

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**EL CONTROL DE LA INFORMACIÓN COMO PROBLEMA
DE POLÍTICA PÚBLICA:
EL CASO DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN
DEL ECUADOR, 2007-2014**

VERÓNICA ALEXANDRA VALLEJO CASTRO

DICIEMBRE 2015

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**EL CONTROL DE LA INFORMACIÓN COMO PROBLEMA
DE POLÍTICA PÚBLICA:
EL CASO DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN
DEL ECUADOR, 2007-2014**

VERÓNICA ALEXANDRA VALLEJO CASTRO

**ASESOR DE TESIS: DR. GUILLAUME FONTAINE
LECTORAS: DRA. MARÍA JOSÉ CALDERÓN Y DRA. BELÉN ALBORNOZ**

DICIEMBRE 2015

DEDICATORIA

A aquellos que contribuyen
a la construcción de una
sociedad más plural
y participativa.

A aquellos que lejos de los
fundamentalismos políticos
entienden a la crítica, el
debate y la disidencia como
algo positivo y necesario
en la democracia.

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación es fruto del arduo trabajo de dos años de aprendizaje en FLACSO-Ecuador. Quiero agradecer especialmente a Guillaume Fontaine por haber guiado este proceso y haber apoyado desde el primer momento la elección del tema de esta investigación. Sin su ayuda y generosidad hubiera sido más difícil recorrer este camino.

También agradezco el apoyo del profesor Iván Narváez que supo aconsejarme en la etapa de recolección de información, y a todos los profesores de la Maestría de Políticas Públicas y de otras maestrías que supieron impartir sus valiosos conocimientos.

Quiero nombrar también a aquellos compañeros de estudio que se convirtieron en amigos y acompañaron los eternos días en FLACSO, sobre todo a Cinthya Fernández por haber escuchado y haber discutido, en innumerables ocasiones, la evolución de este trabajo y de la vida.

Finalmente, debo resaltar la importancia de tres personas sin las cuales la consecución de esta investigación y la culminación con éxito de esta etapa de formación no hubiera sido posible, mi esposo y mis padres. Eduardo, te agradezco por el apoyo y el amor incondicional de todos los días, por impulsarme siempre a seguir mis sueños y por haber sido un gran motivador cuando el cansancio iba en aumento y los ánimos decaían. A mis padres les agradezco por creer en mí, sobre todo a Marianita por ser esa mano amiga que acompaña mi camino en todo momento y circunstancia.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	12
LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS....	12
El rol de la información en las Políticas Públicas.	12
Enfoque Racionalista.....	13
Enfoque de la Teoría Crítica.....	17
Enfoque Neoinstitucionalista.....	20
La información como problema de política pública: una propuesta desde el neoinstitucionalismo.	24
Los efectos de la información.....	33
El impacto de la tecnología en la información.	36
Metodología.	39
Esquema NATO: El análisis de las políticas públicas por sus instrumentos.	40
Process Tracing: La inferencia del proceso que causó la política pública.	44
CAPÍTULO II.....	47
LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN.....	47
El Informe MacBride: La revelación de las asimetrías de la información.....	47
Sobre el concepto Políticas de Comunicación.	53
Las dinámicas de las Políticas de Comunicación en los países desarrollados.	56
Las Políticas de Comunicación de la Región.....	60
La importancia de los medios de comunicación en la Región.	66
Sobre la actual Política de Comunicación de Ecuador.....	69
CAPÍTULO III.....	73
EL CONTROL DE LA INFORMACIÓN EN ECUADOR A TRAVÉS DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN	73
Los instrumentos de la Política de Comunicación en Ecuador.	73
Instrumentos de Autoridad.	74
Instrumentos de Nodalidad.....	80
Instrumentos de Organización.....	84
Instrumentos de Tesoro.	90
El proceso para controlar la información.	94

Antecedentes.....	94
Mecanismo Causal.....	96
CONCLUSIONES	106
BIBLIOGRAFÍA	111
ANEXOS	122

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tablas	Páginas
Tabla 1	
Complejidad de un ámbito político.....	41
Tabla 2	
Taxonomía de los instrumentos de políticas.....	42
Tabla 3	
Fuentes de información primarias según los instrumentos.....	43
Tabla 4	
Industria radiofónica de la Región en el año 2000	67
Tabla 5	
Industria televisiva de la Región en el año 2000.....	68

Gráficos	Páginas
Gráfico 1	
Detectores y efectores del Gobierno	30
Gráfico 2	
Presupuesto General del Estado asignado a las principales instituciones de la Política de Comunicación.....	91
Gráfico 3	
Recursos económicos que han recibido las instituciones más importantes de la Política de Comunicación	92

RESUMEN

La historia de la producción y distribución de la información masiva ha estado marcada por las condiciones sociales, políticas, económicas y tecnológicas de los contextos nacionales e internacionales. En las últimas décadas, esta historia ha adquirido, una vez más, especial relevancia debido a los grandes cambios ocurridos en América Latina con la llegada de gobiernos progresistas, los mismos que han impuesto una nueva configuración de los sistemas mediáticos nacionales a partir del diseño de políticas de comunicación que procuran una mayor intervención del Estado.

