítico y la manera en que éste se alinea con el seguimiento de procesos como método de investigación.

³ Véase más detalles en el apartado de aplicación de una aproximación realista crítica del seguimiento de procesos.

El realismo crítico tiene un compromiso con el dualismo mente-mundo –al igual que el neopositivismo–, y rechaza el fenomenalismo a favor del transfactualismo (Jackson 2010). El compromiso con el dualismo mente-mundo, implica asumir que existe una división entre la subjetividad del investigador y aquello que éste pretende explicar (Fontaine 2015b, 12).

Rechazar el fenomenalismo a favor del transfactualismo implica concebir que el conocimiento válido va más allá de la experiencia directa y que es posible captar las propiedades causales que dan lugar a los fenómenos inobservables (Jackson 2010). La idea del transfactualismo surge de los esfuerzos por resolver el problema de los fenómenos no observables (Jackson 2010) al generar explicaciones a partir de los datos disponibles, a pesar de que, aquello que pretende explicarse no pueda captarse por medio de la observación directa (Jackson 2010).

El realismo crítico teoriza sobre objetos reales, pero no observables que ejercen efectos perceptibles en el mundo (Jackson 2010), por ello, permite dar cuenta de la variedad de eventos y fenómenos en el mundo social, por medio del análisis de observaciones empíricas consideradas como productos de poderes causales reales, pero inobservables (Jackson 2010).

El realismo crítico rebasa el campo de las aproximaciones probabilísticas –propias del neopositivismo–, al centrarse en la explicación de fuerzas causales, por lo tanto, éste señala algo más que el hecho de que dos fenómenos se encuentran correlacionados, su interés se enfoca en establecer la manera en que la presencia de una causa influye en los resultados observados (Jackson 2010).

En el corazón del realismo crítico se encuentra una estrategia que permite generar conjeturas sobre la existencia de algún proceso, entidad o propiedad por medio de datos de observación que se consideran como sus correlatos indirectos (Jackson 2010). Un objeto teórico es una conjetura, por ello, es necesario determinar si de hecho existe o no; por lo tanto, una posición realista requiere el uso de estrategias metodológicas que permitan probar o falsear hipótesis que conectan objetos teóricos que no son directamente observables (Jackson 2010).

Es posible partir de una postura realista crítica y aplicar el seguimiento de procesos como método de investigación pues, el objetivo del realismo crítico consiste en determinar la manera en que una causa produce los resultados observados, mientras el seguimiento de procesos permite identificar la influencia dinámica de la o las causa/s en el resultado, en

particular, la manera en que las fuerzas causales se transmiten a través de las partes interconectadas para a producir un resultado (Beach y Pedersen 2015).

2.1.2. El seguimiento de procesos como método de investigación

Como método de análisis cualitativo, el seguimiento de procesos permite poner a prueba inferencias causales, al “identificar el proceso causal intermedio –la cadena causal y el mecanismo causal– entre una variable independiente y el resultado en la variable dependiente”⁴ (George and Bennett 2005, 206). Se trata, de un método que permite develar la caja negra que conecta el detonante con el resultado de política (Beach y Pedersen 2013, Kay y Baker 2015).

Emplear el seguimiento de procesos permite observar dentro de la caja de la causalidad y localizar los factores intermedios que se encuentran entre una causa estructural y su efecto. Su utilidad frente a otros métodos es que permite desempacar lo que está sucediendo entre causas y efectos y analizar la forma en que las fuerzas causales se transmiten a través de un conjunto de piezas articuladas (Beach y Pedersen 2016).

A diferencia de los métodos basados en la covarianza o en la comparación de casos a gran escala, el seguimiento de procesos permite brindar una explicación de la manera en que la causa produce el resultado, descartar covarianza y la presencia de variables espurias (George y Bennett 2005) y por ello, se constituye en una herramienta útil para complementar la brecha dejada por el análisis cuantitativo.

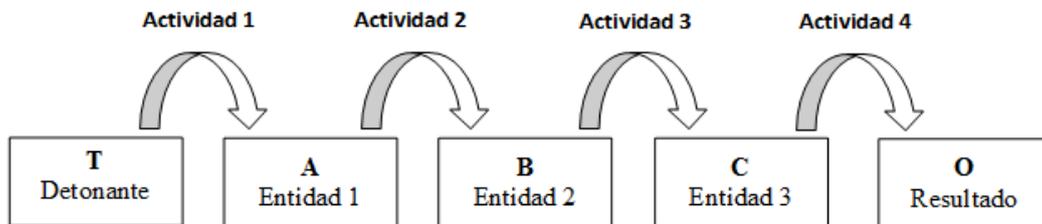
Para abrir la caja negra, el seguimiento de procesos trabaja con mecanismos causales. Un mecanismo causal se define como un sistema complejo produce un resultado específico (Glennan 1996), debido a la interacción de un conjunto de partes interconectadas. Las partes de las que se compone un mecanismo causal se denominan entidades y cumplen la función de transmitir la fuerza causal desde el detonante hasta el resultado (Beach y Pedersen 2013).

En un mecanismo causal la secuencia importa (Collier 2011, Beach y Pedersen 2013), las piezas o entidades que lo componen no tienen existencia independiente, son partes necesarias pero insuficientes del todo (Beach y Pedersen 2013), su misión es transmitir fuerzas causales.

⁴Dada la incompatibilidad seguimiento de procesos con el término «variable» (Beach y Pedersen 2013, 47) el presente trabajo reemplaza variable independiente por «detonante» y variable dependiente por «resultado».

Por lo tanto, el seguimiento de procesos parte de una concepción mecánica de la causalidad desde la que se concibe que existen fuerzas causales que, al transmitirse de una entidad a otra, producen el resultado analizado (Beach y Pedersen 2013), véase figura 1.

Ilustración 2. Representación de mecanismo causal



Fuente: Adaptado de Beach y Pedersen 2013

Construir un mecanismo causal implica realizar inferencias causales para hallar cada una de las partes que lo conforman, para ello el investigador puede partir de inferencias deductivas, inductivas o de su combinación, en función de sus propios fundamentos ontológicos y epistemológicos y de las características del caso que pretende analizar (Beach y Pedersen 2013). El presente trabajo parte del realismo crítico,⁵ por ello, para construir el mecanismo causal se ha seleccionado la variante deductiva del seguimiento de procesos, variante que se describe y analiza en el siguiente apartado.

2.1.3. El seguimiento de procesos de comprobación teórica

La variante deductiva del seguimiento de procesos –conocida como seguimiento de procesos de comprobación teórica,⁶– tiene como objetivo comprobar si un mecanismo causal hipotético se encuentra presente en el caso analizado y si funciona de la manera en que ha sido teorizado (Beach y Pedersen 2013). Para ello, parte de inferencias deductivas –sustentadas en las teorías existentes–, para plantear los elementos que componen el mecanismo causal y comprobar si la evidencia corrobora o no su presencia en el caso (Beach y Pedersen 2016).

Para el seguimiento de procesos de comprobación teórica es crucial partir de una adecuada teorización pues, para formular un mecanismo causal teórico, es imprescindible seleccionar

⁵ El realismo crítico implica el rechazo del fenomenalismo a favor del transfactualismo, es decir significa partir de la noción de que los conocimientos válidos van más allá de las experiencias para captar las propiedades causales que dan lugar a esas experiencias (Jackson 2011, 75).

⁶ En inglés: theory-testing process-tracing.

definiciones conceptuales que delimiten las dimensiones constitutivas de cada entidad del mecanismo causal y describir el modo en el que la fuerza causal se conduce de una entidad a otra (Beach y Pedersen 2013).

En gran parte de las disciplinas científicas los conceptos tienen numerosos significados posibles, a menudo son ambiguos o cuentan con cierta vaguedad, por ello, el seguimiento de procesos requiere el uso de definiciones que distingan las dimensiones básicas de cada concepto (Goertz 2006 citado en Beach y Pedersen 2013). El seguimiento de procesos es compatible con la conceptualización en términos de condiciones y no se alinea con definiciones que conciben los conceptos como variables (Beach y Pedersen 2013).

Conceptualizar en términos de condiciones implica definir el contenido esencial de un concepto y asumir que, si sus dimensiones esenciales no se encuentran presentes, el concepto se encuentra ausente (Beach y Pedersen 2013). Definir conceptos como variables en cambio, implica incluir el polo positivo y negativo y las variaciones existentes en el contínuum que los conecta, por ello, introduce elementos superfluos en la investigación (Beach y Pedersen 2013).

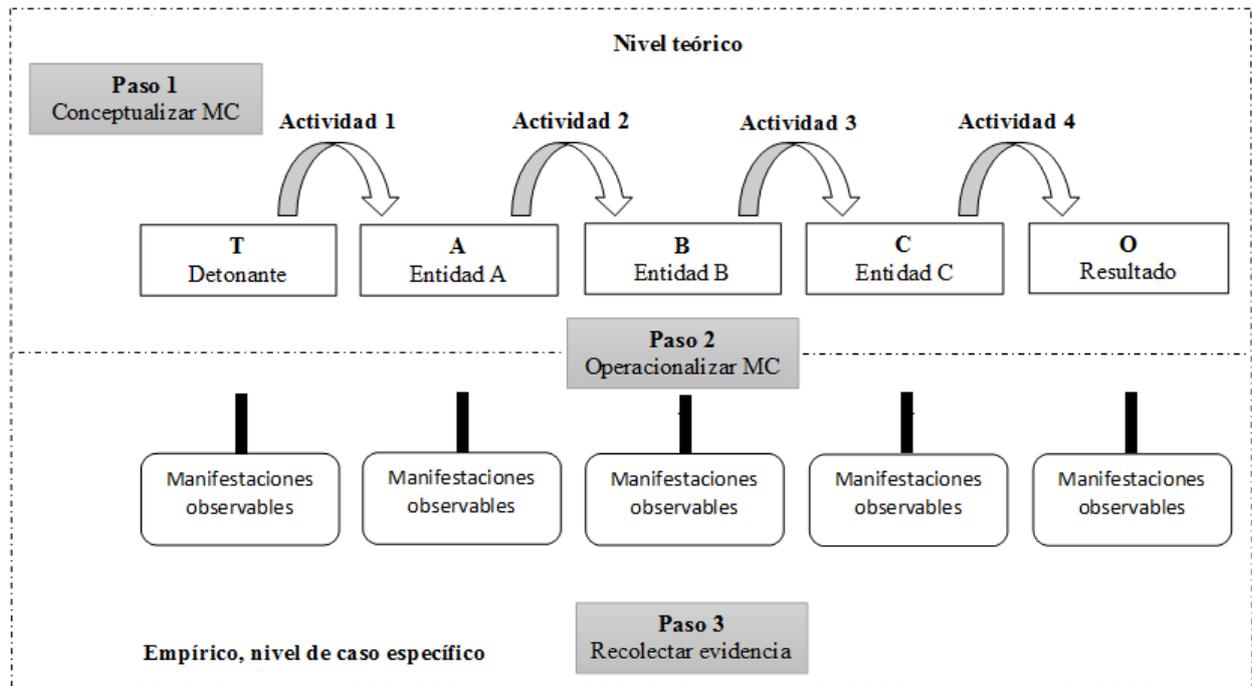
Según Beach y Pedersen 2013, el seguimiento de procesos de comprobación teórica se realiza por medio de algunos pasos. El primero consiste en partir de la teoría para conceptualizar el mecanismo causal que puede hallarse inmerso entre el detonante y resultado, haciendo explícito el contexto dentro del que el mecanismo funciona (Beach y Pedersen 2013). Ello implica que, la teoría comanda el proceso de construcción del mecanismo causal y que existe un vínculo entre éste y el contexto en el que ocurre.

El motivo de establecer condiciones contextuales radica en que, resultados análogos pueden producirse –de modo distinto– en contextos disímiles, por ello, un mecanismo causal no es susceptible de generalizarse a la totalidad del universo de casos. Por lo tanto, si bien el seguimiento de procesos permite develar la caja negra entre el detonante y el resultado, su capacidad de generalización tiene sus propios límites. Se trata de un método que permite incrementar la validez y la precisión de la explicación causal a cambio de la amplitud de generalización de resultados.

El segundo paso propuesto por Beach y Pedersen responde a la necesidad de operacionalizar el mecanismo causal teorizado, por ello, implica trasladar las expectativas teóricas a

predicciones específicas de las manifestaciones observables que deberían hallarse en el caso si el mecanismo se encuentra presente (Beach y Pedersen 2013). El tercer momento de aplicación consiste en recopilar evidencia empírica para verificar que el mecanismo hipotético se encuentre presente en el caso (Beach y Pedersen 2016). Un esquema del proceso completo se presenta en la figura 2.

Ilustración 3. Seguimiento de procesos de comprobación teórica



Fuente: Adaptado de Beach y Pedersen 2013, 15

2.2. Protocolo de aplicación del seguimiento de procesos desde una aproximación realista crítica

Desde una perspectiva realista crítica, el rastreo de procesos se enfoca en la formulación y validación de mecanismos causales por medio de la aplicación de cinco pasos secuenciales: 1) teorización y operacionalización de un mecanismo causal, (2) selección de un caso típico para construir o probar teoría, (3) diseño de test empíricos, (4) recolección de evidencia y evaluación a través del análisis bayesiano y (5) comparación a través de casos típicos o desviantes (Fontaine 2018b).

2.2.1. Teorización y operacionalización del mecanismo causal

El primer paso del protocolo consiste en la formulación de un mecanismo causal (Fontaine 2018b). Para ello, es necesario seleccionar uno de los tres procedimientos posibles existentes

en la literatura,⁷ considerando si existen o no presupuestos teóricos capaces de explicar –en alguna medida–, el modo en que un detonante produce un resultado específico (Fontaine 2018b). Si dicha información existe, lo adecuado es partir del seguimiento de procesos de comprobación teórica.⁸

2.2.2. Selección de un caso típico para construir o probar teoría

El segundo paso de aplicación del protocolo consiste en la selección de un caso típico para construir o probar teoría, dicha selección se realiza a partir de la relación teórica entre detonante y resultado (Beach y Rohlfing 2015, Beach y Pedersen 2016, Fontaine 2018b) y requiere de la ejecución de dos procedimientos preliminares: (1) operacionalización de detonante y resultado, y (2) elaboración de una tipología de casos por consistencia (Fontaine 2018b).

Para operacionalizar los atributos de detonante y resultado, es posible emplear: los indicadores existentes, las definiciones comunes tomadas de un estado del arte, o elaborando una tabla de verdad basada en un análisis comparativo cualitativo de conjunto nítido, en el que se enumeran todos los casos posibles y en éstos se evalúa la presencia o ausencia de cada uno de los atributos del detonante y del resultado (Fontaine 2018b). Para elaborar una tipología de consistencia, puede realizarse por medio de un análisis comparativo cualitativo de conjunto difuso para analizar la membresía de cada caso en el mecanismo causal teórico (Schneider y Rohlfing 2013, Fontaine 2018b).

2.2.3. Diseño de test empíricos

El tercer paso consiste en el diseño de test empíricos e implica dos procedimientos, el primero consiste en el planteamiento de observaciones empíricas esperadas si el mecanismo causal resulta válido, mientras el segundo, involucra el establecimiento del valor probatorio de cada test, si se obtiene evidencia que se corresponda las observaciones empíricas esperadas (Fontaine 2018b).

Diseñar tests empíricos implica responder tres preguntas centrales: si cada entidad del mecanismo existe ¿qué tipo de evidencia esperamos encontrar?, la evidencia que estamos

⁷ Véase Beach y Pedersen (2013)

⁸ Véase acápite anterior

considerando ¿podría confirmar la hipótesis alternativa?, y, si la evidencia no logra hallarse ¿qué puede concluirse? (Beach y Pedersen 2013).

En función del nivel de certeza y exclusividad,⁹ existen cuatro tipos de tests empíricos: paja en el viento, pistola humeante, prueba de aro, y prueba doblemente decisiva (Bennett 2010, Collier 2011, Beach y Pedersen 2013). La imposibilidad de captar de manera directa los fenómenos sociales, torna imposible establecer test empíricos que brinden certeza absoluta sobre la confianza en la hipótesis, de modo que, el nivel de confianza en una prueba empírica es una cuestión de grado, no existe certeza absoluta (Beach y Pedersen 2013).

Tabla 4. Tipología de pruebas empíricas en el rastreo de procesos

		Exclusividad	
		No	Si
Certeza	No	Paja en el viento	Pistola humeante
	Si	Prueba de aro	Doblemente decisivo

Fuente: Adaptado de Bennett 2010, 210.

Los test tipo aro combinan un grado alto de certeza –probabilidad de encontrar evidencia si la hipótesis es verdadera–, con un bajo grado de exclusividad –probabilidad de encontrar la misma evidencia si la hipótesis alternativa es cierta–. Por lo tanto, hallar la evidencia esperada incrementa el nivel de confianza en la hipótesis, pero no descarta la hipótesis alternativa (Van Evera 1997, Bennett 2010, Beach y Pedersen 2013).

Desde el marco de diseño de políticas, se considera que, los instrumentos de política son elementos empíricos que captan la política pública de manera transaccional y que pueden tratarse como test de aro, ya que, son válidos para confirmar una hipótesis de investigación, pero no permiten descartar hipótesis alternativas (Romero y Fontaine 2017).

Existen varias tipologías de instrumentos de política, por su consistencia y parsimonia la tipología propuesta por Hood (1986), permite clasificar los instrumentos de política en cuatro tipos: nodalidad, autoridad, tesoro y organización. Dado que, la mezcla de instrumentos de política es el correlato empírico de la naturaleza y orientación del diseño de política (Hood

⁹ Certeza es la probabilidad de encontrar evidencia si la teoría es cierta, mientras que, exclusividad se refiere a la probabilidad de encontrar esa misma evidencia si la teoría es falsa (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018, 12).

1986, Howlett 2009, Romero y Fontaine 2017), éstos se constituyen en una herramienta útil para organizar las observaciones empíricas esperadas de un mecanismo causal que describe un diseño de política.

Más allá de establecer a los instrumentos de política como unidades de análisis, se trata de considerarlos como test de aro y agruparlos en función de la tipología instrumentos propuesta por Hood (1983). Ello permite contar con cuatro series de tests de aro: prueba en instrumentos de nodalidad, prueba en instrumentos de autoridad, prueba en instrumentos de tesoro y prueba en instrumentos de organización (Fontaine, Narváez y Paz 2017, Fontaine 2018b).