El desarrollo de la actual Política de Comunicación de Ecuador se inscribe en esta tendencia regional. Desde 2007, con la llegada de Rafael Correa a la presidencia de la República, Ecuador inicia un proceso que busca modificar la relación de fuerzas entre los medios de comunicación y el gobierno. El análisis de dicho proceso y de los instrumentos de política surgidos del mismo, nos permite concluir que la política de comunicación en este país presenta un fuerte componente restrictivo que busca controlar la difusión de la información, y por ende a los medios de comunicación. Así, el ideal democrático de la Política de Comunicación propugnado por el gobierno es puesto en duda después de no encontrar acciones concretas y efectivas destinadas a multiplicar la cantidad de voces existentes en el campo mediático.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas del siglo XX el mundo entero se vio envuelto en una serie de transformaciones económicas, sociales y tecnológicas que impactaron en la forma en que los Estados cumplen con sus funciones fundamentales. Así, el proceso de las políticas públicas, entendido como la intervención del Estado en realidades concebidas como problemáticas (Dubnick y Bardes, 1983; Roth, 2013), tuvo que ajustarse a las condiciones que el nuevo contexto imponía.

Tales condiciones responden a los procesos de descentralización y privatización que han dado lugar a una tendencia creciente a la participación de actores no estatales en los asuntos públicos. La globalización por otra parte, ha llevado a que los gobiernos tengan que someterse a las decisiones de organismos internacionales en pos de la construcción de una comunidad internacional y de un mercado sin fronteras.

Las innovaciones tecnológicas, ampliamente extendidas gracias a la globalización, han cambiado las formas en las que los gobiernos se relacionan con los ciudadanos. Con la invención de la computadora y el internet, y la proliferación de los medios de comunicación masivos, gran cantidad de información se propaga rápidamente complicando la tarea del gobierno de controlar la sociedad (Hood y Margetts, 2007).

En este contexto, el Estado ha dejado de ser el lugar indiscutible de poder aunque ello no implique su desaparición o disminución (Pierre y Peters, 2000). Lo que ha ocurrido es un cambio en las formas tradicionales de gobernar (Kooiman, 2003). Se ha dejado de lado la forma jerárquica de gobierno para pasar a una estructura más abierta que si bien posibilita una mayor participación de la ciudadanía, también dificulta el desarrollo de las actividades de control propias de los gobiernos (Rhodes, 1996; Kooiman, 2003).

La discusión en la actualidad, entonces, radica en la capacidad de adaptación con que cuenta el Estado para continuar ejerciendo su poder y sus funciones de control y administración de la sociedad aún en las condiciones que impone su entorno (Pierre y Peters, 2000). Un entorno dominado en los últimos años por el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación que han logrado construir un mundo

interconectado en el cual la información viaja con mayor libertad y velocidad que nunca antes.

En la siguiente investigación me propongo analizar la capacidad de adaptación del Estado a las condiciones del contexto actual en el ámbito más afectado por el desarrollo tecnológico, el de la información.

Partimos de la premisa de que los libres flujos de información conforman circunstancias complejas que desafían la capacidad de acción de los Estados modernos, lo que hace que la información se convierta en un problema público.

La pregunta principal que guía mi análisis es *¿por qué el gobierno busca controlar la información?* Para la cual he planteado la siguiente hipótesis: La información afecta y transforma las concepciones de la realidad.

La pregunta secundaria que me ayuda a responder la pregunta principal es *¿cómo han afectado las innovaciones tecnológicas a los gobiernos?* Cuya hipótesis es: Las nuevas tecnologías de la información y comunicación han debilitado la capacidad de control del Estado.

Hay que señalar, que esta investigación constituye un planteamiento deductivo en el cual se partió del tratamiento de un problema teórico para finalmente concluir con un caso empírico que ayudó a resolver el mismo.

Para el análisis teórico del tema asumí el enfoque neoinstitucionalista porque demostró ser mayor en la explicación de por qué el gobierno busca controlar la información. Además, este enfoque ha desarrollado vasta literatura sobre el problema de la información en la era digital lo que me permitió incluir aspectos contextuales al análisis.

En esta investigación se hizo uso de metodología cualitativa, específicamente del método de estudio de caso en el cual se analiza a profundidad un caso distintivo que permite aplicar la teoría y corroborarla. El caso elegido para el análisis fue la actual Política de Comunicación de Ecuador debido a su potencial teórico y a constituirse en un buen ejemplo del control de la información por parte del ejecutivo.

Al respecto, debemos mencionar que uno de los aspectos llamativos de este caso es que su marco normativo no se haya modificado antes de 2013 (cuando se aprobó la *Ley Orgánica de Comunicación*) como ocurrió en Argentina, que promulga la *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* en 2009, o Venezuela, que promulga la *Ley de*

Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos en 2010. En este sentido, los acontecimientos ocurridos en Ecuador desde 2007 serán los que planteen la necesidad de esta política y condicionen el proceso de la misma.

Para demostrar el control de la información que se realiza a través de la Política de Comunicación hare uso del análisis de políticas por instrumentos, específicamente del esquema NATO propuesto por Hood (1983) y desarrollado posteriormente por Howlett y otros autores. Este método me permitirá caracterizar la política de comunicación en Ecuador mediante una descripción minuciosa de sus instrumentos, haciendo especial énfasis en aquellos que fueron diseñados para controlar la información.

Complementariamente usaré el método de *Process Tracing* o Seguimiento de Procesos para comprender el mecanismo causal que condujo al control de la información por parte del ejecutivo en el caso de Ecuador. A través de una secuencia histórica de los principales sucesos en el ámbito mediático, este método me permitirá encontrar, además, el detonante del proceso que planteó la necesidad de una la Política de Comunicación en el país.

Hay que mencionar al respecto, que Beach y Pedersen (2013) nos explican que si bien las secuencias temporales resultan ser evidencia relevante para construir el mecanismo causal; los patrones de evidencia, como el número de resoluciones o documentos producidos por las instituciones, también son evidencia importante que permite comprobar las entidades de dicho mecanismo. De tal manera, el esquema NATO y el Seguimiento de Procesos se pueden complementar muy bien para comprobar el control de la información por parte del ejecutivo a través de la Política de Comunicación.

Se trata, entonces, de explicar por qué en Ecuador el ejecutivo buscó controlar la información, y cómo, finalmente, esto se logró a través de una política pública. Para ello descubrimos la secuencia causal que llevó a obtener como resultado la Política de Comunicación en este país. En ese sentido, la aplicación del esquema NATO y del *Process Tracing* me permitieron rastrear el proceso de diseño de la mencionada política.

CAPÍTULO I

LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La información ha sido ampliamente tratada en la literatura académica de las Ciencias Sociales. Las conceptualizaciones de su término presentan grandes variaciones, yendo desde asociaciones con la actividad política en general (Deutsch, 1963; Bang, 2003), hasta su vinculación con tipos específicos de acción como la comunicación política y la propaganda política (Firestone, 1970; Young, 2007; Domenach, 2009).

Más allá de la heterogeneidad de su análisis, los teóricos coinciden en la importancia que esta posee para la política. Entendida como conocimiento, comunicación o persuasión, la información es un aspecto de la vida en sociedad del que no podemos prescindir.

La diversidad descrita presenta un panorama complejo para su estudio, característica que se encuentra reflejada, también, en el ámbito del análisis de políticas públicas.

El rol de la información en las Políticas Públicas.

El análisis de políticas públicas presenta varios enfoques, cada uno de los cuales ha desarrollado de diferente forma la concepción de la información. A continuación analizaremos los principales preceptos de cada enfoque y el lugar que estos le asignan a la información en el proceso de las políticas públicas.

Con la concepción de que la elaboración de políticas es “un ejercicio puramente intelectual”, la elección racional es el enfoque dominante en la Ciencia Política hasta fines de la década de los 70 (Majone, 2001: 888). En los años 80’s, el redescubrimiento de la eficiencia como objetivo primario para las políticas que vino acompañado por la formación de grandes cuerpos tecnocráticos y el reconocimiento de la importancia estratégica de la credibilidad de las políticas, hicieron que las ideas y las instituciones pasaran a tomar protagonismo dando lugar a la teoría crítica y al neoinstitucionalismo (Majone, 2001).

Enfoque Racionalista.