2.2.4. Recolección de evidencia y evaluación a través del análisis bayesiano

El cuarto paso de aplicación del protocolo implica la recolección de evidencia y su evaluación a través del análisis bayesiano. Implica, por lo tanto, la transformación de observaciones empíricas en evidencia. Para ello es necesario recopilar información y contrastarla con aquello que esperaba hallarse para validar la presencia de cada parte del mecanismo causal teórico. Una vez establecido si se aprueba o no cada test empírico, se procede a calcular el valor probatorio de la hipótesis por medio de la formalización bayesiana (Fontaine 2018b).

La formalización bayesiana es una forma de razonamiento que permite establecer una estrategia de cálculo para actualizar el nivel de confianza en la hipótesis (Beach y Pedersen 2013). Su aplicación mejora la solidez del método que se emplea para probar la existencia del mecanismo causal y la transparencia en la investigación cualitativa (Fairfield y Charman 2017).

La lógica Bayesiana se emplea como fundamento inferencial del seguimiento de procesos, pues, permite evaluar de forma transparente y sistemática la confianza que tenemos en que la evidencia confirma el mecanismo causal hipotético (Bennett 2005, Beach y Pedersen 2013). Al aplicar principios de probabilidad condicionada al análisis de hipótesis e hipótesis alternativas, el teorema de Bayes permite actualizar el nivel de confianza en la teoría a la luz de nuevas evidencias (Bennett 2015).

El teorema de Bayes brinda una manera de calcular el grado de confianza que debemos tener en una proposición racional dada la información que poseemos (Fairfield y Charman 2017), al brindar una manera lógica de modificar nuestra confianza a la luz de nueva información por

medio de un conjunto de procedimientos que permiten incorporar probabilidades condicionadas a una hipótesis y a su negación.

El teorema de Bayes cuenta con tres elementos centrales: probabilidad previa, evidencia condicionada a la teoría y tasa de resultados falsos positivos (Bennett 2015). La probabilidad previa expresa la confianza inicial en que la teoría es cierta –aunque no tengamos aún evidencia que la respalde–, evidencia condicionada a la teoría implica la probabilidad de que encontremos evidencia si la hipótesis es cierta, y finalmente, la tasa de resultados falsos positivos expresa la probabilidad de que exista evidencia aun cuando la hipótesis resulte falsa (Bennett 2015).

Ilustración 4. Teorema de Bayes

$$P\left(\frac{h}{e}\right) = \frac{p(h)p(e/h)}{p(h)p(e/h) + p(\neg h)p(e\neg h)}$$

Donde:

P (h/e) = probabilidad actualizada de h condicionada por e

p (h) = probabilidad previa de que h sea verdadera

pr (e/h) = probabilidad de e si h es verdadera

pr (¬h) = probabilidad previa de que h sea falsa

pr (e¬h) = probabilidad de que e exista si h es falsa

Fuente: Bennett. 2015, 281-282

Al aplicar la lógica bayesiana, podemos conocer la probabilidad de hallar evidencia si la hipótesis es verdadera y también si es falsa. Un aspecto importante en relación al vínculo entre evidencia y nivel de confianza en la hipótesis, es que, en el teorema de Bayes contar con una prueba que confirma la evidencia ya existente no incrementa la confianza en la validez de la teoría (Beach y Pedersen 2013).

El empleo de la lógica bayesiana introduce un grado de elección subjetiva del investigador, motivo por el que, ha sido objeto de crítica por parte de investigadores que afirman que introduce un grado inaceptable de subjetividad en la investigación (Beach y Pedersen 2013).

Sin embargo, la probabilidad previa se sustenta en investigaciones previas y/o parten del principio de indiferencia¹⁰ (Fairfield y Charman 2017, Fontaine, Narváez y Paz 2017).

Debido a que, no existen investigaciones previas con datos que puedan proporcionar una base para el establecimiento de la probabilidad previa del nivel de confianza en el mecanismo planteado en el presente trabajo, se ha partir de un valor de 0,50. Ello implica que, se considera que la hipótesis propuesta tiene el 50% de probabilidad de ser cierta y la misma probabilidad de ser falsa.

En cuanto al cálculo del valor probatorio de la hipótesis, éste se deriva de la diferencia entre la confianza previa y la confianza posterior (Fontaine, Narváez y Paz 2017). La confianza posterior depende del resultado de cada test y puede ser calculada por medio del teorema de Bayes (Fontaine, Narváez y Paz 2017), con las fórmulas que se presentan a continuación.

Ilustración 5. Cálculo de probabilidad posterior en caso de test positivo

$$P\left(\frac{h}{e}\right) = \frac{p(h)p(e/h)}{p(h)p(e/h) + p(\neg h)p(e\neg h)}$$

Fuente: Fontaine, Narváez y Paz 2017, 13

Ilustración 6. Cálculo de probabilidad posterior en caso de test negativo

$$P\left(\frac{h}{\neg e}\right) = \frac{p(h)p(\neg e/h)}{p(h)p(\neg e/h) + p(\neg h)p(e\neg h)}$$

Fuente: Fontaine, Narváez y Paz 2017, 13

Otro aspecto importante en relación a la aplicación de la formalización bayesiana, tiene que ver con el valor probatorio que tiene cada uno de los tipos de test propuestos por Van Evera (1997), en la tabla cinco se presentan los valores asignados a cada tipo de test.

¹⁰ Partir del principio de indiferencia o neutralidad implica asignar un valor de 0,5 de confianza previa en la hipótesis ello implica que se afirma que existe el 50% de probabilidad de que la hipótesis sea cierta y 50% de que sea falsa (Fontaine, Narváez y Paz 2017), estrategia que evita el sesgo a favor de cualquiera de las dos hipótesis (Fairfield y Charman 2017, 5).

Tabla 5. Formalización bayesiana de test convencionales

Type of test	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	$C_1=p(h e)-p(h)$	$C_2=p(h \neg e)-p(h)$
Straw in the wind	0.50	0.50	0.40	0.60	0.30	0.70	0.57	0.46	0.07	-0.04
Hoop	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	0.75	0.13	0.25	-0.38
Smoking gun	0.50	0.50	0.40	0.60	0.10	0.90	0.80	0.40	0.30	-0.10
Doubly decisive	0.50	0.50	0.90	0.10	0.10	0.90	0.90	0.10	0.40	-0.40

Fuente: Fontaine 2018a, 21

2.2.5. Comparación a través de casos típicos o desviantes

El protocolo de aplicación del seguimiento de procesos desde una postura realista crítica propone la comparación de mecanismos causales a través de casos típicos y desviantes (Fontaine 2018). Por motivos de factibilidad, el presente trabajo se limita a aplicar los primeros cuatro pasos del protocolo.

Una vez marcados los fundamentos del marco analítico y del método seleccionado para la presente investigación, es necesario establecer los componentes del mecanismo causal hipotético planteado para la presente investigación, el sustento teórico que sostiene cada uno de sus componentes y los test empíricos diseñados para verificar la presencia o ausencia de cada entidad de mecanismo. Detalles que se encuentran desarrollados en el siguiente capítulo.

Capítulo 2

Mecanismo causal

En presente capítulo analiza las entidades que componen el mecanismo causal hipotético. Se divide en cinco acápite, cada uno aborda una entidad del mecanismo causal, por medio de una discusión teórica, la definición de los atributos teóricos que la componen y el diseño de los test empíricos capaces de poner a prueba su existencia.

1.1. Democratización de la comunicación como objetivo de política

A pesar de tratarse de una acepción de empleo común, la «democratización de la comunicación» no cuenta con una definición clara y unificada. Por tal motivo, conviene aclarar el origen del término, las connotaciones ligadas a su contenido y la significación particular que se le otorga en el presente trabajo, pues a partir de dicha definición se demarcan los atributos que se caracterizarán el detonante del mecanismo causal hipotético.

La democratización de la comunicación forma parte de los presupuestos teóricos de la escuela crítica de la comunicación latinoamericana. Desde su origen, la preocupación de dicha escuela ha girado en torno a dos conceptos: dominación y dependencia (Beltrán 2005, Badillo, Mastrini y Marenghi 2015). Por ello, ésta promueve la criticidad de los receptores, denuncia la desigualdad comunicacional y propone políticas nacionales de comunicación (Kaplún 2013).

Desde la escuela crítica de la comunicación latinoamericana, la democratización de la comunicación es una propuesta que podría resolver las asimetrías presentes en los sistemas de comunicación latinoamericanos (Badillo, Mastrini y Marenghi 2015). Los principios que ésta promueve son múltiples, sin embargo, es posible hallar definiciones que condensan de manera un poco más sistemática las dimensiones esenciales que caracterizan la democratización de la comunicación como concepto (Díaz 1981, Pascuali 1991, MacBride 1980).

Dentro de éstos resalta el informe Mc Bride (1980) y el trabajo de Díaz (1982), en los que se enfatiza la diversidad de mensajes, la mejora del grado de calidad de la participación del público y la necesidad de ubicar al individuo como agente activo de la comunicación. En consonancia con tales propuestas, Pascuali (1991) define la democratización de la

comunicación por medio de valores como acceso, participación, derecho universal, diversidad y equidad.

Desde esa perspectiva, democratizar la comunicación implica ampliar: (1) las posibilidades de acceso a la comunicación, (2) las formas de participación social en tres niveles: definición de políticas, gestión de instituciones y producción de programación, (3) derecho a la comunicación, (4) diversidad de contenidos, entendidos no solo en términos de cantidad, sino también en relación a la variedad de contenidos, (5) equidad en la circulación de información entre naciones, fuerzas políticas, grupos culturales, etc. (Segura 2014).

Dentro de la literatura especializada, el derecho a la comunicación se considera un correlato de la democratización de la comunicación (Jurado 2009, Segura 2014). Si bien, existen ciertas dificultades para delimitar la diferencia de ambos conceptos –debida sobre todo a su origen común y a la convergencia de sus principios–, el derecho a la comunicación es un concepto que aglutina un conjunto de principios ligados a la comunicación, a los que pretende resignificar en clave contra hegemónica (Jurado 2009).

Resignificar los principios ligados a la comunicación implica marcar distancia de la concepción restrictiva de la libertad de expresión –vinculada al liberalismo–, desde la que la exigencia frente al Estado consiste en que éste debe abstenerse de censurar, ejercicio al que deberían limitarse sus obligaciones y su sentido de protección (Lozano y Loreti 2012).

Si bien se reconoce al derecho a la comunicación como un concepto en plena construcción (Mc Bride et al. 1980), se considera que, emplear tal denominación permite actualizar los derechos tradicionalmente relacionados a la comunicación, creando un nuevo paraguas conceptual que permite aglutinar los derechos previamente resignificados, de forma tal, que éstos permitan actuar de manera congruente y coordinada frente a los problemas de la comunicación (Jurado 2009).

Se considera que el derecho a la comunicación es una “noción que incluye los derechos ligados a ésta: a ser informado, a informar y expresarse, a participar de la comunicación pública sin limitaciones por cualquier medio” (Segura 2014, 6). Definición a la que se añade, la consideración de la comunicación como derecho universal, los servicios de comunicación

como bienes públicos y el Estado como garante del cumplimiento del derecho a la comunicación (Segura 2014).

Dada la configuración de debate en torno a la democratización de la comunicación previamente expuesto, para el presente trabajo ésta será operacionalizada por medio de tres atributos: (A_{T1}) derecho a la comunicación, (A_{T2}) acceso equitativo a la comunicación y (A_{T3}) Estado conduce el proceso de democratización (A_{T3}).

El primer atributo se corresponde con la idea de que el derecho a la comunicación es el correlato jurídico de la democratización de la comunicación, el segundo nace de la convergencia entre las definiciones de la democratización, para las que el acceso equitativo a la comunicación resulta fundamental. Finalmente, el tercer atributo se corresponde con el rol que se asigna al Estado dentro del proceso de democratización de la comunicación (Lozano y Loreti 2012, Segura 2014).

La operacionalización del detonante consiste en los siguiente: si D existe, esperaríamos hallarse: información gubernamental que fomente la democratización de la comunicación (P_{T1}), atributos de la democratización de la comunicación presentes en una reforma constitutiva (P_{T2}), democratización de la comunicación como parte del modelo de desarrollo (P_{T3}) y que, el gobierno solicite una reforma administrativa que reclame la democratización de la comunicación (P_{T4}).

Tabla 6. Atributos y operacionalización del detonante del mecanismo causal

	Detonante del proceso
Teorización	Adopción de nuevos objetivos de política (T)
Hipótesis	Adopción de democratización de la comunicación como objetivo de política (H_T)
Atributos	Derecho a la comunicación (A _{T1})
	Igualdad de acceso a la comunicación (A _{T2})
	Estado conduce el proceso de democratización (A _{T3})
Prueba en instrumentos de nodalidad	Información gubernamental fomenta democratización de la comunicación (P _{T1})
Prueba en instrumentos de autoridad	Atributos de la democratización de la comunicación presentes en reforma constitutiva (P _{T2})
Prueba en instrumentos de tesoro	Democratización de la comunicación forma parte del modelo de desarrollo (P _{T2})
Prueba en instrumentos de organización	Reforma administrativa reclama democratización de la comunicación (P _{T4})

Fuente: Adaptado de Fontaine, Narváez y Paz 2017 y Fontaine 2018b.

1.2. Ejecutivo formula política de comunicación intervencionista (HA)

El término «intervención» remite a la “acción y efecto de intervenir, de tomar parte en un asunto, de imponer autoridad” (Osorio 2008, 505). Por lo tanto, una intervención estatal describe una postura activa del Estado para resolver un asunto público. Noción que se conserva en el término «intervencionismo», pues éste también se refiere a un rol activo del Estado, sin embargo, éste describe una posición más radical en ese sentido.

El término «intervencionismo» refleja entonces, una postura en la que el Estado se torna propietario, decide y reglamenta. Por ejemplo, en política económica el término suele emplearse como sinónimo de socialismo, de economía dirigida o de Keynesianismo (Greco 2007, Osorio 2008, Di Tella Et al. 2004), pues dichas posturas tienen en común apostar por un rol activo del Estado en la economía y se contraponen en diversa medida al liberalismo.

Ahora bien, en el presente trabajo la denominación «intervencionista» se emplea para tratar de captar los aspectos esenciales de las políticas de comunicación formuladas por los gobiernos

progresistas, en las que, la intervención del Estado rebasa la administración y regulación del sector de la comunicación y apuesta por la intervención en la producción de información.

Afirmar que existe «intervención en la producción de información» equivale a decir que el Estado se introduce en la producción de información mediante la creación de diversas formas de empresas públicas y por medio de medidas que establecen las condiciones desde las que las empresas privadas deberán asumir las tareas de producción prefijadas por el Estado (Blanco 1988).

Para operacionalizar una «política de comunicación intervencionista» se ha decidido emplear tres atributos teóricos. El primero implica la intervención en la producción de información (A_{A1}), se refiere a la creación de un aparataje legal, administrativo y organizacional por medio del que el Estado es capaz de producir información y competir con la información producida y emitida por medios privados y comunitarios (Kitzberger 2012).

El segundo atributo se refiere a la regulación de la propiedad de medios de comunicación (A_{B1}), pues, al ser considerado como propietario, el Estado es el encargado de distribuir el espectro radioeléctrico. Dicha regulación se encuentra orientada a modificar las dinámicas propias de los sistemas mediáticos heredados de la etapa neoliberal (Badillo, Mastrini y Marenghi 2015, Kitzberger 2012) y “reequilibrar la presencia del Estado, el mercado y la sociedad civil en el escenario mediático” (Badillo, Mastrini y Marenghi 2015, 111).

El tercer atributo se refiere a la regulación de contenidos (A_{C1}), tanto en el sentido de la prohibición de un conjunto determinado de programación e información, como en el del establecimiento de cuotas para producción nacional y de transmisión obligatoria de contenido de interés público –programas con contenido educativo e información pública cadenas de radio y televisión, propaganda gubernamental, etc. – (Kitzberger 2012).

La operacionalización de la entidad A consiste en los siguiente: si A existe, esperaríamos hallarse que, sus atributos se encuentran presentes en información gubernamental (P_{A1}), que, existe una regulación congruente con los atributos de H_A (P_{A2}), que, se han financiado agencias encargadas de actividades congruentes con los atributos de H_A (P_{A3}), y que, existen instituciones estatales con funciones congruentes con H_A (P_{A4}).

Tabla 7. Entidad A del mecanismo causal, atributos y operacionalización

	Entidad A
Teorización	Adopción de nuevos medios de política (A)
Hipótesis	Ejecutivo formula una política de comunicación intervencionista (H_A)
Atributos	Intervención en la producción de información (A _{A1})
	Regulación de la propiedad de medios de comunicación (A _{A2})
	Regulación de contenidos (A _{A2})
Prueba en instrumentos de nodalidad	Atributos de A en información gubernamental (P _{A1})
Prueba en instrumentos de autoridad	Regulación congruente con atributos de H _A (P _{A2})
Prueba en instrumentos de tesoro	Financiamiento de agencias encargadas de actividades congruentes con atributos de H _A (P _{A3})
Prueba en instrumentos de organización	Instituciones estatales con funciones congruentes con H _A (P _{A4})

Fuente: Adaptado de Fontaine, Narváez y Paz 2017

1.3. Adaptación de la política de comunicación al centralismo burocrático (HB)

Una política pública requiere adaptarse al contexto institucional más amplio en el que se insertará (Peters 2015). Dicha necesidad se sustenta en la dinámica implícita en el proceso de las políticas. Si bien se esperaría que, una vez formulada una política ésta sea aplicada en el terreno, el proceso es más complejo y requiere que el diseño –formulado de manera ideal– se adapte a las condiciones preexistentes en el medio ambiente institucional (Considine 2012, Lejano y Shankar 2013), que incluye, el estilo de gobernanza y de definición de problemas, el ordenamiento institucional entre sectores y entidades gubernamentales, etc.

Al hablar de estilo de gobernanza, el debate se desplaza hacia los arreglos entre Estado, sociedad y mercado, sobre todo en lo que respecta a las preguntas por la efectividad e importancia del papel de los mercados o el Estado en el proceso de gobernar una sociedad” (Pierre y Peters 2000). La tendencia general para responder a tal cuestionamiento es partir de posturas políticas e ideológicas que promueven la factibilidad o la necesidad de uno u otro arreglo.

Sin embargo, existen análisis que parten de visiones distintas a la pugna «Estado vs mercado», que parten de la idea de que los sistemas de gobernanza cuentan con factores múltiples que se organizan en distintos niveles. Según Jon Pierre y Guy Peters (2000), la gobernanza es un mecanismo para salvar la frontera entre lo privado y lo público, en la prosecución de intereses colectivos, dichos autores, rescatan, la importancia del papel del Estado como conductor de dicho proceso.

Uno de los componentes de un modo de gobernanza es el estilo a través del que los grupos gobernantes, sean estados nacionales o no, intentan influir en la política y controlar los resultados (Pierre y Peters 2000). En cuanto a la definición de problemas de política, el proceso de gobernanza se relaciona de manera directa con una forma particular de definir la solución de los problemas políticos, para las que existen tres vías alternativas: definición desde la actividad del gobierno, definición por factores sociales y definición a través de objetivos políticos (Pierre y Peters 2000).

La primera consiste en la definición a través de la función o actividad del gobierno, variante que parte del análisis de organización responsable así como de los recursos necesarios para resolver el problema, la segunda variante enfatiza la naturaleza de la sociedad y la relación entre el sector público y privado al dar forma y resolver problemas, finalmente, la tercera, parte de los objetivos políticos y por ello, analiza la razón para invertir capital político y recursos materiales para solucionar el problema (Pierre y Peters 2000).

En función de la vinculación entre los estilos de gobernanza y los tres modelos de definición de problemas de política, Jon Pierre y Guy Peters (2000) proponen una tipología de nueve distintos resultados de política (véase tabla 8), a partir de la que, se ha seleccionado el «estilo de política conducido por el Estado» para caracterizar los atributos de la entidad B del mecanismo causal, pues dicha propuesta permite captar los aspectos esenciales de un ordenamiento comandado por el Estado o «centralismo burocrático» (Fontaine, Narváez y Paz 2017).

Tabla 8. Estilos de política y tipos de definición de problemas: resultados de política

Estilo de política	Definición de problemas		
	Por función	Por factores sociales	Por objetivos políticos
Dirigista	Centrada en el gobierno	Redistribución	Intervención
Descentrada hacia abajo	Movilización	Diversificación	Participación
Descentrada hacia afuera	Marquetización	Emprendedurismo	Eficiencia

Fuente: Jon Pierre y Guy Peters 2000, 204

Como su nombre lo indica, un estilo de gobernanza dirigista se caracteriza porque en él, el Estado lidera la formulación de políticas y afirma, o relanza su posición como actor principal en el proceso de gobernar (Pierre y Peters 2000, 202). Desde dicho estilo, los problemas definidos por función, tienden a generar políticas caracterizadas por una conducción estatal de la sociedad y de la economía (Pierre y Peters 2000).

Un estilo de gobernanza dirigista aborda la definición de problemas por factores sociales, por medio de objetivos redistributivos (Pierre y Peters 2000). Finalmente, en dicho estilo de gobernanza, la manera en la que se encuentran definidos los objetivos políticos, brinda una vía idónea para políticas intervencionistas, usualmente asociadas con tendencias nacionalistas y socialistas (Pierre y Peters 2000).

En virtud de los componentes propuestos por Pierre y Peters (2000), para caracterizar un estilo de gobernanza centrado en el Estado, la entidad B del mecanismo causal hipotético se compone de tres atributos: funciones gubernamentales resueltas por comando y control (A_{B1}), factores sociales resueltos por redistribución (A_{B2}), e intervención directa como objetivo político (A_{B3}).

La idea que pretende capturarse en dicha formulación es que, al adaptarse al contexto institucional más amplio, la nueva política adopta un arreglo de gobernanza en el que el Estado comanda y controla el sector, los factores sociales pretenden atenderse por medio de medidas redistributivas, y el objetivo político al que responde la política sectorial es la intervención directa (Fontaine, Narváez y Paz 2017).

En cuanto a la operacionalización de los atributos antes mencionados, si la entidad B existe, esperaríamos hallar que: la planificación del sector apele a redistribución (P_{B1}), la regulación principal y secundaria favorezca el control gubernamental sobre el sector (P_{B2}) que, el gasto público se encuentre centralizado (P_{B3}), y que, exista una administración centralizada y jerárquica (P_{B4}).

Tabla 9. Entidad B del mecanismo causal, atributos y operacionalización

	Entidad B
Teorización	Adaptación a las reglas existentes (B)
Hipótesis	Adaptación de política de comunicación a Centralismo Burocrático (HB)
Atributos	Funciones gubernamentales resueltas por comando y control (A_{B1})
	Factores sociales atendidos por redistribución (A_{B2})
	Intervención directa como objetivo político (A_{B3})
Prueba en instrumentos de nodalidad	Planificación del sector apele a redistribución (P_{B1})
Prueba en instrumentos de autoridad	Regulación principal y secundaria favorece el control gubernamental sobre el sector (P_{B2})
Prueba en instrumentos de tesoro	Gasto público centralizado (P_{B3})
Prueba en instrumentos de organización	Administración centralizada y jerárquica (P_{B4})

Fuente: Adaptado de Fontaine, Narváez y Paz 2017

1.4. Gestión coercitiva de conflictos (HC)

Los estudios que analizan el proceso de implementación enfatizan la complejidad de la política pública, al reconocer la existencia de un amplio número de actores que interactúan durante su puesta en marcha (Peters 2015). Complejidad a la que se añade el impacto de la implementación en la distribución de costos y beneficios dentro de la población (Peters 2015).

La combinación de actores numerosos y cambios en la distribución de costos y beneficios, a menudo, motiva la aparición de una serie de conflictos, cuya resolución será crucial para continuar con el proceso de implementación y para realizar calibraciones en los instrumentos de política (Howlett 2009).

Las calibraciones de instrumentos de política forman parte del diseño de políticas a nivel micro, etapa condicionada por la lógica del régimen de política a nivel meso y por los modos de gobernanza a nivel macro (Howlett 2009). En otras palabras, lo factible a nivel micro depende de las herramientas disponibles para usar, y su consonancia con el régimen de política y el modelo de gobernanza preexistente (Howlett 2009).

Cada modelo de gobernanza comprende una mezcla ideal-típica de preferencias en la selección de instrumentos e interacciones (Howlett 2011). En lo que respecta al modelo de gobernanza jerárquica, conocida como “dirigista” (Pierre y Peters 2000) o “gobernanza legal” (Howlett 2011), ésta se encuentra estrechamente relacionada con la preferencia por el uso del gobierno directo, las leyes y la regulación directa, el uso de impuestos especiales y seguros, y a menudo la censura y las leyes de privacidad (Howlett 2011).

Dado que, la regulación directa contiene las prescripciones que deben ser cumplidas por un conjunto amplio de actores, a menudo su aplicación acarrea un conjunto de resistencias que, desde la perspectiva de su cumplimiento o incumplimiento, el Estado puede abordar de manera coercitiva (Fontaine, Narváez y Paz 2017).

La compatibilidad entre el modelo de gobernanza centrada en el Estado «centralismo burocrático» y el uso de la regulación directa se sustenta en que, por excelencia la regulación implica una prescripción del gobierno que debe cumplirse so pena de recibir sanciones (Howlett 2011) y que, por lo tanto, permite asegurar el cumplimiento de una disposición directa del Estado.

Un modelo de gobernanza centrada en el Estado, es afín con el uso de la censura (Howlett 2011, 128) y el manejo coercitivo de conflictos (Fontaine, Narváez y Paz 2017) dado que, su énfasis en el comando y control hacen que el uso de la ley y la vigilancia de su cumplimiento se ejerzan por medio de estrategias altamente coercitivas como la culpa y represión (Fontaine, Narváez y Paz 2017).

Una vez marcados los hitos conceptuales en los que se sustenta la entidad C del mecanismo causal es necesario establecer que, los atributos conceptuales a partir lo que ésta se operacionaliza, son: culpar a la prensa y los medios de comunicación (A_{C1}) y represión a periodistas y medios de comunicación (A_{C2}).

El motivo que sustenta la aplicación de los términos genéricos propuestos por Fontaine, Narváez y Paz (2017) –culpa y represión– a los actores centrales de la política sectorial (periodistas y medios de comunicación), es la necesidad de aplicar los principios ligados a la gestión coercitiva de conflictos al sector de política que es objeto de análisis.

Culpar a la prensa y a los medios de comunicación implica que el gobierno y las organizaciones encargadas de velar por el cumplimiento de la ley, justifiquen sus preferencias de implementación en el incumplimiento deliberado de la ley por parte de los actores implicados y empleen una serie de argumentos para desacreditar la legitimidad de la oposición a la implementación de la política.

Como su nombre lo indica, represión a periodistas y medios de comunicación, implica el uso de la fuerza como estrategia para resolver los conflictos inmediatos y evitar nuevas resistencias. Por lo tanto, implica la acción de reprimir a los actores que se niegan a cumplir las disposiciones contenidas en la ley.

Si la entidad C existe, esperaríamos hallarse que: el gobierno desacredite a periodistas y medios de comunicación en sus declaraciones (P_{C1}), se empleen sanciones legales para reprimir a periodistas y medios de comunicación (P_{C2}), existan sanciones económicas aplicadas a periodistas y/o medios de comunicación (P_{C3}), y que, una agencia estatal del sector emplee estrategias altamente represivas para la gestión de conflictos (P_{C4}).

Tabla 10. Entidad C del mecanismo causal, atributos y operacionalización

	Entidad C
Teorización	Calibración de la mezcla de instrumentos de política (C)
Hipótesis	Gestión coercitiva de conflictos (H_C)
Atributos	Represión a periodistas y medios de comunicación (A _{C1})
	Culpar a la prensa y medios de comunicación (A _{C2})
Prueba en instrumentos de nodalidad	Gobierno desacredita a periodistas y/o medios de comunicación (P _{C1})
Prueba en instrumentos de autoridad	Sanciones económicas dirigidas a periodistas y/o medios de comunicación (P _{C3})
Prueba en instrumentos de tesoro	Se emplean sanciones legales para reprimir a periodistas y medios de comunicación (P _{C2})
Prueba en instrumentos de organización	Agencia estatal emplea estrategias represivas para la gestión de conflictos (P _{C4})

Fuente: Adaptado de Fontaine, Narváez y Paz (2017)

1.5. Déficit de control democrático en la política de comunicación (HO)

A menudo los regímenes democráticos descubren que dentro de sus jurisdicciones son comunes los problemas relacionados con el ejercicio del poder –tales como las violaciones de derechos humanos, la corrupción, el clientelismo, patrimonialismo y la debilidad institucional– y que, en conjunto estos problemas revelan la necesidad de fortalecer el control democrático para así, restringir los excesos y fortalecer la infraestructura institucional democrática (Schedler, Diamond y Plattner 1999).

Por ello, el control democrático se constituye en una “exigencia ubicua en pos de la democracia y expresa la preocupación por los controles y contrapesos, la supervisión y la restricción del poder” (Schedler 2004, 8), al describir los mecanismos con los que cuentan los regímenes democráticos para prevenir y sancionar los abusos de poder y garantizar el adecuado funcionamiento de la democracia (O’ Donnell 2004).

Como concepto, el control democrático incluye tres formas de prevenir y reparar el abuso del poder, la primera implica someter el poder a la amenaza de sanciones, la segunda, involucra la obligación de ejercer el poder de manera transparente, y la tercera conlleva la obligatoriedad

de justificar actos y decisiones (Schedler 1999). Estas tres dimensiones se denominan “castigo, información y justificación” (Schedler 2004, 12), respectivamente.

Dentro de la literatura existen algunas variantes de control democrático, entre ellas: el control electoral, el control horizontal (O’ Donnell 1998) y el control social (Peruzzotti y Smulovitz 2006). Como su nombre lo indica, el control electoral implica sancionar la efectividad o ineffectividad de los funcionarios electos por medio del ejercicio del voto, a través del que, el electorado permite o deniega la renovación de sus funciones (Przeworski Stokes y Manin 1999).

El control horizontal involucra acciones emprendidas por una institución estatal con el propósito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones o inacciones de una institución o agente estatal, que se presumen ilegales, sea bajo los supuestos de la transgresión de la separación entre funciones del Estado, o de corrupción (O’ Donnell 2004, 12-13). En otras palabras, implica “el control entre agentes del Estado” (Isunza 2013, 26) en el que “agencias estatales interactuantes se controlan y equilibran mutuamente” (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 28).

Finalmente, el control social es un “mecanismo de control vertical no electoral de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas” (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 32). Las acciones iniciadas por dichos actores sociales pretenden monitorear a los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales y activar la operación del control horizontal (Peruzzotti y Smulovitz 2002).

Una vez definidas las dimensiones fundamentales del control democrático, es necesario establecer qué es lo que se entiende como déficit de control democrático. Para ello, el presente trabajo parte de la idea de que los distintos tipos de controles democráticos se encuentran interconectados entre sí (Peruzzotti y Smulovitz 2002, O’ Donnell 2004, Isunza 2013) y por ello, establece que, para alterar el funcionamiento de los mecanismos de control basta con que uno de ellos se encuentre obstaculizado o ausente.

Para operacionalizar el resultado del mecanismo causal, se ubica como atributos dos de los mecanismos de control no electoral, es decir el control social (A₀₁) y horizontal (A₀₂), por

considerar que, ello incrementa el nivel de confianza en la existencia de un fallo significativo en el funcionamiento del control democrático.

Tomando como fundamento las definiciones del control social y horizontal, se establece que el déficit de control social implica el entorpecimiento de la posibilidad de que los actores sociales –ciudadanos, medios, organizaciones– accedan a la información necesaria para conocer y denunciar actos ilegales.

De la autonomía de las agencias de control depende en gran medida su capacidad para prevenir y castigar acciones o inacciones que transgredan la separación de funciones y/o la legalidad, por ello, una forma sencilla de definir el déficit de control horizontal, consiste en establecer a la ausencia de autonomía de las agencias de balance y control como su indicador esencial (Fontaine 2018b).

Si el resultado del mecanismo causal se encuentra presente, esperaríamos hallarse que: el acceso a la información en el sector se encuentra restringida (Po₁), la ley se emplea de manera de discrecional, abusiva o arbitraria (Po₂), la gestión de recursos carezca de transparencia (Po₃), y que, las agencias de balance y control del sector sean controladas por el gobierno (Po₄).

Tabla 11. Resultado del mecanismo causal, atributos y operacionalización

	Resultado
Teorización	Resultado del proceso (O)
Hipótesis	Déficit de control democrático en el sector de la comunicación (H₀)
Atributos	Déficit de control social (A ₀₁)
	Déficit de control horizontal (A ₀₂)
Prueba en instrumentos de nodalidad	Acceso a la información del sector restringida (P ₀₁)
Prueba en instrumentos de autoridad	Uso discrecional de la ley (P ₀₂)
Prueba en instrumentos de tesoro	Gestión de recursos carece de transparencia (P ₀₃)
Prueba en instrumentos de organización	Agencias de balance y control controladas por el gobierno (P ₀₄)

Fuente: Adaptado de Fontaine, Narváez y Paz 2017

Establecidos los atributos y la operacionalización de cada entidad del mecanismo causal, es necesario analizar la evidencia hallada y en función de ello establecer el valor de confianza en la hipótesis de investigación. Por ello, el siguiente capítulo presenta la evidencia recompilada calcula su valor probatorio, y establece el nivel de confianza posterior en la hipótesis de investigación.

Capítulo 3

Presentación de evidencia

1.1 Gobierno adopta la democratización de la comunicación como objetivo de política

1.1.1 Prueba en instrumentos de nodalidad: Información gubernamental fomenta democratización de la comunicación

En los instrumentos de nodalidad, destacan dos elementos que prueban la adopción de la democratización de la comunicación como objetivo de política. El primero consiste en la existencia de referencias explícitas a dicho objetivo en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, el segundo, en el contenido de las declaraciones emitidas por el presidente Rafael Correa en la Cumbre sobre Periodismo Responsable en los Nuevos Tiempos, realizada en 2013.

El primer elemento, es una referencia explícita a la necesidad “democratizar el acceso y la función de los medios de comunicación” (SENPLADES 2007, 210) contenida dentro de la descripción de una política que pretendía “promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de información y comunicación para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía” (SENPLADES 2007, 109).

Dicha estrategia pretendía democratizar el acceso y la función de los medios de comunicación al: (1) incentivar la programación cultural y educativa de los medios, (2) apoyar la creación y difusión de productos audiovisuales para que éstos contribuyan a ampliar el conocimiento y las posibilidades expresivas de los espectadores y (3) al generar y difundir información adecuada, suficiente y oportuna (SENPLADES 2007).

El contenido de la estrategia antes mencionada, muestra que, desde el primer plan de gobierno del presidente Rafael Correa, se concebía a la comunicación como un elemento estratégico que era preciso «democratizar», para “mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía” (SENPLADES 2007, 97).

La adopción del objetivo de democratizar la comunicación es evidente, en las declaraciones dadas por el presidente Rafael Correa el 19 de junio de 2013 en la Cumbre sobre Periodismo Responsable en los Nuevos Tiempos, pues en ellas el mandatario manifestó que, “existe la necesidad de democratizar la propiedad de los medios de comunicación, generar medios

comunitarios y públicos sin fines de lucro y fomentar el control social a través de una adecuada regulación”,¹¹ véase anexo 2.

Al existir evidencia de la existencia de información gubernamental que fomenta la democratización de la comunicación, es posible afirmar que el test de nodalidad diseñado para evaluar la presencia del detonante del mecanismo causal, es positivo.

1.1.2. Prueba en instrumentos de autoridad: Atributos de democratización de la comunicación presentes en reforma constitutiva

Un proceso Constituyente –en gran parte ejecutado a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo–, dio como resultado la Constitución de la República del Ecuador (CRE), vigente desde el 20 de octubre de 2008. Dicho documento, contiene varias referencias a los atributos de la democratización de la comunicación.

El artículo 16 de la carta constitucional reconoce: (1) el derecho a “una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos” (CRE, art. 16), (2) el acceso universal a las tecnologías de información y la comunicación (CRE, art. 16, numeral 2), (3) la posibilidad de crear medios de comunicación y acceder en igualdad de condiciones a las frecuencias del espectro radioeléctrico (CRE, art. 16, numeral 3) y (4) el acceso y uso de todas las formas de comunicación y la participación dentro de la comunicación (CRE, art. 16, numeral 4 y 5).

El artículo 17 de la carta magna, señala que “el Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación”, para ello, ubica al Estado como el agente que garantizará la asignación de las frecuencias del espectro radioeléctrico a actores privados, públicos y comunitarios (CRE, art. 17, numeral 1) y como aquel que se encargará de garantizar el acceso universal a las tecnologías de la información y comunicación y la creación y fortalecimiento de medios públicos, privados y comunitarios (CRE, artículo 17, numeral dos).

¹¹ “Indispensable democratizar propiedad de medios de comunicación: Correa”. Telesur, 19 de junio de 2013. <https://videos.telesurtv.net/video/136836/indispensable-democratizar-propiedad-de-medios-de-comunicacion-correa/>.

Por lo tanto, el artículo 16 de la carta constitucional reconoce el acceso universal y la dimensión participativa del derecho a la comunicación, así como el acceso equitativo a la comunicación. Evidencia que permite demostrar que dos de los atributos de la entidad A – derecho a la comunicación (A_{T1}) y acceso equitativo a la comunicación (A_{T2}) –, se encuentran presentes en dicho artículo.