La teoría de la Elección Racional o *Rational Choice* que busca, de manera general, comprender el proceso de toma de decisiones, ha sido ampliamente aplicada a diversas disciplinas (Álvarez, 2009). Basada en la aplicación de un método propio de la economía que parte de las presunciones de racionalidad e interés personal, esta teoría presupone que los individuos buscan en todo momento maximizar su utilidad, es decir, actúan según una adecuación de los medios a los fines (Hindmoor, 2010).

Ahora bien, el tomar la mejor decisión para la consecución eficiente de los fines incluye que el individuo este bien informado, que conozca todas las alternativas posibles y los costos y beneficios de cada una de ellas. Esta situación de información perfecta le permite al individuo calcular sus acciones futuras y por ende, es lo que hace que el comportamiento de los individuos sea predecible (Hindmoor, 2010).

La teoría de la Elección Racional ha inspirado la perspectiva de *Public Choice* o Elección Pública, la misma que consiste en la aplicación del modelo de racionalidad a un contexto de toma de decisiones que se encuentra fuera del mercado (Pennant-Rea, 2000; Whitford, 2013). Como Whitford (2013) afirma, esta propuesta busca entender por qué los políticos y la gente que los elige toman las decisiones sobre lo que el gobierno debe hacer. De esta forma, los presupuestos de racionalidad e interés propio sirven para explicar el comportamiento de los grupos de presión y su incidencia en las políticas públicas (Pennant-Rea, 2000).

Hay que enfatizar en este sentido, que la Elección Pública se enfoca en el problema de las acciones colectivas, las cuales no presentan la misma lógica de la acción individual. Mientras en el mercado la búsqueda de la maximización de la utilidad individual conduce a resultados conocidos por los economistas como socialmente preferibles (Óptimo de Pareto)¹, esto no ocurre en importantes situaciones como la provisión de bienes públicos. La teoría de juegos nos ofrece un interesante ejemplo de este planteamiento con el dilema del prisionero² que muestra que las estrategias

¹ Un resultado óptimo de Pareto tiene lugar cuando cada jugador selecciona su mejor estrategia individual, y al hacerlo se alcanza un equilibrio que resulta igual de beneficioso para los demás individuos (Ostrom, 2000).

² El juego del dilema del prisionero (Dawes, 1973, 1975) plantea que dos individuos que persiguen su interés propio y actúan racionalmente pueden obtener resultados que no benefician a ninguno de ellos. Conceptualizado como un juego no cooperativo, es decir, que los jugadores no pueden comunicarse entre ellos, se fundamenta en que todos los jugadores tienen información completa lo que implica que todos

individualmente racionales conducen muchas veces a resultados colectivamente irracionales (Ostrom, 2000; Whitford, 2013).

Precisamente, una de las principales contribuciones de esta perspectiva al análisis de la toma de decisiones, es que los costos y beneficios de una acción o comportamiento son entendidos también como colectivos. Como señala Whitford:

La teoría de la Elección Pública mira la necesidad de la elección colectiva pero también visualiza a la misma como una situación con oportunidades para que los individuos puedan subvertir el proceso colectivo en función de sus propios fines³ (Whitford, 2013: 79).

El desafío entonces, consiste en encontrar la manera en que las acciones colectivas no conduzcan a resultados subóptimos, o al menos la manera de reducir las posibilidades de que el interés individual afecte a la sociedad en su conjunto. Este mismo autor menciona al respecto, que para ello es imprescindible la regularización de las interacciones sociales a través de instituciones que enmarquen la persecución de los objetivos de la gente dentro de determinadas “reglas del juego”. Los individuos de esta manera, son concebidos como racionales y egoístas, pero también como conscientes de la necesidad de la elección colectiva (Whitford, 2013).

En el campo del análisis de políticas públicas, la literatura que acompaña el desarrollo de la Elección Pública se ha concentrado en analizar el poder de la burocracia en el proceso de toma de decisiones comprendiendo que el rol de los funcionarios públicos en el diseño e implementación de una política está determinado en gran parte por su interés propio, el mismo que muchas veces incluso condiciona la efectividad de la acción estatal (Pennant-Rea, 2000; Whitford, 2013).

Así, esta teoría demuestra que los oficiales públicos o burócratas (tanto los electos como los que no fueron electos) no presentan un espíritu cívico, es decir, que ellos no persiguen necesariamente el interés público como sirvientes del pueblo (Whitford, 2013). James Buchanan, uno de los principales teóricos de esta perspectiva, describía a la Elección Pública como “la política sin romance” porque permitía evidenciar que las acciones de las agencias gubernamentales pueden resultar inconsistentes con el bienestar de la sociedad (Buchanan citado en Pennant-Rea, 2000).

conocen la estructura del juego y los beneficios de cada opción posible (Dawes, 1973, 1975 citado en Ostrom, 2000: 28-31).