El contenido del artículo 17 de la constitución ubica al Estado como conductor de los aspectos esenciales de la democratización de la comunicación (A_{T3}). Por lo tanto, los tres atributos de la democratización de la comunicación se encuentran presentes en la reforma constitutiva del Estado ecuatoriano y por ello, es posible afirmar que el test de autoridad diseñado para poner a prueba la existencia de la Entidad A, es positivo.

1.1.3 Prueba en instrumentos de tesoro: Democratización de la comunicación forma parte del modelo de desarrollo

En el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 el sector de la comunicación es uno de los componentes destinados a cumplir con el objetivo de “construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad” (SENPLADES 2013, 181). Dentro del sustento de dicho objetivo se especifica que:

Un país que busca reconstruir su estructura económica debe sostener el cambio en la capacidad de edificar el país simbólico, en un entorno de protección de los circuitos de circulación de contenidos (Movimiento Alianza PAIS, 2012: 163-165). Esto implica también una gestión democrática de los espacios radioeléctrico y audiovisual (SENPLADES 2013, 181).

Uno de los componentes de dicho objetivo es “garantizar a la población el ejercicio del derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa” (SENPLADES 2013, 496), por medio de acciones específicas: fortalecer los mecanismos de asignación de las frecuencias del espectro radioeléctrico, regular las cuotas de pantalla para promover la producción independiente, y promover la regulación de la programación de los medios de comunicación (SENPLADES 2013, 496-497).

Lo establecido en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 muestra que la democratización de la comunicación se encontraba articulada a un proyecto más amplio de reconstrucción de la estructura socioeconómica, es decir que se trataba de un objetivo articulado con el modelo de desarrollo. Al existir evidencia que prueba que la democratización de la comunicación formaba parte del modelo de desarrollo, es posible afirmar que el test de tesoro diseñado para poner a prueba la existencia del detonante del mecanismo causal es positivo.

1.1.4. Prueba en instrumentos de organización: Reforma constitutiva posiciona al Estado como conductor del proceso de democratización de la comunicación

La Constitución de 2008 establece la existencia de «sectores estratégicos», entendidos éstos, como sectores en los que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar de manera exclusiva –dada la decisiva influencia económica, social, política o ambiental que poseen– y señala que éstos son: la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético y el espectro radioeléctrico (CRE, art. 313).

Al ubicar al Estado como actor encargado de coordinar y conducir los sectores estratégicos, la carta constitucional permite pensar que ésta legitima al Estado para que adopte un rol protagónico en relación a la coordinación, el diseño e implementación de las políticas que forman parte de los sectores estratégicos. Dado que, las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico forman parte de las competencias de la política de comunicación, en lo que se refiere a gestión, administración, control y regulación de la comunicación, el Estado reserva para sí mismo el rol protagónico.

Dentro de la carta constitucional de 2008, las telecomunicaciones son catalogadas como un servicio público, frente al que el Estado es el responsable de garantizar su provisión universal siguiendo principios congruentes con la democratización de la comunicación –obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad– (CRE, art. 314).

Ya que la evidencia hallada permite dar cuenta de la presencia del Estado como eje conductor de la democratización de la comunicación, es posible afirmar que el test de organización diseñado para poner a prueba la presencia del detonante del mecanismo causal, es positivo.

1.1.5. Resumen de evidencia hallada

Tabla 12. Evidencia del detonante

Observaciones empíricas esperadas	Evidencia	Fuente	Resultado
Información gubernamental fomenta democratización de la comunicación (P_{T1})	Referencias explícitas a la democratización de la comunicación en Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y en declaraciones gubernamentales.	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.	Positivo
		Declaraciones oficiales emitidas el 19 de junio de 2013, en la Cumbre sobre Periodismo Responsable.	
Atributos de H_T presentes en reforma constitutiva (P_{T2})	Derecho y acceso equitativo a la comunicación reconocidos en Constitución de 2008.	Constitución de la República del Ecuador. Artículo 16.	Positivo
	Estado como conductor de la democratización de la comunicación la Constitución de 2008.	Constitución de la República del Ecuador. Artículo 17.	
Democratización de la comunicación forma parte del modelo de desarrollo (P_{T3})	Democratización del espacio radioeléctrico y audiovisual forma parte del plan de reconstrucción de la estructura económica.	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017.	Positivo
Reforma administrativa reclama democratización de la comunicación (P_{T4})	Constitución de 2008 señala que los sectores estratégicos serán administrados, regulados y controlados por el Estado.	Constitución de la República del Ecuador. Artículo 313 y 384.	Positivo
	El estado debe garantizar la provisión universal de las telecomunicaciones.	Constitución de la República del Ecuador.	

Fuente: Datos de la investigación

1.2 Entidad A: Ejecutivo formula política de comunicación intervencionista (HA)

1.2.1 Prueba en instrumentos de nodalidad: Atributos de A presentes en información gubernamental

La producción de información forma parte de la planificación sectorial, se encuentran en los informes de rendición de cuentas de la SECOM correspondientes al periodo 2013-2017, en los que, puede visibilizarse la cantidad de información producida y emitida por los medios

estatales. Información que además, se encuentra publicada en el portal de medios de comunicación de la Secretaría Nacional de Comunicación.¹²

Dentro de los programas, proyectos y/o acciones a ejecutarse por la Superintendencia de Comunicación Información, se encuentra la detección de infracciones previstas en la Ley Orgánica de Comunicación y la emisión de la sanción correspondiente (SUPERCOM 2014, 6). Dichos datos se encuentran en los informes de rendición de cuentas y en las resoluciones¹³ de la SUPERCOM, correspondientes al periodo 2013-2017, y son congruentes con la puesta en ejecución de la regulación del contenido de la información.

Finalmente, elementos probatorios de la regulación de la propiedad de medios se encuentran en los informes de rendición de cuentas de la ARCOTEL correspondientes al periodo 2015-2017 y en la información sobre los procesos de asignación de frecuencias realizados por la misma institución. Tales informes, permiten visibilizar los procesos que lleva a cabo la ARCOTEL, para supervisar el cumplimiento de la regulación de la propiedad de medios de comunicación y para la asignación de frecuencias del espectro radioeléctrico.

Dado que existen instrumentos de nodalidad que denotan la existencia de los atributos de H_A , es posible afirmar que, el test de nodalidad diseñado para poner a prueba la existencia de la entidad A, es positivo.

1.2.2 Prueba en instrumentos de autoridad: Regulación del sector congruente con atributos de H_A

Dentro del cuerpo legal del sector de comunicación, existen disposiciones relacionadas con la obligatoriedad de transmitir: contenidos interculturales,¹⁴ producción audiovisual nacional,¹⁵ cadenas nacionales,¹⁶ y prohibiciones explícitas a “la difusión de información que de manera directa o a través de terceros, sea producida de forma concertada y publicada reiterativamente

¹² <http://parlana.secom.gob.ec/>

¹³ Accesibles en: <http://www.supercom.gob.ec/es/marco-juridico/resoluciones>

¹⁴ Registro Oficial 22/2013, de 25 de junio, Ley Orgánica de la Comunicación, artículo 14.

¹⁵ Decreto Ejecutivo 214/2014, de 27 de enero, Reglamento General de la Ley Orgánica de la Comunicación, artículo 72 y 75.

¹⁶ Decreto Supremo 256/1975, de 18 de abril, Ley de Radiodifusión y Televisión, artículo 59.

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”.¹⁷

Se encuentra prohibida la transmisión de información de datos personales que no haya sido autorizada por su titular, la información producida por la fiscalía en el marco de una indagación judicial y la información que violente los derechos de niños, niñas y adolescentes.¹⁸ Así como limitaciones a la difusión de contenido violento, mensajes que inciten a la violencia, contenido sexualmente explícito, contenido discriminatorio. Además de imperativos relacionados con la verificación, contrastación y contextualización de la información emitida.¹⁹

En cuanto a la regulación de la propiedad de medios la normativa señala que el Estado “no permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias” (CRE, artículo 17, numeral 3), del espectro radioeléctrico, y una prohibición a la concentración de la propiedad de medios, a un solo conglomerado empresarial o persona natural.

La Ley Orgánica de Comunicación (LOC) dedica el título cuatro a la regulación del espectro radioeléctrico, señalando que “el espectro radioeléctrico es un bien de dominio público del Estado, inalienable, imprescriptible e inembargable”.²⁰ motivo por el que, su uso y aprovechamiento técnico será ejercido por el Estado a través de la autoridad de telecomunicaciones. La misma ley, dispone la distribución equitativa de frecuencias del espectro radioeléctrico, al especificar que tales frecuencias se distribuirán en tres partes, en la siguiente proporción: 33% para la operación de medios públicos, el 33% para medios privados, y el 34% para los medios comunitarios.²¹

Se considera que las frecuencias son patrimonio del Estado y por ello, es el Estado quien otorga frecuencias y canales.²² Entre las prohibiciones relacionadas con la concesión de frecuencias del espectro radioeléctrico se encuentra: la imposibilidad de concesionar más de

¹⁷ Registro Oficial 22/2013, de 25 de junio, Ley Orgánica de la Comunicación, artículo 26.

¹⁸ Registro Oficial 22/2013, de 25 de junio, Ley Orgánica de la Comunicación, artículo 30.

¹⁹ Registro Oficial 22/2013, de 25 de junio, Ley Orgánica de la Comunicación.

²⁰ Registro Oficial 22/2013, de 25 de junio, Ley Orgánica de la Comunicación, artículo 105.

²¹ Registro Oficial 22/2013, de 25 de junio, Ley Orgánica de la Comunicación, artículo 106.

²² Decreto Supremo 256/1975, de 18 de abril, Ley de Radiodifusión y Televisión., artículo 1 y 2.

una frecuencia o canal para personas naturales o jurídicas en cada provincia del territorio nacional.²³

En lo que atañe a la producción directa de información, la misión de Secretaría Nacional de Comunicación, es diseñar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y estrategias de comunicación, información, difusión e imagen del gobierno nacional.²⁴ La misma institución posee una unidad de gestión de medios institucionales, cuya finalidad es administrar los procesos de comunicación, para difundir las actividades del Gobierno, mediante la utilización de medios oficiales y/o propios de la SECOM.

Como puede notarse, existe regulación que norma los contenidos de la información, la propiedad de medios y la producción directa de información, por lo tanto, la regulación es congruente con los atributos de H_A y por ello, es posible afirmar que el test de autoridad diseñado para poner a prueba la existencia de la entidad A del mecanismo causal es positivo.

1.2.3. Prueba en instrumentos de tesoro: financiamiento de agencias encargadas de actividades congruentes con atributos de H_A

El financiamiento de agencias encargadas de actividades congruentes con los atributos de H_A, puede evidenciarse por medio asignación presupuestaria de dos de las agencias gubernamentales del sector: SECOM y SUPERCOM, instituciones con funciones congruentes con la intervención en la producción de información, y con la regulación del contenido de la información, respectivamente (véase apartado 1.2.4).

La Secretaria Nacional de Comunicación es una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotada de economía presupuestaria, financiera, económica y administrativa.²⁵ Los informes de rendición de cuentas de dicha institución muestran que su presupuesto era \$ 11.155.124,22 (SECOM 2013) en 2013, \$20 092 244 en 2016 (SECOM) y a \$16 658 572,11 en 2017 (SECOM 2017).

²³ Decreto Supremo 256/1975, de 18 de abril, Ley de Radiodifusión y Televisión.

²⁴ Registro Oficial 204, de 06 de noviembre, Estatuto Orgánico por Procesos Secretaría Nacional de Comunicación, artículo 6.

²⁵ Registro Oficial 204, de 06 de noviembre, Estatuto Orgánico por Procesos Secretaría Nacional de Comunicación.

La Superintendencia de la Comunicación e Información es la entidad encargada de velar por el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Comunicación, su financiamiento es otorgado y controlado por el Ministerio de Finanzas. En 2013 su presupuesto fue \$ 807 975,53 (SUPERCOM 2013), valor que ascendió a \$13 683 188.00 en 2014,²⁶ \$18 965 941,12 en 2015 (SUPERCOM 2015), \$11 240 049, 06 en 2016 (SUPERCOM 2016), y \$10 541 028, 76 en 2017 (SUPERCOM 2017).

Los rubros hallados permiten demostrar que, durante el periodo de tiempo analizado fueron financiadas instituciones congruentes con los atributos de H_A, por lo tanto, es posible afirmar que, el test de tesoro diseñado para poner a prueba la entidad A del mecanismo causal es positivo.

1.2.4. Prueba en instrumentos de organización: Instituciones estatales con funciones congruentes con H_A

Dentro de las organizaciones estatales que forman parte de la política de comunicación destacan: el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM), la Superintendencia de la Información y Comunicación (SUPERCOM), la Agencia de Regulación y Control de las Comunicaciones (ARCOTEL) y la Secretaría Nacional de Comunicación (SECOM).

Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación tiene como atribuciones: establecer mecanismos para el ejercicio de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicación e información, la regulación del acceso universal a la comunicación e información, la clasificación de contenidos de la comunicación y franjas horarias, elaborar reglamentos para el cumplimiento de sus atribuciones, entre otras.²⁷

La Superintendencia de la Información y Comunicación tiene como atribuciones fiscalizar, supervisar y ordenar el cumplimiento de las disposiciones legales vinculadas a los derechos de la comunicación; atender, investigar y resolver denuncias en materia de violaciones a los derechos de comunicación y aplicar sanciones establecidas en el marco de la Ley Orgánica de la Comunicación y los reglamentos del sector de la comunicación.²⁸

²⁶ Registro Oficial 209/2011, de 14 diciembre, Acuerdo No 254 del Ministerio de Finanzas

²⁷ Registro Oficial 22/2013, de 25 de junio, Ley Orgánica de la Comunicación, artículo 49.

²⁸ Registro Oficial 22/2013, de 25 de junio, Ley Orgánica de la Comunicación, artículo 56.

La Agencia de Regulación y Control de las Comunicaciones es la entidad encargada de administrar, regular y controlar las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico, así como de gestionar los aspectos técnicos de la gestión de medios de comunicación social que usen frecuencias del espectro radioeléctrico.²⁹

La Secretaría Nacional de Comunicación tiene la función de diseñar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y estrategias de comunicación, información, difusión e imagen del gobierno, con el fin de incrementar la difusión de información pública y promoción de la imagen del gobierno.³⁰

La regulación de la propiedad de medios, forma parte de las competencias de la ARCOTEL y la SUPERCOM, dado que la primera se encarga de los procesos de concesión de las frecuencias del espectro radioeléctrico y la segunda tiene como función velar por el cumplimiento de la normativa del sector de la comunicación, incluida la reglamentación de la propiedad de medios.

La regulación de contenidos, es competencia de la SUPERCOM, pues la Ley Orgánica de la Comunicación y en el Reglamento de la Ley de Comunicación dispone que dicha institución se encargue de velar por el cumplimiento de la regulación en materia de contenidos de la información.

Finalmente, la intervención en la producción de información se encuentra implícita dentro de las funciones de la SECOM, pues dicha entidad se encargaba de producir información, y difundir la imagen del gobierno nacional por medio de los medios de comunicación estatales y los espacios obligatorios de reproducción de información pública.

Al existir organizaciones estatales con funciones congruentes con la intervención en la producción de información, la regulación de la propiedad de medios y la regulación de contenidos, es posible afirmar que el test de organización diseñado para poner a prueba la existencia de entidad A del mecanismo causal, es positivo.

²⁹ Registro Oficial 22/2013, de 25 de junio, Ley Orgánica de la Comunicación, artículo 142.

³⁰ Registro Oficial 204, de 06 de noviembre, Estatuto Orgánico por Procesos Secretaría Nacional de Comunicación.

2.1.5. Resumen de evidencia hallada

Tabla 13. Evidencia de la entidad A

Observaciones empíricas esperadas	Evidencia	Fuente	Resultado
Atributos de A en información gubernamental (PA1)	Intervención en la producción de información reflejada en la magnitud del volumen de la información producida por la SECOM	Informes de rendición de cuentas y portal de medios de la Secretaría Nacional de Comunicación.	Positivo
	Infracciones congruentes con la regulación del contenido de la información presentes en informes y resoluciones de la SUPERCOM	Informes de rendición de cuentas y resoluciones de la Superintendencia de la Información y Comunicación.	
	Acciones ejecutadas para regular la propiedad de medios en los informes de rendición de cuentas de la ARCOTEL	Informes de rendición de cuentas de la Agencia de Regulación de la Comunicación e Información.	
Regulación congruente con atributos de HA (PA2)	Artículos que reglamentan la producción directa de información presentes en la regulación del sector	Estatuto Orgánico por Procesos de la Secretaría Nacional de Comunicación.	Positivo
	Regulación de la propiedad de medios de comunicación presente en la regulación del sector.	Ley Orgánica de la Comunicación	
	Regulación de contenidos presente en regulación del sector	Ley Orgánica de Comunicación	
Financiamiento de agencias encargadas de actividades congruentes con atributos de HA (PA3)	Se asignan \$47 906 090, 33 para el funcionamiento de la SECOM	Informes de rendición de cuentas de la SECOM.	Positivo
	Se asignan \$55 238 182,47 para el funcionamiento de la SUPERCOM	Informes de rendición de cuentas de SUPERCOM.	
Instituciones estatales con funciones	ARCOTEL regula la propiedad de medios.	Ley Orgánica de Telecomunicaciones	Positivo

congruentes con HA (PA4)	Regulación de contenidos es competencia de la SUPERCOM	Ley Orgánica de la Comunicación	
	Intervención en la producción de información implícita en las funciones de la SECOM	Estatuto Orgánico por Procesos de la Secretaría Nacional de Comunicación.	

Fuente: Datos de la investigación

1.3 Entidad B: Política de comunicación se adapta a centralismo burocrático

1.3.1 Prueba en instrumentos de nodalidad: Planificación del sector apela a redistribución

El elemento central que permite evidenciar que la planificación del sector de la comunicación apela a la redistribución es la distribución equitativa el espectro radioeléctrico, en proporciones de 33%, 33% y 34% para medios privados, públicos y Estatales, respectivamente.³¹ Un elemento probatorio adicional es que, la planificación del sector dispone la asignación de cuotas obligatorias de reproducción de producción nacional, estipuladas.

El establecimiento de cuotas obligatorias de producción nacional, responde a la idea de permitir que la producción interna tenga posibilidades de competencia similares a la producción extranjera, por lo tanto, se trata de una medida redistributiva que pretende controlar las condiciones del mercado, para brindar a los actores menos favorecidos la posibilidad de competir en igualdad de condiciones.