³ Traducción propia.

La elección racional imprime, de tal manera, su lógica instrumental a la Elección Pública. Se plantea que los burócratas buscan, ante todo, maximizar su interés. “Ello significa que quieren unidades administrativas enormes y más y más dinero en el presupuesto de sus departamentos” (Parsons, 2007: 334).

Hay que señalar en este punto, que a pesar de la gran fama y aceptabilidad de sus explicaciones sobre las conductas individuales, la teoría de la elección racional ha recibido numerosas críticas.

Por un lado, la lógica de su explicación ha sido ampliamente cuestionada debido a que, como señala Hindmoor (2010) este modelo privilegia la estructura sobre la agencia además de ignorar el papel de las ideas. El problema radica, precisamente, en la concepción de que “la estructura determina completamente el comportamiento” eliminando la posibilidad de elección y acción individual (Hay, 2002: 103-104 citado en Hindmoor, 2010: 54). Las diferencias en el comportamiento de los individuos, de esta forma, son explicadas por las disparidades en las estructuras de incentivos más que por las diferencias entre en los agentes, lo que incluye el desmerecer la importancia de las ideas como elementos normativos que guían a los mismos (Hindmoor, 2010).

La teoría de la elección racional también ha sido acusada de presentar una visión destructiva de la política. Según Hindmoor (2010), los gobiernos neoliberales pueden encontrar en este enfoque convincentes justificaciones para reducir la intervención del Estado debido a que sus supuestos señalan que la búsqueda del interés público o colectivo puede conducir a resultados ineficientes. Como vimos anteriormente, la Elección Pública se centra en el análisis de las formas en las cuales el interés individual puede afectar muchas veces al interés público, proponiendo la conformación de una estructura de normas que permitan el desarrollo de procesos colectivos beneficiosos para la sociedad en su conjunto.

Pero sin duda, una de las críticas más importantes ha sido la realizada por Herbert Simon, quien propuso una noción de racionalidad “que pudiera aplicarse con alguna pretensión de realismo a la conducta de los seres humanos” (Simon, 1983 citado en Álvarez, 2009: 181). La *racionalidad acotada o limitada*, como la llama el autor, se fundamenta principalmente en la capacidad limitada que poseemos los individuos para

el procesamiento de información⁴. Lo revolucionario de este planteamiento radica en que con ésta nueva concepción se debe abandonar el supuesto de optimización propio de la elección racional (Álvarez, 2009).

El punto de partida básico de las diversas propuestas sobre racionalidad limitada reside sencillamente en la consideración elemental de que los humanos con suma frecuencia debemos tomar decisiones rápidamente a partir de una información escasa o limitada (Álvarez, 2009: 184).

De esta manera, Simon introduce la incertidumbre como un elemento fundamental de los procesos de toma de decisiones (Simon, 1983 citado en Hindmoor, 2010). Su propuesta admite que la noción de racionalidad absoluta, que plantea un escenario de información completa que le permite al individuo actuar según una racionalidad instrumental, sólo puede aplicarse a un dios y no a un ser humano normal (Álvarez, 2009).

Las capacidades y limitaciones cognitivas de los individuos hacen que un comportamiento racional sea aquel que permite llegar a resultados satisfactorios. Así, la posibilidad de optimizar las decisiones, en el sentido de elegir la mejor opción, es reemplazada por la satisfacción de criterios o condiciones que representan la obtención de algún nivel básico de utilidad para el decisor (Roth, 2013; Álvarez, 2009; Hindmoor, 2010).

El presupuesto de que la información de la cual podemos disponer es acotada, conduce a que la misma sea considerada un recurso decisivo para la toma de decisiones. Quien posea mayor información o una información más relevante podrá plantear estrategias más efectivas para el logro de sus objetivos. La propuesta de Simon entonces, implica que “un actor racional hace el mejor uso posible de la información disponible”⁵ (Simon, 1983 citado en Hindmoor, 2010: 52).

En ese sentido, la Elección Pública señala que el sector público sacará provecho de su posición para obtener información que le permita satisfacer su propio interés.

⁴ La noción de racionalidad acotada acepta que el decisor posee una capacidad intelectual limitada, lo que no le permite conocer todas las opciones posibles ni identificar con certeza cuál de las existentes es la que menores costos representa. Las restricciones de tiempo y recursos tampoco posibilitan que se tenga un conocimiento completo y total del problema como de las alternativas al mismo (Roth, 2013). Ante estas limitaciones, se acepta el hecho de que los individuos inconscientemente desechan la información que no va de acuerdo a sus creencias o formas de pensar (Hindmoor, 2010).

⁵ Traducción propia.

Específicamente, Niskanen (1971) argumenta que aquellos quienes implementan las políticas –los elegidos y (especialmente) los burócratas de carrera- usarían las ventajas que ellos tienen por ocupar sus posiciones (conocimiento experto e información) para extraer o lograr los mejores presupuestos y beneficios⁶ (Whitford, 2013: 84).

El enfoque racionalista entonces, concibe a la información como un recurso estratégico que puede marcar la diferencia entre los resultados y beneficios obtenidos con una decisión. Por tanto, su dominio y control resulta de gran interés para los agentes tomadores de decisiones.

Enfoque de la Teoría Crítica.

Basado en la Teoría Crítica de la Escuela de Frankfurt y denominado por algunos teóricos como cognitivismo (Roth, 2010; Ordóñez-Matamoros, 2013; Boussaguet *et al.*, 2009), este enfoque surge como una réplica al modelo de la Elección Racional a partir del “giro argumentativo” (Fischer, 2003).

En las décadas de los 80’s y 90’s el lenguaje pasa a ocupar un rol central en las Ciencias Sociales dando lugar al “giro argumentativo”, corriente teórica que reconoce la importancia del lenguaje en la configuración de la realidad (Parsons, 2007). El principal aporte de esta corriente en el campo del análisis de políticas públicas, según Fischer y Forester (1993), es la noción de aprendizaje como un proceso continuo, recíproco y colectivo que ocurre mediante el discurso.

Desde este enfoque entonces, se entiende que las políticas públicas están hechas de palabras y que por ende, todas las etapas de su proceso requieren del uso de argumentos para su legitimación (Majone, 1997; Majone, 2001).

Conforme a tal planteamiento, la Teoría Crítica retoma los conceptos de las teorías de la retórica y de la comunicación para proponer un análisis discursivo de las políticas públicas, en el que la argumentación y la persuasión ocupan un lugar central (Majone, 1997; Fischer, 2003).

Giandomenico Majone y Frank Fischer son algunos de los principales representantes de este enfoque, ambos proponen entender al análisis de políticas como una práctica discursiva que tiene al argumento como su unidad básica (Majone, 1997; Fischer, 2003). Según el primer teórico, tal modelo argumentativo del análisis “supone

⁶ Traducción propia.

que los analistas muy pocas veces pueden demostrar la corrección de sus conclusiones, de modo que sólo producen pruebas más o menos persuasivas y argumentos razonables” (Majone, 1997: 80).

Fischer (2003) señala al respecto, que la teoría de la argumentación se basa en un razonamiento práctico que se caracteriza por estar fuertemente anclado a la noción de temporalidad. De acuerdo a esta descripción, las decisiones dependen de las personas, y por ende, sus ideas marcan y determinan el proceso de las políticas públicas. Los tomadores de decisiones, entonces, razonan en base a su forma de pensar. Y como dice este mismo autor, “aquí, la palabra "razonamiento" se refiere a un método para convencer a los adversarios o disuadir, y para llegar a un acuerdo con los demás sobre la legitimidad de una decisión”⁷(Fischer, 2003: 189).

El distanciamiento con la Elección Racional es evidente. Majone (1997) explica que la teoría de la Elección Racional fue diseñada para explicar la toma de decisiones de un individuo o un conjunto que actúa como tal, por lo que no tiene en cuenta la forma de llegar a acuerdos cuando la decisión debe ser tomada por varios individuos o agencias gubernamentales con intereses y objetivos divergentes. Por otro lado, este enfoque, también llamado decisionismo por este teórico, señala que las políticas siempre pueden ser analizadas en el lenguaje de toma de decisiones, sin tener en cuenta que muchas veces las características de la situación o la problemática a intervenir no permiten vislumbrar claramente las opciones, sus costos y sus consecuencias inmediatas como supone aquel modelo.

Sin embargo, la principal limitación que Majone (1997) encuentra en el decisionismo es que se concentra exclusivamente en los resultados sin analizar los procesos que conducen a ellos. De esta forma, la Teoría Crítica aboga porque el procedimiento de la toma de decisiones sea concebido como algo fundamental para la legitimación de la decisión misma más que como algo meramente instrumental.