Dado que la distribución equitativa del espectro radioeléctrico y las cuotas obligatorias de producción nacional son medidas redistributivas, permiten probar que, en la política de comunicación los factores sociales pretenden ser atendidos por medio de redistribución (A_{C1}). En función de la evidencia hallada, es posible afirmar que el test de nodalidad diseñado para poner a prueba la presencia de la entidad C del mecanismo causal, es positivo.

³¹ Registro Oficial 22/2013, de 25 de junio, Ley Orgánica de la Comunicación, artículo 106.

1.3.2. Prueba en instrumentos de autoridad: Regulación principal y secundaria favorece el control gubernamental sobre el sector

La regulación principal del sector de la comunicación señala que Estado dispone del derecho de administrar, regular y controlar las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico, derecho que incluye la potestad de emitir políticas, públicas, planes y normativas, que serán de cumplimiento obligatorio en todos los niveles de gobierno.³² Ello implica que ésta acredita al ejecutivo con la potestad de emitir de políticas, planes y normativas referentes al sector de la comunicación, elemento que facilita que el gobierno controle la gestión completa del sector y aquello que se implementa en las organizaciones que componen el sector.

La regulación secundaria del sector de la comunicación facilitaba que las funciones de la SECOM pudiesen ser instrumentalizadas, pues dicha institución se hallaba bajo comando directo del presidente de la república, al tener como atribuciones y responsabilidades “establecer y dirigir bajo las orientaciones e instrucciones del Presidente/a de la República, la política nacional de comunicación social e información pública del Gobierno Nacional”.³³

Al existir en la regulación principal y secundaria, elementos que favorecían el control gubernamental sobre el sector, es posible afirmar que el test de autoridad diseñado para poner a prueba la existencia de la entidad B, es positivo.

1.3.3. Prueba en instrumentos de tesoro: Gasto público centralizado

Si bien existen mecanismos de descentralización estipulados dentro de la política de comunicación, el gasto público destinado a la ejecución de dicha política se encuentra administrado y monitoreado por la Secretaría Nacional de Planificación y el Ministerio de Finanzas. Disposición explícita en el numeral 2.3 del acuerdo 254 del Ministerio de Finanzas, y en el literal c del artículo 4 del acuerdo 044 de la Secretaría Nacional de Planificación y desarrollo.

Al existir evidencia sobre la existencia de gasto público centralizado, es posible afirmar que el test de tesoro diseñado para poner a prueba la existencia de la entidad C del mecanismo causal, es positivo.

³²Registro Oficial 439/2015, de 18 de febrero, Ley Orgánica de Telecomunicaciones, artículo 7.

³³ Registro Oficial 204, de 06 de noviembre, Estatuto Orgánico por Procesos Secretaría Nacional de Comunicación, artículo 12.

1.3.4. Prueba en instrumentos de organización: Administración centralizada y Jerárquica

La administración del sector de la comunicación se realizaba por medio del Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Creado mediante decreto ejecutivo,³⁴ el Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos, fue en enero de 2008, se componía de seis ministerios, entre ellos, el Ministerio de Telecomunicaciones. A su vez, el ministerio de Telecomunicaciones se componía de siete instituciones, entre ellas, la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL) y la Empresa de Medios Públicos del Ecuador (SENPLADES 2015).

La SECOM³⁵ se encontraba directamente adscrita a la Presidencia de la República, mientras la SUPERCOM pertenece a la Función de Transparencia y Control Social. Por lo tanto, tres de las cuatro entidades centrales del sector de la comunicación se encontraban adscritas al ejecutivo y de ellas, SECOM tenía enlace directo con la presidencia de la República. Por lo tanto, existe evidencia que prueba la existencia de una administración centralizada y jerárquica del sector de la comunicación y por ello, es posible afirmar que el test diseñado para poner a prueba la existencia de la entidad B del mecanismo causal, es positivo.

³⁴ Decreto Ejecutivo 849/2008, de 3 de enero, creación del Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos.

³⁵ La Secretaría Nacional de Comunicación adscrita a la Presidencia de la República se estableció a través del Decreto Ejecutivo 1795/2009, de 22 de junio, y mediante Decreto Ejecutivo 3/2013, de 30 de mayo, suscritos por el Presidente Rafael Correa Delgado.

1.3.5. Resumen de evidencia hallada

Tabla 14. Evidencia de la entidad B

Test	Observaciones empíricas esperadas	Evidencia	Fuentes	Resultado
Nodalidad	Planificación del sector apela a redistribución (P _{B1})	En la planificación sectorial existen dos medidas redistributivas: la asignación equitativa del espectro radioeléctrico y las cuotas de transmisión obligatoria de producción nacional	Ley Orgánica de Comunicación.	Positivo
Autoridad	Regulación principal y secundaria favorece el control gubernamental sobre el sector (P _{B2})	El Estado tiene la potestad de emitir políticas, públicas, planes y normativas, que serán de cumplimiento obligatorio en todos los niveles de gobierno.	Ley Orgánica de Telecomunicaciones	Positivo
		Funciones de la Secretaría Nacional de Comunicación se encuentran bajo comando directo del presidente de la república	Estatuto Orgánico por Procesos de la Secretaría Nacional de Comunicación	
Tesoro	Gasto público centralizado (P _{B3})	Gasto público del sector administrado y monitoreado por la Secretaría Nacional de Planificación y el Ministerio de Finanzas.	Acuerdo 254 del Ministerio de Finanzas. Acuerdo SNPD 044 2016 de la Secretaría Nacional de Comunicación. 2016.	Positivo
Organización	Administración centralizada y jerárquica (P _{B4})	Tres de las cuatro entidades centrales del sector se encuentran adscritas al ejecutivo, de ellas, una se encuentra directamente vinculada con la	SENPLADES. 2015. Organigrama del Estado	Positivo

		presidencia de la República		
--	--	-----------------------------	--	--

Fuente: Datos de la investigación

1.4. Entidad C: Gestión coercitiva de conflictos

1.4. Prueba en instrumentos de nodalidad: Gobierno desacredita a periodistas y medios de comunicación

Dentro del periodo de tiempo analizado, el presidente Rafael Correa empleó los enlaces ciudadanos como medio privilegiado para realizar declaraciones de descrédito hacia los medios de comunicación. Calificativos de “prensa corrupta” y “prensa mediocre” fueron los apelativos más comunes emitidos por el primer mandatario (Cerbino, Maluf y Ramos 2016).

Los argumentos empleados por el presidente Rafael Correa –para desacreditar a los medios de comunicación–, aludían a la puesta en cuestión de la ética del trabajo periodístico, a la falta de veracidad y manipulación de la información, así como a la denuncia de la pertenencia de los medios de comunicación privados a una red de intereses de grupos poderosos y privilegiados (Cerbino, Maluf y Ramos 2016).

Dentro de los enlaces ciudadanos existía un apartado dedicado a desmentir datos publicados en medios de comunicación privados, denominado «La libertad de expresión ya es de todos», espacio dedicado a transmitir videos elaborados para desmentir y criticar lo expuesto por periodistas y medios privados, por medio de fragmentos de los contenidos emitidos en medios privados, junto a las respectivas “aclaraciones” y desmentidas, así como declaraciones beligerantes del presidente Rafael Correa.

El segmento fue implementado desde el enlace ciudadano número 123 correspondiente a junio de 2009 y permaneció al aire, hasta el enlace número 523, correspondiente al 20 de mayo de 2017.³⁶ Si nos limitamos a dichas piezas de evidencia, existen por lo menos

³⁶ Todos los enlaces ciudadanos pueden hallarse en el archivo digital de la Secretaría Nacional de Comunicación, disponible en <http://www.enlaceciudadano.gob.ec/blog/>

doscientas observaciones en las que puede evidenciarse el descrédito del gobierno a periodistas y medios de comunicación.

Más allá de los enlaces ciudadanos, existe evidencia de descrédito en numerosas declaraciones emitidas por el presidente Rafael Correa durante sus distintos periodos presidenciales. Dentro de dicho material resalta la rueda de prensa emitida desde el salón amarillo del palacio de Carondelet, el 27 de febrero de 2012.

Realizada a propósito de la conmemoración de la Batalla de Pichincha, la mencionada rueda de prensa contenía la versión del presidente Rafael Correa sobre los hechos que motivaron la demanda que éste interpuso a Diario el Universo y a los redactores del libro “El gran Hermano”, así como a su anuncio de “perdón” a los implicados en ambos casos.³⁷

En esa ocasión, las declaraciones emitidas por el presidente Correa se realizaron en el contexto de dos sentencias dirigidas hacia medios de comunicación y periodistas, de modo que, permitían al mandatario “demostrar” que los medios privados emitían noticias falsas y atentaban contra su buen nombre. Por lo tanto, se trataba de un acto que desacreditaba más allá de la retórica, se valía de una sanción para “probar” lo malicioso y pernicioso del trabajo de los medios de comunicación.

Debido a que existe evidencia de descrédito hacia periodistas y medios de comunicación dentro en los enlaces ciudadanos y en declaraciones oficiales emitidas por el presidente de la república, es posible afirmar que el test de nodalidad diseñado para poner a prueba la existencia de la entidad C del mecanismo causal, es positivo.

1.4.2. Prueba en instrumentos de autoridad: se emplean sanciones legales para reprimir a periodistas y medios de comunicación

Existen dos casos emblemáticos que muestran el uso de sanciones legales como mecanismo represivo: el caso de Diario Hoy y el de Revista Vanguardia. Lo particular de ambos casos es que, las sanciones aplicadas no fueron realizadas en base a la normativa del sector –sino a través de la normativa de otras agencias estatales–, y que éstas contribuyeron al cese definitivo de las actividades de ambos medios de comunicación.

³⁷ Un fragmento de las declaraciones del presidente puede hallarse en el anexo 3.

En cuanto Diario Hoy, se trató de una sanción de disolución emitida por la Superintendencia de Compañías el 20 de junio de 2014, por una violación del artículo 361 de la Ley según la que, una de las causales de disolución de una compañía, es el reporte de pérdidas del cincuenta por ciento o más del capital social.³⁸ Sin, embargo, a pesar de reportar pérdidas durante 15 años, Diario Hoy no había sido objeto de sanciones hasta esa fecha.³⁹

Según los propietarios de Diario Hoy, su disolución se debió a una serie de actos dirigidos por el Estado para impulsar su cierre, entre ellos destacan: (1) la prohibición del gobierno de pactar publicidad gubernamental en algunos medios –dentro de los que se incluía Diario el Universo–,⁴⁰ (2) la presión a través de presiones del Ministerio de Educación, para que se cancele el contrato de impresión de textos escolares a la Editorial Edimpres, propietaria de Diario el Hoy y (3) sanciones económicas aplicadas a Diario el Universo, cuando éste trataba de mejorar su situación económica por medio de un nuevo semanario.⁴¹

Los hechos que antecedieron y acompañaron la disolución de Diario Hoy impulsaron a la Sociedad Interamericana de Prensa a emitir un comunicado de prensa en el que dicho organismo condenaba las acciones del gobierno ecuatoriano, al que calificaba de “autoritarista”, y emitía una crítica ante el continuo deterioro de la libertad de prensa en Ecuador (SIP. “Autoritarismo anti libertad de prensa impulsa cierre de edición impresa de diario Hoy en Ecuador”, comunicado de prensa, 30 de 06 de 2014).

Vanguardia fue una revista dedicada al periodismo de investigación que mantuvo una conflictiva relación con el gobierno de Rafael Correa.⁴² Su cierre, ocurrido el 6 de junio de 2015, fue motivado por varios factores, entre los destacan las sanciones legales, allanamientos y embargos aplicados por el Estado ecuatoriano (“Se habrían cometido delitos en allanamiento a Vanguardia”, El tiempo, de 21 de diciembre de 2010).

³⁸ Registro oficial 312/1999, de 29 de diciembre, Ley de Compañías, artículo 361.

³⁹ FUNDAMEDIOS. “Caso Diario Hoy: Archivos inaccesibles, chatarra y deudas, a cuatro años del cierre de diario Hoy”, <http://www.fundamedios.org/tag/caso-diario-hoy/>

⁴⁰ En declaraciones emitidas durante el enlace ciudadano número 282, el presidente Rafael Correa ordenó al Secretario de Comunicación Fernando Alvarado “no pautar publicidad en medios mercantilistas”.

⁴¹ FUNDAMEDIOS. “Archivos inaccesibles, chatarra y deudas, a cuatro años del cierre de diario Hoy”, 28 de agosto de 2018, <http://www.fundamedios.org/tag/caso-diario-hoy/>.

⁴² Un ejemplo puede hallarse en el enlace ciudadano 188, correspondiente a 18 de septiembre de 2010, en el que el presidente Rafael Correa se refiere a José Hernández, editor de la revista Vanguardia como un “malcriado” que debe “ir a dar órdenes en su país”.

El 17 de diciembre de 2010 Vanguardia fue objeto de un allanamiento y embargo que causó controversia. Dispuesto por el Fideicomiso de la AGD-CFN “No Más Impunidad” la medida fue emitida debido al supuesto incumplimiento del pago de arrendamiento de la revista que, en ese momento funcionaba en un inmueble perteneciente al fideicomiso de la desaparecida Agencia de Garantía de Depósitos, presidida por Pedro Delgado, primo del presidente Rafael Correa (FUNDAMEDIOS. “Dificultades económicas, asaltos y allanamientos se recuerdan tras cinco años del cierre de Vanguardia”, de 2 de julio de 2018).

El 20 de diciembre de 2010, la Sociedad Interamericana de Prensa condenó el hecho, al considerarlo un atropello desproporcionado a la revista Vanguardia, pues según dicha organización, el allanamiento y la confiscación de los computadores que usaban los periodistas, demostraba que las fuerzas del orden estaban detrás de algo más importante que saldar la supuesta deuda de arrendamiento.⁴³

El 31 de julio de 2012, Vanguardia fue objeto de un nuevo embargo, dispuesto por una deuda laboral de \$20 800 dólares (“Ministerio Laboral embarga redacción de Revista Vanguardia” Diario el Comercio, 31 de julio de 2012) que habría sido adquirida por incumplimiento del artículo 42 numeral 33 del Código del Trabajo según el que, los empleadores que cuenten con un número mínimo de 25 trabajadores están obligados a contratar al menos a una persona con discapacidad (Plan V. “Las últimas horas de Vanguardia”, 2 de agosto de 2018).

Según Iván Flores –entonces editor de Revista Vanguardia–, los hechos habrían ocurrido sin que se presente una orden de la autoridad competente y por ello, habría vulnerado las garantías del debido proceso (Plan V. “Las últimas horas de Vanguardia”, 2 de agosto de 2018). Al día siguiente del mencionado hecho, la Sociedad Interamericana de Prensa emitió un comunicado en el que expresaba su oposición a las violaciones de derechos dirigidas a medios independientes en Ecuador.⁴⁴

Los hechos analizados muestran que existe evidencia que prueba la existencia de sanciones legales empleadas para reprimir a periodistas y medios de comunicación, por ello, es posible

⁴³ SIP. “La SIP condena atropello desproporcionado contra revista ecuatoriana”, 20 de 12 de 2010, <https://www.sipiapa.org/notas/1124212-condena-la-sip-atropello-desproporcionado-contra-revista-ecuatoriana>.

⁴⁴ SIP. “La SIP rechaza discriminación y violaciones contra medios independientes en Ecuador”, comunicado de prensa, 1 de 09 de 2012. <https://www.sipiapa.org/notas/1124686-la-sip-rechaza-discriminacion-y-violaciones-contra-medios-independientes-ecuador>

afirmar que el test de autoridad diseñado para poner a prueba la existencia de la entidad C del mecanismo causal, es positivo.

1.4.3. Prueba en instrumentos de tesoro: Sanciones económicas dirigidas a periodistas y/o medios de comunicación

Los datos correspondientes a 2014, 2016 y 2017, muestran que, durante el periodo de tiempo analizado, la SUPERCOM emitió 222 sanciones económicas a periodistas y medios de comunicación, 52 en 2014 (SUPERCOM 2014), 152 en 2016 (SUPERCOM 2016) y 18 en 2017 (SUPERCOM 2017).

Conocer la existencia de 222 sanciones no permite probar el carácter represivo de su aplicación sino, contar con una referencia numérica a la que hace falta añadir datos cualitativos. Para probar el carácter represivo de las sanciones económicas, se analizarán dos sanciones, una aplicada a Diario Extra en 2014 y otra emitida a Diario el Universo en 2015.

El 24 de marzo de 2014, Diario Extra fue multado con el 10% de su facturación de los últimos tres meses (SUPERCOM, Resolución No. 001-DNGJPO-INPS, 31 de 1 de 2014). Mediante reporte interno SUPERCOM dispuso la sanción, debido a una presunta reincidencia de Diario Extra, en faltar a lo dispuesto en dos resoluciones en las que dicha institución disponía la obligatoriedad de publicar dos rectificaciones.

Según la SUPERCOM, la sanción se aplicó debido a que, la primera rectificación que publicó el Diario atentaba contra el plazo establecido, y la segunda, con parámetros físicos. Por lo tanto, la multa a Diario Extra se dispuso por criterios de tiempo y de forma de las publicaciones y no por el incumplimiento de disposiciones directas.

Frente a la sanción del Diario, la Sociedad Interamericana de Prensa expresó que se trataba de medidas excesivas y desproporcionadas, dirigidas a mermar la capacidad operativa de los medios privados (SIP “SIP rechaza multa del gobierno de Ecuador contra diario Extra”, comunicado de prensa, de 23 de 03 de 2014).

La multa a Diario el Universo se produjo el 06 de mayo de 2015, por una denuncia interpuesta por Paúl Mena Zapata, Coordinador General de Asesoría Jurídica de la Secretaría Nacional de Comunicación, en virtud de una publicación titulada: “Deuda estatal por 1700 millones afecta

al sistema de salud del IESS”, frente a la que Fernando Alvarado, Secretario Nacional de Comunicación, habría presentado una solicitud de réplica (SUPERCOM, Resolución No. 023-2015-INPS-DNJR, 01 de 06 de 2015).

Según la SECOM, la réplica publicada no habría sido visibilizada por Diario el Universo conforme lo establece la Ley, razón por la que, acusó a Diario el Universo de infringir lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Comunicación. Después de la audiencia respectiva, la SUPERCOM consideró que Diario el Universo había violado la Ley de Comunicación de manera reincidente⁴⁵ al no publicar íntegramente la réplica ya diagramada de la SECOM, por lo que, dispuso una multa del 10% de la facturación promediada de los tres últimos meses a Diario el Universo (SUPERCOM, Resolución No. 023-2015-INPS-DNJR, 01 de 06 de 2015).