La deliberación pública así, pasa a ser entendida como el método más apropiado para tomar decisiones. Desde este enfoque, el análisis de políticas contribuye a través de estrategias comunicativas al aprendizaje social, el mismo que se produce de forma colectiva en los procesos de deliberación democrática (Fischer, 2003).

⁷ Traducción propia.

Como vemos, en la Teoría Crítica la concepción del análisis de políticas públicas cambia. Majone (1997) explica que el concepto de dialéctica de los griegos describe perfectamente la función de este campo de estudio. La dialéctica era para los griegos un método de argumentación que se fundamenta en el uso de premisas razonables, es decir, que consiste en el intercambio de puntos de vista con el fin de llegar a un entendimiento compartido (Majone, 1997: 40-41).

La persuasión aquí cumple un rol importante. Persuasión no entendida como la manipulación de la opinión pública, sino como un intercambio bilateral que permite convencer mediante el discurso de la realización de una acción determinada (Majone, 1997).

La argumentación debe ser entendida, según Fisher (2003), como una forma de persuasión que busca convencer a la audiencia sobre la validez de nuestras ideas y propuestas. El analista hace uso de ella para seducir a la audiencia de que las acciones que él propone deben realizarse. Por tanto, desde un conocimiento experto, el trabajo del analista de políticas consiste en producir evidencias y argumentos para el debate público.

Ni siquiera los analistas técnicos de políticas pueden prescindir de la persuasión. Por una parte, los hechos y los valores están tan entrelazados en la elaboración de políticas, que los argumentos facticos no apoyados por la persuasión rara vez desempeñan un papel significativo en el debate público (Majone, 1997: 43).

Hay que subrayar que al señalar que el analista produce argumentos, definidos por Fischer como “una mezcla compleja de declaraciones fácticas, interpretaciones, opinión y evaluación” (Fischer, 2003: 191), éste deja de ser concebido como alguien neutral, tal como lo hacía la Elección Racional. Por ello, este mismo autor asegura que es necesario dar cuenta de que los argumentos de políticas suelen estar atravesados por las desigualdades de los recursos y las relaciones de poder (Fischer, 2003).

La información es considerada como un recurso fundamental para tomar decisiones, en ese sentido, quien tenga más información tendrá más poder. Teniendo en cuenta que, según este enfoque, tanto la definición del problema de política como la formulación de soluciones para el mismo están ancladas en prácticas retóricas e interpretativas, la información y las evidencias que se comparten con el auditorio

dependerán de la estrategia persuasiva del analista, de lo que quiera lograr y de lo que quiera convencer a los demás participantes del debate.

Al respecto, Fischer señala que “el objetivo de un análisis de políticas crítico es hacer que los actores políticos sean consientes de los discursos de política distorsionados o manipulados que caracterizan a acuerdos políticos desiguales o injustos y las estructuras de decisión que los producen” (Fischer, 2003: 202).

De esta manera, este enfoque diseñado para facilitar y fomentar el diálogo entre analistas y participantes busca elucidar la lógica de posiciones en pugna que está detrás del proceso de políticas públicas. Si bien es cierto que el modelo argumentativo que propone generar nuevas oportunidades para lograr consensos, la Teoría crítica nos recuerda que todo discurso es generado dentro de determinada configuración de poder por lo que la principal función del analista de política es develar y comprometer la relación de fuerzas existentes en la política, en lugar de limitarse a reproducirlas (Fischer, 2003).

Enfoque Neoinstitucionalista.

A finales de la década de los 80's surge el nuevo institucionalismo, una reformulación de la escuela institucionalista de pensamiento que había estado vigente desde los inicios de la Ciencia Política hasta mediados del siglo XX (Peters, 2003).

Esta nueva propuesta retoma algunas características del enfoque tradicional, pero también recoge las principales críticas hechas al mismo desde las corrientes dominantes en ese momento. Del conductismo y de la teoría de la elección racional⁸ toma, principalmente, la importancia otorgada a la agencia, mientras que del neo-marxismo⁹ acoge el interés por las relaciones de poder (Lowndes, 2010).

Así, el nuevo institucionalismo considera que no sólo la estructura determina la agencia sino que ésta también puede modificar a la primera. Por lo tanto, el análisis se concentra en la interacción entre instituciones e individuos (Lowndes, 2010).

⁸ El conductismo y la teoría de la elección racional, basados en la presunción de que las personas actúan autónomamente, afirman que el comportamiento del individuo se deriva de características socio-psicológicas o de un cálculo del posible beneficio propio, respectivamente (Peters, 2003; Lowndes, 2010).