En el caso de Diario el Universo, lo llamativo es que el denunciante sea una entidad gubernamental –SECOM–, por una noticia que hacía mención a una deuda del Estado, y que, la multa impuesta por la SUPERCOM, fue atribuída a una “falta” incurrida por el medio de comunicación, no por negarse a publicar la réplica, sino por publicarla en los términos exactos que supuestamente establecía la ley.

Dado que, existe evidencia sobre la existencia de sanciones económicas emitidas como estrategia represiva durante el periodo de tiempo analizado, es posible afirmar que, el test de tesoro diseñado para poner a prueba la presencia de la entidad C del mecanismo causal es positivo.

1.4.4. Prueba en instrumentos de organización: Agencia estatal emplea estrategias represivas para la gestión de conflictos

Dentro de los conflictos originados por la aprobación y aplicación de la Ley Orgánica de la Comunicación, resalta el caso de la Fundación Andina para la Observación Social y el Estudio de Medios (FUNDAMEDIOS). Organización no gubernamental, que desde 2007

⁴⁵ En 1 de junio de 2015, Diario el Universo ya había recibido una disposición de la SUPERCOM, de emitir una disculpa a la SECOM, y de publicar una nota de réplica de la misma institución, pues según la SUPERCOM, Diario el Universo, habría inobservado lo previsto en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Comunicación (Superintendencia de la Comunicación e Información 2015)

adoptó una postura altamente crítica al manejo gubernamental de la política de comunicación en Ecuador y ante numerosos procesos realizados por el gobierno.

Desde la aprobación de la Ley Orgánica de la Comunicación, Fundamedios ha realizado una labor de recopilación y presentación de datos sobre los pormenores de los casos más representativos de sanciones a medios y periodistas. Ubicándose, además, como una de las principales organizaciones que defendió a dichos actores durante los procesos de sanción.

Después de varios años de tensas relaciones con el gobierno, el 7 de septiembre de 2015, la SECOM emite una resolución de disolución a Fundamedios, fundamentada en el incumplimiento de algunos artículos del Estatuto vigente de la propia organización social, así como el incumplimiento del artículo 22 del reglamento del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales (SECOM. Resolución No. 2015-SECOM-007 2015, 07 de 09 de 2015).

El 21 de septiembre de 2015, la defensoría del pueblo extiende un llamado a SECOM para evitar disolución de Fundamedios.⁴⁶ Pedido frente al que la SECOM emite una resolución de disolución del proceso de cierre a Fundamedios en la que advertía lo siguiente:

...[] acogiendo el pedido de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, ésta Secretaría resuelve archivar el procedimiento administrativo de disolución iniciado a FUNDAMEDIOS, bajo una última advertencia, para que esta organización social respete sus normas estatutarias, en especial la prohibición de ejercer asuntos de índole político, evitando levantar alertas infundadas con la única finalidad de afectar prestigio del Ecuador y su institucionalidad, así como transparentar sus fuentes de financiamiento y la utilización de dichos recursos cuando esta autoridad así lo requiera (SECOM. Resolución No. 2015-SECOM-007, de 24 de 09 de 2015).

El caso de Fundamedios muestra que, ante conflictos con actores no estatales, la SECOM adoptaba una postura represiva, consistente no solo en el inicio de un proceso de disolución sino también en el empleo de “advertencias”, afines con el recordatorio de la posibilidad de emplear el poder del Estado para sofocar conductas no deseadas.

⁴⁶ Defensoría del Pueblo del Ecuador. “Defensoría del pueblo hace una llamada a SECOM para evitar disolución de Fundamedios”, de 21 de septiembre de 2015, <http://www.dpe.gob.ec/defensoria-del-pueblo-hace-un-llamado-a-secom-para-evitar-disolucion-de-fundamedios/>

Al existir evidencia de la existencia de una agencia estatal que emplea estrategias represivas para gestionar conflictos, es posible afirmar que el test de organización diseñado para poner a prueba la existencia de la entidad C del mecanismo causal, es positivo.

1.4.6 Resumen de evidencia hallada

. **Tabla 15.** Evidencia de la entidad C

Test	Observaciones empíricas esperadas	Evidencia	Fuente	Resultado
Nodalidad	Gobierno desacredita a periodistas y medios de comunicación (PC1)	Espacios de los enlaces ciudadanos dedicados a desmentir y criticar lo expuesto en medios privados.	Archivo virtual de enlaces ciudadanos	Positivo
		Descrédito respaldado en el “perdón” a periodistas y medios sancionados	Declaración transmitida en medios estatales el 27 de febrero de 2012.	
Autoridad	Se emplean sanciones legales para reprimir a periodistas y medios de comunicación (PC2)	Superintendencia de Compañías disuelve a Diario Hoy	Fundamedios. 2018. Caso Diario Hoy: archivos inaccesibles, chatarra y deudas, a cuatro años del cierre de diario Hoy.	Positivo
		Allanamientos y embargos a Diario Vanguardia	Fundamedios.2018. Revista Vanguardia: Dificultades económicas, asaltos y allanamientos se recuerdan tras cinco años del cierre de Vanguardia.	
Tesoro	Se emplean sanciones económicas para reprimir a	Multa a Diario Extra	SUPERCOM. 2014. Resolución 002-2014-DNGJPO-INPS.	Positivo

	periodistas y medios de comunicación (PC3)	Multa a Diario el Universo	SUPERCOM. 2015. Resolución No. 026-2015-INPS-DNJRD	
Organización	Agencia estatal emplea estrategias represivas para la gestión de conflictos (PC4)	SECOM, emite sanción de disolución a Fundamedios	SECOM. 2015. Resolución No. 2015-SECOM-007.	Positivo

Fuente: Datos de la investigación

1.5. Resultado: Déficit de control democrático en la política de comunicación

1.5.1. Prueba en instrumentos de nodalidad: Acceso a la información del sector restringida

A pesar de que cada una de las instituciones que forma parte del sector de la comunicación hace públicos informes de rendición de cuentas anuales, en dichos documentos existe una gran cantidad de datos no incluidos y una tendencia a simplificar y/u omitir datos. Dentro de las instituciones de sector, es notable la restricción de acceso a la información de la SECOM.

Es así que, la SECOM no cuenta con informes de rendición de cuentas de 2014 y 2015. Desde 2012, dicha entidad presentó únicamente dos informes sobre el gasto destinado a la publicidad gubernamental. Otro vacío importante es la falta de sistematización y publicación de los rubros destinados a la producción de enlaces ciudadanos y la información sobre los contratos suscritos para su producción.

Otro caso relevante de restricción de acceso a la información del sector puede hallarse en la ausencia de informes que den cuenta del estado y monto de lo recaudado por el concepto de multas emitidas por la SUPERCOM, ya que en sus informes de rendición de cuentas dicha entidad no incluyó datos sobre lo recaudado, ni sobre el destino de dichos rubros.

Al existir evidencia de restricción de acceso a la información del sector, es posible afirmar que el test de nodalidad diseñado para poner a prueba la presencia del resultado del mecanismo causal, es positivo.

1.5.2. Prueba en instrumentos de autoridad: Aplicación discrecional de la ley

El 31 de enero de 2014 la SUPERCOM resuelve imponer una multa a Diario El Universo, equivalente al 2% de su facturación promediada de los últimos tres meses, así como la rectificación del texto publicado junto a una caricatura en las 72 horas posteriores a la emisión del fallo (SUPERCOM, Resolución 001-DNGJPO-INPS de 31 de enero de 2014). Acatando la disposición, Diario el Universo canceló \$ 90.000 en el plazo establecido y su caricaturista elaboró una nueva caricatura, acorde a lo dispuesto en la sanción de la SECOM.

La caricatura en cuestión narra gráficamente el allanamiento al domicilio de Fernando Villavicencio, asesor del asambleísta Kléver Jiménez, ocurrida el 27 de diciembre de 2013 e incluía un texto al pie con la siguiente afirmación: "Policía y Fiscalía allanan domicilio de Fernando Villavicencio y se llevan documentación de denuncias de corrupción",⁴⁷ según el fallo de la SUPERCOM dicho contenido violentaba lo dispuesto en la ley de comunicación.

Un aspecto importante en relación con al fallo de la SUPERCOM es que, el proceso de investigación y sanción de la caricatura se inició mediante reporte interno, días después de que el presidente Rafael Correa se refiriese al caricaturista como “sicario de tinta y enfermo” e hiciera referencia a aplicar la Ley de Comunicación para sancionar al periodista, durante la transmisión del enlace ciudadano número 355 correspondiente al 4 de enero de 2014.

El 23 de agosto de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil anuló la sanción emitida por la SUPERCOM, debido a que el argumento en que ésta se sustentaba carecía de la solidez necesaria, pues no existía conducta jurídicamente imputable proveniente de Diario el Universo, ya que la sanción no guardaba pertinencia con los antecedentes del hecho al que hacía referencia la decisión de las autoridades públicas.⁴⁸

La anulación de la sanción, meses después de que el presidente Rafael Correa entregara sus funciones, implica que la sanción emitida en 2014 era injustificada y que, después de la finalización del periodo presidencial del ex mandatario, se activaron los mecanismos de control, para revertir el uso abusivo de la ley, registrado en el caso antes mencionado.

⁴⁷ https://www.eluniverso.com/sites/default/files/styles/powgallery_1280/public/fotos/2017/08/caricatura-bonil-28.jpg?itok=PTc5Ofxd

⁴⁸ FUNDAMEDIOS. “Tribunal Contencioso anula sentencia y multa dictada por la SUPERCOM en contra de Diario el Universo”, s.f. <http://www.fundamedios.org/alertas/tribunal-contencioso-anula-sentencia-multa-dictada-la-supercom-diario-universo/>

El segundo caso emblemático respecto al uso discrecional de la ley, lo constituye la multa a Teleamazonas, consistente al 10% de la facturación promediada en los tres meses previos a la sanción, emitida por una supuesta negativa del medio a publicar una réplica, acto que se consideró como una reincidencia en el desacato al artículo 24 de la Ley Orgánica de la Comunicación (SUPERCOM, Resolución No. 005-2017-DNGJPO-INPS, 12 de 12 de 2017).

La réplica habría sido solicitada por el titular de la SUPERCOM, Carlos Ochoa, debido a una entrevista a la legisladora del partido CREO, Lourdes Cuesta, transmitida en un programa de Teleamazonas el 14 de noviembre de 2014 (SUPERCOM, Resolución No. 005-2017-DNGJPO-INPS, 12 de 12 de 2017). En las que, la mencionada asambleísta habría afirmado que:

Estamos viendo que se quebraron medios de comunicación pequeños, radios, con constantes multas que se han planteado ¿Qué es lo que se ha conseguido?, Que el periodismo de investigación sea cada vez menor en el país...” (Superintendencia de la Información y Comunicación 2017, 10) y que, existen autoridades que “de acuerdo con el genio que se levantan sancionan o no (SUPERCOM, Resolución No. 005-2017-DNGJPO-INPS, 12 de 12 de 2017).

Ante las declaraciones emitidas por Lourdes Cuesta, la SUPERCOM habría solicitado una réplica, el 17 de noviembre de 2017 que, Teleamazonas habría acatado, invitando a Carlos Ochoa al mismo programa en el que Lourdes Cuesta emitió sus declaraciones, dicho funcionario se habría negado a asistir al programa y habría enviado una grabación en su lugar, grabación que Teleamazonas se habría negado a transmitir.⁴⁹

El uso abusivo de la ley se hace patente en que el organismo denunciante era el mismo que se encargaba de emitir sanción. Otro aspecto notable es que, el 26 de diciembre del mismo año, la Unidad Judicial del trabajo, dejó sin efecto la sanción emitida por la SUPERCOM.⁵⁰ Acción que revela, por un lado, lo injustificado de la sanción, y por otro, el hecho de que una

⁴⁹ “Jueza suspende la ejecución de sanción a Teleamazonas”. Diario El Telégrafo, 21 de 12 de 2017, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/jueza-suspende-la-ejecucion-de-sancion-a-teleamazonas>

⁵⁰ “Jueza ordena a Carlos Ochoa que se disculpe por sanción a Teleamazonas”, El Universo, 27 de diciembre de 2017, <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/12/27/nota/6541765/jueza-ordena-carlos-ochoa-que-se-disculpe-sancion-teleamazonas>.

vez finalizado el último periodo presidencial de Rafael Correa, empezaron a aparecer las acciones de control frente a las acciones de la SUPERCOM.

En conjunto, los casos analizados revelan que, existió uso discrecional de la ley, durante el periodo de tiempo analizado y que, al tratarse de sanciones injustificadas, éstas fueron revertidas una vez que la falta de independencia de las agencias de control cesó –una vez que Rafael Correa entregó su cargo y que el partido de gobierno se fragmentó.

Al existir evidencia que prueba el uso discrecional de la ley, es posible afirmar que, el test de autoridad diseñado para poner a prueba la existencia del resultado del mecanismo causal, es positivo.

1.5.3. Prueba en instrumentos de tesoro: Gestión de recursos del sector carece de transparencia

En relación a la gestión de recursos del sector, la falta de transparencia puede evidenciarse tanto en informes financieros inexistentes, como en los resultados del examen especial de la Contraloría General del Estado realizado en 2018, a los enlaces ciudadanos. Los datos inexistentes tienen que ver con la recaudación obtenida a partir de la aplicación de la ley de comunicación y con el gasto destinado a la producción y difusión de publicidad gubernamental (Arregui 2015).

A pesar de que la Secretaría Nacional de Comunicación es la encargada de producir, pactar y emitir información gubernamental, sus informes de rendición de cuentas –correspondientes a 2013, 2014, 2016 y 2017–, no reportan el volumen de recursos destinados a publicidad gubernamental, ni son accesibles los contratos realizados con tal finalidad.

En el caso de la SUPERCOM ninguno de los informes de rendición de cuentas existentes – correspondientes a 2013, 2014, 2015, 2016, 2017–, muestra la cantidad de recursos recaudados a partir de la aplicación de sanciones económicas a medios de comunicación, así como tampoco el destino de lo recaudado por ese concepto.

En cuanto al examen de contraloría realizado a los enlaces ciudadanos, este fue realizado a los recursos utilizados para la producir y montar dichos programas en el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2013 y el 24 de mayo de 2017. El informe revela varias inconsistencias

en lo que atañe a la justificación de pagos por concepto de contratación de servicios de producción y montaje, fallas en relación al debido proceso en la firma de contratos y una serie de gastos injustificados.⁵¹

Dado que, existe evidencia de falta de transparencia en relación al manejo de recursos en el sector de la comunicación, es posible afirmar que el test de tesoro diseñado para poner a prueba la existencia del resultado del mecanismo causal es positivo.

1.5.4. Prueba en instrumentos de organización: Agencias de balance y control encargadas del sector controladas por el gobierno (PO4)

Para probar la existencia del resultado analizado, es necesario contar con evidencia que pruebe que una o más agencias de control encargadas del sector se encontraban bajo control del ejecutivo, es decir que carecían de la atribución más esencial de una agencia de control: la independencia.

La información que demuestra tal situación, es la falta de control de las acciones SUPERCOM, durante el periodo de tiempo analizado. En ese sentido, a pesar de los excesos en relación a la aplicación de la LOC (véase apartado test de autoridad entidad C) la falta de control de la Asamblea Nacional y de la Contraloría General del Estado fue notable durante el periodo que coincidió con el ejercicio de funciones del presidente Rafael Correa.

La SUPERCOM es un organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, con capacidad sancionatoria,⁵² sin embargo, su competencia de vigilancia no se extiende al funcionamiento de otras instituciones del sector, sino a la “vigilancia y control permanente del cumplimiento de los derechos de la información y comunicación”,⁵³ que se aplica principalmente a través del monitoreo y sanción a medios privados. Dicha entidad forma parte de la función de Transparencia y Control Social, y por ello, se encuentra sujeta al control de la Asamblea Nacional (CRE, art. 205) y de la Contraloría General del Estado.⁵⁴

⁵¹ Contraloría General del Estado. DNA4-0007-2018, de 16/02/2018.

⁵² Registro Oficial 22/2013, de 25 de junio, Ley Orgánica de la Comunicación, artículo 55.

⁵³ Registro Oficial 107/2014, de 8 de marzo, Estatuto Orgánico por Procesos Superintendencia de Comunicación e Información, artículo 2.

⁵⁴ Registro oficial 595/2012, de 18 de diciembre, Ley Organica de la Contraloria General del Estado, artículo 2.

Elementos probatorios importantes en relación a la falta de independencia de las agencias de control de la SUPERCOM son: la mayoría con que contaba el partido de gobierno en la Asamblea Nacional, la dudosa independencia del titular de la Contraloría General del Estado, y sobre todo la destitución y juicio político al titular de la SUPERCOM, que entró en marcha una vez que el presidente Rafael Correa culminó su periodo presidencial.

En cuanto al primer elemento—la mayoría del partido de gobierno en la función legislativa—, se trató de una mayoría obtenida en las elecciones de 2013, en las que Alianza País obtuvo cien, de los ciento treinta y siete escaños disponibles en la Asamblea Nacional (CNE 2013), una mayoría avasalladora que de varias formas facilitó la legitimación de las propuestas del presidente.

En cuanto a la dudosa independencia del titular de la Contraloría General del Estado: Carlos Pólit, es importante señalar que, dicho funcionario fue designado como Contralor durante tres periodos consecutivos —que coincidieron con los tres mandatos del presidente Rafael Correa— y que en 2018 fue sometido a juicio político, destituido y condenado a seis años de prisión.⁵⁵ Cuestión que prueba su ineficacia como fiscalizador y sus vínculos con redes de corrupción.

Después de la culminación del último periodo presidencial de Rafael Correa y la fragmentación de su partido, el principal de la SUPERCOM Carlos Ochoa fue separado de sus funciones por haberse demostrado el incumplimiento de las funciones y la inobservancia de los artículos 55, 56 y 57 de la LOC, así como los artículos 11, 76, 82, 169, 213, 226 y 232 de la Constitución de la República”.⁵⁶

Al existir evidencia de la falta de independencia de las agencias de control del sector de la comunicación durante el periodo de tiempo analizado, es posible afirmar que el test de organización diseñado para poner a prueba el resultado del mecanismo causal, es positivo.

⁵⁵“Tribunal condenó a 6 años de prisión a Carlos Pólit”, El Telégrafo, 06 de junio de 2018, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/tribunal-sentencia-prision-carlos-polit-odebrecht>

⁵⁶ Registro Oficial de la República del Ecuador 205/2018, de 21 de marzo.

1.5.5. Resumen de evidencia hallada

Tabla 16. Evidencia del resultado

	Observaciones empíricas esperadas	Evidencia	Fuente	
Nodalidad	Acceso a la información del sector restringida (P ₀₁)	SECOM no cuenta con informes de rendición de cuentas de 2014 y 2015	Informes de rendición de cuentas de la SECOM.	Positivo
		Ausencia de informes que den cuenta del monto y el destino de lo recaudado por multas de la SUPERCOM	Informes de rendición de cuentas de la SUPERCOM.	
Autoridad	Uso discrecional de la ley (P ₀₂)	Multa y sentencia a una caricatura de Diario el Universo es anulada después del mandato de Rafael Correa	Notas de prensa.	Positivo
		Multa y sentencia a Teleamazonas es anulada después del mandato de Rafael Correa.	Notas de prensa.	
Tesoro	Gestión de recursos carece de transparencia (P ₀₃)	Informes financieros inexistentes	Arregui. 2015. Análisis crítico de la rendición de cuentas del gasto en publicidad y propaganda del gobierno ecuatoriano en el periodo 2007-2011	Positivo
		Irregularidades en contratación de servicios, licitación de contratos y gastos injustificados	Contraloría General del Estado. Informe, DNA4-0007-2018, de 16/02/2018.	
Organización	Agencias de balance y control controladas por el gobierno (P ₀₄)	Gobierno con mayoría en una asamblea que no controla las acciones de la SUPERCOM	Consejo Nacional Electoral. Resultado de las elecciones 2013-2017.	Positivo
		Dudosa independencia del titular de la	Notas de prensa.	

	Contraloría General del Estado	
	Sanción a titular de la SUPERCOM se aplica después de la finalización del mandato del presidente Rafael Correa	Registro Oficial de la República del Ecuador. 2018.Supemento 205.

Fuente: Datos de la investigación

2. Formalización bayesiana

Una vez realizado el procedimiento de levantamiento de información, es necesario calcular el valor probatorio de la hipótesis, asignando a cada test un valor, en función de si se trata de un resultado positivo o negativo, en concordancia con los valores de confianza previa establecidos en el capítulo 1.

Tabla 17. Resumen de la formalización bayesiana

Test	P(H)	P(-H)	P(E/H)	P(-E/H)	P(E/-H)	P(-E/-H)	P(H/E)	P(H/-E)
P _{D1}	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13
P _{D2}	0,75	0,25	0,9	0,1	0,3	0,7	0,9	0,3
P _{D3}	0,9	0,1	0,9	0,1	0,3	0,7	0,96	0,56
P _{D4}	0,96	0,04	0,9	0,1	0,3	0,7	0,99	0,79
P _{A1}	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13
P _{A2}	0,75	0,25	0,9	0,1	0,3	0,7	0,9	0,3
P _{A3}	0,9	0,1	0,9	0,1	0,3	0,7	0,96	0,56
P _{A4}	0,96	0,04	0,9	0,1	0,3	0,7	0,99	0,79
P _{B1}	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13
P _{B2}	0,75	0,25	0,9	0,1	0,3	0,7	0,9	0,3
P _{B3}	0,9	0,1	0,9	0,1	0,3	0,7	0,96	0,56
P _{B4}	0,96	0,04	0,9	0,1	0,3	0,7	0,99	0,79
P _{C1}	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13
P _{C2}	0,75	0,25	0,9	0,1	0,3	0,7	0,9	0,3
P _{C3}	0,9	0,1	0,9	0,1	0,3	0,7	0,96	0,56
P _{C4}	0,96	0,04	0,9	0,1	0,3	0,7	0,99	0,79
P _{O1}	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13
P _{O2}	0,75	0,25	0,9	0,1	0,3	0,7	0,9	0,3
P _{O3}	0,9	0,1	0,9	0,1	0,3	0,7	0,96	0,56
P _{O4}	0,96	0,04	0,9	0,1	0,3	0,7	0,99	0,79

Fuente: Datos de la investigación

La tabla muestra el resumen de los valores obtenidos después de la aplicación de la formalización bayesiana a cada una de las entidades que componen el mecanismo causal teórico. Como puede observarse, los cinco test han obtenido una confianza posterior de 0.99. Por lo tanto, ese es el valor probatorio que obtiene el mecanismo causal analizado en el presente trabajo.

Conclusiones

Con un nivel de confianza de 0,99 es posible afirmar que, en Ecuador la adopción de la democratización de la comunicación condujo al déficit de control democrático en el sector de la comunicación, por medio de tres procesos intermedios: la formulación de una política de comunicación intervencionista, la adaptación de la política formulada al centralismo burocrático y gestión coercitiva de conflictos.

De los elementos que componen el detonante del proceso –la adopción de la democratización de la comunicación como objetivo de política–, el tercer atributo –Estado conduce el proceso de democratización de la comunicación (A_{T3}) –, es el que permite explicar que la entidad subsecuente se constituyera en la formulación de una política de comunicación intervencionista, en la que el Estado adoptaba un rol que excedía la coordinación del proceso de democratización y se tornara el agente que establecía las reglas de juego.

Al ser el Estado el agente que dirigía el proceso de formulación, los intereses del Ejecutivo fueron privilegiados dentro del contenido de las leyes del sector, mientras a la par, se fortalecía la capacidad operativa de los medios estatales, para lograr que el Estado el ejecutivo pudiera convertirse en un productor de información notable y en un ente regulador carente de balances y contrapesos que pudieran evitar los excesos en el ejercicio en el ejercicio del poder.

La adaptación de la política de comunicación formulada a las condiciones del sistema institucional preexistente, propiciaron el fortalecimiento de un estilo de gobernanza dirigista, en el que las decisiones tomadas por el Ejecutivo se convertían en la última palabra, y en el que, las normas e instituciones del sector se empleaban de manera instrumental y discrecional, dependiendo de las necesidades de los actores que ocupaban los cargos más altos del ejecutivo.

La oposición de las organizaciones internacionales, de actores sociales y de periodistas y medios de comunicación fue gestionada de manera coercitiva. Sin posibilidad de diálogo, las acciones estatales se dirigían a establecer castigos ejemplares, para evitar conductas no deseadas dentro del funcionamiento del sistema mediático. Para ese momento, la distribución

equitativa al acceso y producción de información –el espíritu mismo del objetivo de democratizar la comunicación–, había pasado a segundo plano.

El resultado obtenido –el déficit de control democrático en el sector de la comunicación–, fue entonces, el producto de un conjunto de anomalías dentro del proceso de formulación, adaptación e implementación de la política. Dentro de la etapa de formulación, la anomalía consistió en la inclusión de componentes regulatorios que impedían el ejercicio de control sobre los controladores y que favorecían la consecución de los intereses del ejecutivo.

Dentro del proceso de adaptación, lo notable es que la política –que ya contaba con un sesgo estatista–, se viera fortalecida dentro de un ambiente institucional en el que el predominio del ejecutivo se hacía patente, y en el que el comando y control se tornaba el objetivo prioritario, por encima del énfasis redistributivo propio del centralismo burocrático.

Finalmente, dentro de la implementación, el elemento esencial es el empleo de la coerción directa hacia los actores del sector, por medio de sanciones impartidas por medio de los instrumentos regulatorios adoptados durante la etapa de formulación. Tales sanciones rebasaban el mero objetivo de evitar los excesos previstos en la ley y adoptaban un tinte instrumental que permitía a los actores estatales ganar legitimidad y acallar información que atentara contra sus intereses.

Al ser teorizado y empíricamente validado el proceso causal que conduce a la adopción de la democratización de la comunicación –como objetivo de política– a producir déficit de control democrático en el sector de la comunicación, en la política de comunicación ecuatoriana, en el periodo 2007-2017, se ha cumplido tanto el objetivo general, como los objetivos específicos del presente trabajo de investigación.

Se comprueba que la explicación del proceso que conecta la adopción de un objetivo de política y un resultado de política específico, por medio de tres entidades intermedias – adopción de nuevos medios, adaptación a las reglas existentes, y calibración de la mezcla de instrumentos–, es altamente consistente para formular una explicación causal de un resultado de política.

En cuanto a la conexión causal entre la adopción de un objetivo de política y un resultado de política específico, es posible afirmar que se trata de una intelección altamente útil para ubicar el detonante de un proceso causal de política pública, sin embargo, conviene aclarar que no debe confundirse el punto de inicio de la secuencia con una causa suficiente para explicar el resultado.

Más allá de la adopción de un objetivo, la explicación de un resultado de política se encuentra en la manera en que un objetivo se traduce en instrumentos de política y en la interacción que tiene la nueva política con el ambiente institucional y los actores no estatales, pues es en la estructura de una política y no en la retórica en donde pueden hallarse los factores que permiten explicar los resultados obtenidos.

Ecuador implementó una política que a nivel programático apuntaba a democratizar las comunicaciones. Sin embargo, durante el proceso de diseño, la política adoptó un modo de gobernanza jerárquico, un estilo de implementación coercitivo y una mezcla de instrumentos que favorecía el control gubernamental del sector. Combinación que dio lugar a que se produjera un resultado que contradecía el espíritu del objetivo inicialmente perseguido.

El diseño de la política de comunicación ecuatoriana muestra que, si bien ciertos aspectos de la democratización de la comunicación realmente se tradujeron en instrumentos de política, durante el proceso de diseño se incluyeron instrumentos que facilitaban la instrumentalización de la política y que nada tenían que ver con la idea de democratizar el sector de la comunicación.

En cuanto al aporte metodológico, el presente trabajo presenta un análisis que permite abrir la caja negra que conecta un detonante y a un resultado, mostrando un método altamente eficiente, no solo para establecer qué contiene la caja negra, sino también para contar con una estrategia parsimoniosa y sistemática para organizar los datos del mundo empírico, de tal manera que resulte posible probar o negar una hipótesis, con rigurosidad.

El seguimiento de procesos de comprobación teórica permite aportar con la discusión teórica que comanda una investigación, construir teoría aplicable a un caso a partir de inferencias deductivas, y evitar que los detalles del caso sesguen la dimensión teórica necesaria para

plantear y poner a prueba una hipótesis de investigación consistente y congruente con los principios del método de investigación.

La definición de atributos dentro de cada entidad del mecanismo causal, resulta necesaria para formular test empíricos. Si conocemos con claridad qué es lo que implica un concepto, podemos pensar en cómo pueden esas dimensiones ser captadas en el mundo real por medio de test empíricos diseñados en función de los transfactuales del proceso, en el caso de una política pública, sus instrumentos.

En cuanto a las facilidades y limitaciones seguimiento de procesos, cabe señalar que el método permite recabar la información necesaria para probar una hipótesis, evitando que la cantidad de datos entorpezca las labores de investigación y torne la presentación de resultados en una descripción extremadamente amplia de detalles que aporten poco a la comprobación de la relación causal teórica analizada.

En la presente investigación resultó extremadamente útil conocer la información que permitía calcular el nivel de confianza posterior en la hipótesis y aquella que resultaba infructuoso describir. Al tratarse de un análisis que implica diez años de datos acumulados, caer en la trampa de realizar descripciones amplias de datos irrelevantes habría tornado casi imposible levantar y organizar la información necesaria para analizar los elementos teóricos de la secuencia causal.

En cuanto a las limitaciones del método éstas se relacionan, con la capacidad de dar cabida a los datos y con las características de la formalización bayesiana. En cuanto al análisis de datos, el método empleado podría considerarse excesivamente centrado en aquello que pretende hallarse, sin embargo, esto resulta necesario para realizar un análisis causal parsimonioso.

Cabe señalar que, al estar enmarcado en la búsqueda de conjunto de datos preestablecidos, el análisis de la política de comunicación presentado no aborda con meticulosidad otros procesos que podrían resultar interesantes para el lector experto, especialmente aquellos relacionados con el papel de los actores dentro de todos los momentos de diseño de la política de comunicación y el cambio institucional de la política en esquema secuencial. Labor que podría abordarse en otros trabajos de investigación.

La limitación de la formalización bayesiana radica en la posibilidad de confundir sus resultados con aquellos que podrían obtenerse por medio del método cuantitativo. En ese sentido, es importante señalar que la confianza posterior obtenida en el presente trabajo permite afirmar que existe una confianza posterior de 0.99 en que el proceso causal formulado estuvo presente en el caso ecuatoriano, en el periodo de tiempo analizado, lo que no equivale a afirmar que dicho valor de confianza posterior sea extrapolable a los restantes casos típicos identificados y mucho menos al universo total de casos disponibles.

La rigurosidad de otorgar un valor de confianza en la hipótesis en base a cálculos basados en los principios del razonamiento bayesiano no es congruente con los principios epistemológicos del método cuantitativo, su finalidad no recae en comprobar correlaciones, ni en obtener resultados de amplia generalización, se trata de una estrategia que apunta a otorgar un valor referencial, del que es posible partir para aplicar el método comparado y obtener una idea más clara de su aplicabilidad en otros casos.

En ese sentido, si se desea conocer la capacidad de generalización del mecanismo causal analizado y validado en el presente trabajo, resulta necesario realizar un estudio comparativo, seleccionando varios casos típicos, o un caso típico y un caso desviante, siguiendo los parámetros de aplicación de una aproximación realista crítica del seguimiento de procesos. Procedimiento basado en el del realismo crítico, que solo comparte con el neopositivismo – fundamento de los métodos cuantitativos– el interés en analizar relaciones causales y el reconocimiento de la importancia del análisis comparado.

Anexo 1

Selección de caso

Considerando que la mayor parte de países en los que la democratización de la comunicación fue puesta en agenda se concentran en el sur del continente americano, para realizar el procedimiento de selección de caso, el presente trabajo analiza los trece países que componen Sudamérica.

Una vez seleccionado el Universo de casos, se analizan los factores que podrían estar relacionados de manera causal con el déficit de control democrático en el sector de la comunicación. En éste caso: la presencia o ausencia de un gobierno progresista (X_1), si se trata o no de un régimen presidencialista (X_2), si fue o no adoptada la democratización de la comunicación como objetivo de política (X_3), si existía o no mayoría del partido de gobierno en el poder legislativo (X_4).

Seleccionados los factores, se procede a delimitar qué es lo que será marcado como presencia y como ausencia en cada factor. En el caso de X_1 , 1 se asigna a los casos en los países que dentro del periodo de tiempo analizado tuvieron un gobierno de izquierda o de centro izquierda y 0 en los que existieron gobiernos de derecha. En X_2 , se asigna 1 a los casos en los que se trata de un régimen presidencialista y 0 si es parlamentarista. En X_3 , se asigna 1 a los casos en los que la democratización de la comunicación superó los debates políticos y ocasionó reformas congruentes con su contenido en la política de comunicación, y 0 a los casos en los que ello no ocurrió. Finalmente, en X_4 , se asigna 1 a los casos en los que existía mayoría del partido de gobierno en el poder legislativo y 0 en los casos en los que tal mayoría no existía.

En cuanto al resultado, se procedió a analizar los valores de libertad de prensa asignados por Freedom Press Index durante los 10 años analizados. El valor de la medida del índice de Freedom Press va de 0 a 100, donde 0 es ausencia de limitaciones y 100 es una limitación total de la libertad de prensa. Fueron considerados positivos en el resultado los casos en los que el valor obtenido en el índice se incrementó más de cinco puntos, es decir, los casos en los que la libertad de prensa sufrió un quebranto significativo.

Evolución de la libertad de prensa en Sudamérica según Freedom Press (2007-2017)

País	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Varía
Argentina	49	47	49	49	51	50	52	51	51	50	46	más 5
Bolivia	37	39	42	43	46	47	48	48	47	49	53	más 16
Brasil	42	42	42	43	44	44	46	45	45	46	47	más 5
Chile	30	30	29	30	29	31	31	31	31	29	29	más 2
Colombia	57	59	<u>59</u>	60	56	55	53	54	55	56	57	más 7
Ecuador	41	41	44	47	52	58	61	62	64	66	66	más 25
Guyana	29	31	30	30	30	33	33	34	36	28	38	más 9
Paraguay	60	60	59	59	60	60	61	59	59	58	59	más 2
Peru	42	44	44	44	43	44	43	44	47	46	45	más 5
Surinam	26	24	24	23	23	23	24	28	29	28	28	más 4
Trinidad y Tobago	24	23	23	23	24	25	26	25	27	27	25	más 4
Uruguay	30	30	26	25	25	26	26	26	24	25	24	más 5
Venezuela	74	74	73	75	76	76	76	78	81	80	81	más 8

Fuente: Datos de Freedom Press Index

a) Tabla de verdad

País	X ₁ = Gobierno progresista	X ₂ = Presidencialismo	X ₃ =Adopción de democratización de la comunicación como objetivo de política	X ₄ = Mayoría del partido de gobierno en el legislativo	Y= Déficit de control democrático en el sector de la comunicación
Argentina	1	1	1	1	0
Bolivia	1	1	1	1	1
Brasil	1	1	0	1	0
Chile	0	1	0	1	0
Colombia	0	1	0	0	1
Ecuador	1	1	1	1	1
Guyana	0	1	0	0	1
Paraguay	1	1	0	0	0
Perú	0	1	0	0	0
Trinidad y Tobago	0	0	0	0	0
Surinam	0	1	0	0	1
Uruguay	1	1	1	0	0
Venezuela	1	1	1	1	1

Fuente: Elaborado en base a datos de investigación

Una vez consolidada y analizada la tabla de verdad, se procede a realizar una tipología de casos, en función del cruce entre la presencia/ausencia de detonante y resultado (Véase tabla b), el resultado es: tres casos típicos (Venezuela, Bolivia y Ecuador), dos casos desviantes en el detonante (Colombia y Guyana), dos casos desviantes en el resultado (Argentina y Uruguay), y siete casos individualmente irrelevantes (Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Surinam).

En función de criterios de selección de casos proporcionados por el protocolo de aplicación de una aproximación realista crítica del seguimiento de procesos, se selecciona para el estudio de un caso típico: Ecuador.

b. Tipología de casos

		Detonante	
		+	-
Resultado	+	(Bolivia, Ecuador, Venezuela)	(Colombia, Guyana)
	-	(Argentina, Uruguay)	(Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Surinam)

Fuente: Elaborado en base a datos de investigación

Anexo 2

Transcripción de un fragmento las declaraciones emitidas por el presidente Rafael Correa 19 de junio de 2013, en la Cumbre sobre Periodismo Responsable en los Nuevos Tiempos.

Frente a todo lo descrito ¿cuáles son las soluciones? Bueno, creo que es obvio que los pobres no tienen canales de televisión, no tienen periódicos, es evidente que los medios de comunicación en América Latina han sido monopolios de las oligarquías, pero también como decía el problema de fondo es el modelo comunicacional capitalista, la información como mercancía, los derechos en función del lucro y del poder, y esto se agrava aún más por la falta de ética y profesionalismo periodísticos.

Creo que todos coincidimos en que una buena prensa es vital para la democracia, pero también deberíamos coincidir en que una mala prensa es mortal para esa misma democracia, y la prensa latinoamericana, como lo dije el 24 de mayo, es mala, muy mala. Las conclusiones se desprenden del análisis realizado, de ese análisis se deriva la necesidad de democratizar la propiedad de los medios de comunicación e independizarlos del dominio del gran capital. Se deduce también la necesidad de generar –y esto es lo más importante tal vez–, de generar mayor cantidad de medios fuera de la lógica de mercado, es decir, medios sin fines de lucro comunitarios y medios públicos, que se deriva la necesidad de control social a través de una adecuada regulación que busca alinear las empresas de comunicación con lógica de mercado, con los objetivos sociales, esto es: el derecho a recibir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa y con responsabilidad ulterior como ordena el artículo 18 de la constitución de la República del Ecuador.

Anexo 3

Transcripción de un fragmento de la rueda de prensa emitida por el Presidente Rafael Correa, en el salón amarillo del palacio de Carondelet el 27 de febrero de 2012.

Como en todos los actos de mi vida, pueden tener la certeza que mi comportamiento ha sido absolutamente ético, pese a las difamaciones de la prensa nacional y extranjera. Ni siquiera conozco a ninguno de los jueces, a ninguno de los que participaron en el proceso. Hemos vencido contundentemente en tres instancias, porque teníamos la verdad, teníamos la razón. Aunque sé que muchos quieren que no se haga ninguna concesión a quienes no la merecen. Así como tomé la decisión de iniciar éste juicio, he decidido ratificar algo que hace tiempo estaba decidido en mí corazón, y que decidí también con familiares, amigos y compañeros cercanos: perdonar a los acusados, concediéndoles la remisión de las condenas que merecidamente recibieron, incluyendo a la compañía “El Universo”. También he decidido que desistiré de la demanda que propuse en contra de los autores del libro “El gran hermano”, donde de la manera más infame se afirmó que conocía de los ilegales contratos de Fabricio Correa, y que la terminación a los mismos era una simulación para beneficiarlos por medio de los juicios millonarios que efectivamente puso, y que el Estado poco a poco va ganando. Lo que les faltó decir es que las empresas fantasmas y las contrataciones, así como los juicios contra el Estado fueron y son asesorados por el procurador de Diario el Universo. Sin embargo, ya nadie les cree, y no vale la pena perder el tiempo en personas que ni aquello merecen. El libro “El gran hermano” es una nueva prueba de la mediocridad y falta de decencia de cierto periodismo, que desfoga a través de supuestas investigaciones todo su odio. En su soberbia no es que le caemos mal porque somos corruptos, sino que debemos ser corruptos porque les caemos mal. La prensa abusiva ha sido vencida. Esa prensa que ante de la derrota contundente de la derecha y los grupos conservadores, se ha convertido en un actor político beligerante contra los gobiernos progresistas, y que arremete de forma ilegítima y deshonesto, prepotente, contra las conquistas democráticas de nuestros pueblos. Hay perdón, pero no olvido, tenemos que aprender del presente y de la historia, luchar por una verdadera comunicación social, en la cual los negocios privados sean la excepción y no la regla, donde la libertad de expresión sea un derecho de todos y no el privilegio de oligarquías que heredaron una imprenta para ponerla a nombre de empresas fantasmas en islas Caimán.

Lista de referencias

- ARCOTEL (Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones). 2015. Informe de rendición de cuentas 2015. Quito: ARCOTEL
- . 2016. Informe de rendición de cuentas 2016. Quito: ARCOTEL.
- . 2017. Informe de rendición de cuentas 2017. Quito: ARCOTEL.
- Arregui, David. 2015. “*Análisis crítico de la rendición de cuentas del gasto en publicidad y propaganda del gobierno ecuatoriano en el periodo 2007-2011*”. Tesis publicada en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
<http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/8980>
- Badillo, Ángel, Guillermo Mastrini, y Patricia Marengi. 2015. “Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas”. *Comunicación y sociedad* 24 (1): 95-126.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-252X2015000200005&script=sci_arttext
- Beach, Dereck y Pedersen, Rasmus. 2013. *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Michigan: Michigan University Press.
- . 2016. *Causal case study methods: Foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing*. Michigan: University of Michigan Press.
- Beach, Dereck y Rohlfing Ingo. 2015. “Integrating Cross-case Analyses and Process Tracing in Set-Theoretic Research: Strategies and Parameters of Debate”. *Sociological Methods and Research* 47 (1): 3-36.
<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0049124115613780>
- Becerra, Martín. 2014. “Medios de comunicación: América Latina a contramano”. *Nueva Sociedad* 249 (1):61-74. <http://www.polodemocratico.co/pdf/Medios.pdf>
- Beltrán, Luis. 2005. “*La comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: un recuento de medio siglo*” Universidad de Buenos Aires 1(1): 12-16.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5181393>
- . 2006. “La comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: un recuento de medio siglo”. *Anagramas: Rumbos y sentidos de la comunicación*, 4(8), 53-76.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5181393>
- Bennett, Andrew. 2010. Process tracing and causal inference. En *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*, Editado por Brady Henry y Collier David, 207-220. Plymouth: Rowman and Littlefield.

- . 2015. “Appendix: Disciplining our conjectures: systematizing process tracing with bayesian analysis”. En *Process tracing: From metaphor to analytic tool*, Editado Bennett y Checkel, 276-298. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blanco, Mikel Buesa. 1988. “Intervencionismo estatal y desarrollo industrial: Las políticas industriales en la España de los años 80”. *Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales* 88 (16): 1-28.
<https://ideas.repec.org/p/ucm/doctra/88-16.html>
- Capano, Giliberto, y Michael Howlett. 2009. “Introduction: The determinants of policy change: Advancing the debate”. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 1-5.
<https://doi.org/10.1080/13876980802648227>
- Cashore, Benjamin, y Howlett, Michael. 2007. “Punctuating which equilibrium? Understanding thermostatic policy dynamics in Pacific Northwest forestry”. *American Journal of Political Science* 5 (3): 532-551. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00266.x>
- Cerbino, Mauro, Marcia Maluf, y Isabel Ramos. 2016. *Los Enlaces Ciudadanos del presidente Rafael Correa*. Quito: FLACSO-Ecuador.
<https://www.flacso.edu.ec/portal/publicaciones/detalle/los-enlaces-ciudadanos-del-presidente-rafael-correa-entre-la-exaltacion-del-pueblo-y-el-combate-a-los-medios.4148>
- Chavero, Palmira. 2015. Intervención del Estado en Comunicación: políticas públicas para la democratización de la comunicación. Aproximación al caso de Ecuador. *Revista Cubana de Información y Comunicación*, 4(8), 3-25.
<http://www.alcance.uh.cu/index.php/RCIC/article/view/50>
- CNE (Consejo Nacional Electoral). 2013. Resultados de las elecciones presidenciales 2013-2017. Quito: CNE.
- Collier, David. 2011. “Understanding process tracing”. *Political Science and Politics*, 44 (4): 823-830. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- Considine, Mark. 2012. “Thinking outside the box? Applying design theory to public policy”. *Politics and Policy*, 40 (4), 2012: 704-724. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2012.00372.x>
- Corrales Javier. 2015. “Autocratic legalism in Venezuela”. *Journal of Democracy* 26 (2): 37-51. <https://muse.jhu.edu/article/578606/summary>
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

- Di Tella, Torcuato, Chumbita, Hugo, Gajardo, Paz, Gamba, Susana. 2008. *Diccionario de ciencias sociales y políticas*. Buenos Aires: Emcé Editores.
- Di Tella, Torcuato. 2004. *Diccionario de ciencias sociales y políticas*. Buenos Aires: Ariel.
- Diamond, Larry, Marck Plattner, y Andreas Schedler. 1999. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers.
- Díaz, Juan. 1981. “Democratización de la comunicación: teoría y práctica”. *Revista Chasqui*, 1 (2): 13-19. <https://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/962>
- Fairfield, Tasha, y Andrew Charman. 2017. “Explicit Bayesian analysis for process tracing: guidelines, opportunities, and caveats”. *Political Analysis*, 25 (3): 363-380. <https://doi.org/10.1017/pan.2017.14>
- Figueroa, Manuel, Fernández, Silvana, Villagarcía, Paolo, Córdova Lucía, Velando, Bernardo, Baella, Oscar y López, Noam. 2011. Medios de comunicación y poder político: Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 2(3), 123-135. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5496028>
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2017. “Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case”. *Extractive Industries and Society*, 1-11. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214790X17301636>
- Fontaine, Guillaume y José Luis Fuentes. “Transición hacia el centralismo burocrático”. *Estado del país* 247(1), 2011. https://www.researchgate.net/publication/258048065_Transicion_hacia_el_centralismo_o_burocratico
- Fontaine, Guillaume. 2015a. “Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas: presentación del dossier”. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 19(53), 2015: 11-30. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1518>
- . 2015b. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos.
- . 2018a. “Towards a policy design framework” Quito: Department of Public Affairs FLACSO Ecuador.
- . 2018b. “Using process tracing for comparative policy analysis: a realistic approach” Quito: Department of Public Affairs FLACSO Ecuador.
- FUNDAMEDIOS (Fundación Andina para la Observación y el Estudio de Medios). 2014. “Ecuador: Censorship rides on the back of a law”. <http://www.fundamedios.org/wp-content/uploads/2015/03/Informe2014ingles.pdf>

- George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press
- Gerring, John. 2006. *Case study research: Principles and practices*. Cambridge: Cambridge university press.
- Glennan, Stuart. 1996. "Mechanisms and the nature of causation". *Erkenntnis* 44 (1), 1996: 49-71. <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00172853>
- Gómez, Gustavo. 2011. "Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas". *Progresismo y políticas de comunicación*, 2011: 15-33. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-252X2015000200005&script=sci_arttext
- Greco, Orlando. 2007. *Diccionario de política*. Argentina: Valleta Ediciones S.R.L.
- Guerrig, John. 2007. *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge, 2007.
- Hall, Peter y Taylor, Rosemary. 1996. "Political science and the three new institutionalisms". *Political studies* 44 (5): 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hall, Peter. 1993. "Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain". *Comparative politics*, 1(1): 275-296. https://www.jstor.org/stable/422246?seq=1#page_scan_tab_contents
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Hong Kong: Chatham House Publishers, Inc.
- . 2007. "Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades". *Governance*, 20 (1): 127-144, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x>
- Howlett, Michael 1991. "Policy instruments, policy styles, and policy implementation: National approaches to theories of instrument choice". *Policy studies journal*, 19 (2): 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1991.tb01878.x>
- . 2005. "What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles", En *Designing government: From instrument to governance*, Editado por Pearl Eliadis, Hill Margaret y Howlett Michael, 31-50. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- . 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design" *Policy Science*, 42(1), 2009: 73-89. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-009-9079-1>

- . 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. London-New York: Routledge.
- Howlett, Michael, Michael Ramesh, y Anthony Perl. 2009. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, y Benjamin Cashore. 2007. “Re-visiting the new orthodoxy of policy dynamics: the dependent variable and re-aggregation problems in the study of policy change” *Canadian Political Science Review* 1 (2): 50-62.
<https://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/view/9/57>
- Howlett, Michael, y Cashore Benjamin. 2009. “The dependent variable problem in the study of policy change: Understanding policy change as a methodological problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1): 33-46.
<https://doi.org/10.1080/13876980802648144>
- Instituto de Defensa Legal, Consorcio Desarrollo y Justicia, Centro derecho y sociedad y Freedom House . (2010). *Informe sobre la situación de la libertad de expresión en la región andina*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Isunza, Ernesto. 2013. “Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica. México”: *Centro de Contraloría social y Estudios de la Construcción*.
- Jackson, Patrick. 2010. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and Its Implications for the Study of World Politics*. Londres-Nueva York: Routledge Taylor y Francis Group.
- Jurado, Romel. 2009. *Reconstrucción de la demanda por el derecho a la comunicación*. Quito: INTIYAN, Ediciones CIESPAL, 2009.
- Kaplún, Gabriel. 2013. “Viejas y nuevas tradiciones en la comunicación latino americana”. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, 10(18).
<http://www.alaic.org/revista/index.php/alaic/article/view/389>
- Kay, Adrian y Baker Phillip. 2015. “What can causal process tracing offer to policy studies? A review of the literature”. *Policy Studies Journal*, 43(1):1-21.
<https://doi.org/10.1111/psj.12092>
- Kitzberger, Phillip. 2012. “The Media Politics of Latin America’s Leftist Governments”. *Journal of Politics in Latin America* 4 (3): 123-139.
<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1866802X1200400305>
- . 2014. Medios y política democrática en América Latina: ¿han llegado las reformas? En *Medios y gobiernos latinoamericanos en el siglo XXI: las tensiones de una compleja*

- relación*. Editado por Bizberge, y Goldstein Buenos Aires: Observatorio Americano 14.
- . 2017. “Against the current: The emergence of a media democratization policy agenda in Latin America”. *Global Media and Communication*, 13(3): 229-248.
<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1742766517734253>
- Lascoumes, Pierre, y Le Galés, Patric. 2007. “Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation”. *Governance* 20 (1): 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Lejano, Raul y Shankar Savita. 2013. “The contextualist turn and schematics of institutional fit: Theory and a case study from Southern India”. *Policy Sciences*, 46 (1): 83-102.
<https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-012-9163-9>
- Lowndes, Vivien. 1996. “Varieties of new institutionalism: a critical appraisal”. *Public administration*, 74 (2):81-197. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00865.x>
- Lowndes, Vivien y Roberts Mark. 2013. *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Londres: Macmillan International Higher Education.
- Lozano Luis y Loreti, Damián. 2012. “El rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación”. *Revista Derecho Público*, 1 (1): 29-55.
<http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2015/07/Doctrina1416.pdf?cv=1>
- MacBride Sean. 1980. *Un solo mundo, múltiples voces. Comunicación e información en nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- March, James, y Olsen, Johan. 1984. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
<https://doi.org/10.2307/1961840>
- . “Elaborating the “new institutionalism””. En *The Oxford handbook of political institutions*, 3-20. Editado por Rhodes, R.A.W, Binder, Sarah, Rockman Bert. Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, David y Paul Furlong. 2010. “A skin not a sweater: Ontology and epistemology in political science”. *Theory and methods in political science*, 3(1):184–211.
<http://orca.cf.ac.uk/id/eprint/66437>
- Mastrini, Guillermo. 2014. “Notas para un análisis de las políticas de comunicación en la región”. Alaic y Pontificia Universidad Católica del Perú.
<http://congreso.pucp.edu.pe/alaic2014/wp-content/uploads/2013/09/GT6-Guillermo-Mastrini.pdf>

- O'Donnell, Guillermo. 2004. "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*, 11 (1): 11-31.
http://www.forumjusticia.com.br/wp-content/uploads/2011/10/O--Donnell_-la-institucionalizacion-legal-de-la-desconfianza-politica.pdf
- Osorio, Manuel. 2008. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Buenos Aires: Heliasta
- Pasquali, Antonio. 1991. *El orden reina: escritos sobre comunicaciones*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Peruzzotti, Enrique. 2006. "La política de accountability social en América Latina". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, editado por Ernesto Isunza y Andrés Olvera. Méjico: CIESAS-UV.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. 2002. "Accountability social: la otra cara del control". En *Controlando La Política: Ciudadanos y medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, de Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, 23–52. Buenos Aires: Temas.
- Peters, Guy. 1999. *El Nuevo Institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Peters, Guy. 2015. *Advanced introduction to public policy*. USA: Edward Elgar Publishing.,
- Peters, Guy, Capano, Giliberto, Howlett, Michael, Mukherjee, Ishani, Chou Meng-Hsuan y Ravinet, Pauline. 2018. *Designing for policy effectiveness: Defining and understanding a concept*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierre, Jon, y Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press.
- Przeworski, Adam, Susan Strokes y Bernard Manin. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 1998. "Democracia y representación". *Revista del Clad Reforma y Democracia*, 7-32. <https://cladista.clad.org/handle/123456789/319>
- Registro Oficial 107/2014, de 8 de marzo, Estatuto Orgánico por Procesos Superintendencia de Comunicación e Información.
- República del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional de la República del Ecuador.
- Romero, Adela, y Fontaine, Guillaume. 2017. "Globalización, Gobernanza y Diseño de Políticas públicas". En *La transformación de los sistemas políticos y de los Estados: La visión y los retos en Europa y América Latina en el contexto de la globalización*,

- Editado por Manuel Canales, Adela Romero y Guillaume Fontaine, 13-37. Quito: Grupo editorial siglo XXI.
- Schedler, Andreas. 2004. “¿Que es la rendición de cuentas?”. *Cuadernos de Transparencia* 3 (1): 1-36. https://works.bepress.com/andreas_schedler/6/download/
- Schneider, Carsten y Rohlfing, Ingo. 2013. “Combining QCA and Process tracing in settheoretic multi-method research”. *Sociological Methods and Research* 42(4): 559-597. <https://doi.org/10.1177/0049124113481341>
- SECOM (Secretaría Nacional de Comunicación). 2013. Informe de rendición de cuentas 2013. Quito: SECOM.
- . 2016. Informe de rendición de cuentas 2016. Quito: SECOM.
- . 2017. Informe de rendición de cuentas 2017. Quito: SECOM.
- Segura, María. 2014. “Democratización de la comunicación y nuevas leyes de radiodifusión en América Latina. Algunos ejes de comparación con estándares internacionales y propuestas de la sociedad civil”. Congreso de la ALAIC. Lima: Pontificia Universidad Católica de Lima. 1-26.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2015. Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador.
- . 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Quito: SENPLADES.
- . Plan Nacional del buen vivir 2013-2017. 2013. Quito: SENPLADES.
- Sierra-Caballero, Francisco y Vallejo Rosa. 2017. “Derecho a la Comunicación. Procesos regulatorios y democracia en América Latina”. Chasqui: Revista Latinoamericana de Comunicación 134 (1): 460-464.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5975885>
- SUPERCOM (Superintendencia de la Información y Comunicación). 2013. Informe de Rendición de Cuentas 2013. Quito: SUPERCOM.
- . 2014. Informe de rendición de cuentas 2014. Quito: SUPERCOM.
- . 2016. Informe de rendición de cuentas 2016. Quito: SUPERCOM.
- . 2017. Informe de rendición de cuentas 2017. Quito: SUPERCOM.
- Torres, Javier. 2014. “Políticas públicas y democratización de la comunicación”. *Question*, 1. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/34138>
- Vallejo, Verónica. 2015. El control de la información como problema de política pública: el caso de la política de comunicación del Ecuador, 2007-2014”. Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8774>

Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to methods for students of political science*. New York:
Cornell University Press.