⁹ El neo-marxismo analiza la estructuración de la acción política a partir de las relaciones capital/trabajo que dan origen a lo que denominan "poder sistémico" (Lowndes, 2010: 60).

La influencia del neo-marxismo en cambio, se evidencia cuando los neoinstitucionalistas se preocupan por las formas en que las instituciones encarnan o incorporan relaciones de poder y valores asociados a las mismas (Lowndes, 2010). De esta forma, el sesgo normativo fuertemente arraigado en el institucionalismo es desplazado por una postura crítica que no busca plantear las condiciones para un “buen gobierno” de acuerdo a determinados valores y modelos (Lowndes, 2010). Pierre resume claramente esta postura al declarar: “la estructura de gobernanza -que comprende la inclusión o exclusión de diferentes actores y la selección de instrumentos- no es neutral sino que está sustentada y es resultado de valores políticos”¹⁰ (Pierre 1999: 390 citado en Lowndes, 2010: 69).

El pasaje a un nuevo enfoque se sustenta principalmente en una redefinición del objeto de análisis. Las instituciones políticas ya no son vistas como organizaciones sino como patrones de comportamiento estables y recurrentes en el tiempo (Goodin, 1996: 22 citado en Lowndes, 2010: 61). Esta amplia concepción permite considerar como instituciones a estructuras formales tales como sistemas de gobierno, entidades públicas, etc.; e informales como convenios, acuerdos o un conjunto de normas compartidas.

Según Lowndes (2010), en el nuevo enfoque se reconoce que las convenciones informales pueden reforzar las reglas formales, pero también, que muchas veces pueden anularlas o modificarlas. De este modo, las instituciones ya no son consideradas “cosas” sino “procesos” mediante los cuales las conductas humanas logran estabilidad.

El neoinstitucionalismo reconoce así, que todos aquellos que vivimos en sociedad tomamos nuestras decisiones según una determinada configuración de incentivos (y desincentivos). Al respecto, Peters (2003) explica que las mismas personas tomarían decisiones diferentes según la institución dentro de la cual estén actuando en un momento específico.

Teniendo en cuenta tales aspectos, definimos de manera expresa a una institución como “un conjunto de reglas que guían y constriñen el comportamiento de los actores individuales” (Lowndes, 2010: 67).

En reconocimiento de algunas ideas del enfoque tradicional, el nuevo institucionalismo admite que estos procesos llamados instituciones están inmersos en contextos particulares (Lowndes, 2010). Por tanto, se parte de la concepción de que la

¹⁰ Traducción propia.

vida política no es independiente de las condiciones culturales y socioeconómicas, de la misma forma que las políticas públicas no son la mera compilación de las decisiones tomadas por actores políticos relevantes (Peters, 2003).

Si bien es cierto que, como señalan Hall y Taylor (1996), el neoinstitucionalismo no es un cuerpo unificado de pensamiento, hay que mencionar que, de manera general, las diferentes perspectivas existentes dentro del enfoque coinciden en las características hasta aquí descritas. Es necesario agregar en este sentido, que en cuanto a herramientas de la investigación, el método descriptivo-inductivo propio del institucionalismo es suplantado por el método deductivo en esta renovación (Lowndes, 2010).

Las influencias de otros enfoques y disciplinas han hecho que el nuevo institucionalismo presente una gran diversidad interna que es captada de diferente manera por cada teórico (Peters, 2003). Hall y Taylor (1996), por ejemplo, encuentran tres institucionalismos: el histórico, el de la elección racional y el sociológico. El institucionalismo histórico recurre a la teoría de la dependencia de la trayectoria¹¹ para explicar el desarrollo institucional y sus consecuencias no deseadas. Además, tiene en cuenta a las ideas como factores explicativos. El institucionalismo de la elección racional, fundamentado en la noción de que los individuos buscan maximizar su interés personal, entiende a la política como una serie de problemas de acción colectiva que son resueltos por las instituciones. Por último, el institucionalismo sociológico plantea que las instituciones son el resultado de procesos asociados con la transmisión de prácticas culturales, es decir, se preocupa por las formas instituciones que adquieren las normas a través del tiempo (Hall y Taylor, 1996).

Lowndes (2010) por otro lado, agrupa las perspectivas existentes en dos grandes grupos, la corriente normativa y la corriente inspirada en la teoría de la elección racional. La primera concibe a las instituciones como normas que no son neutrales sino que encarnan valores fundamentados en relaciones de poder determinadas, las mismas que determinan el comportamiento apropiado. La corriente de la elección racional argumenta, en cambio, que las preferencias individuales son determinadas por factores

¹¹ La teoría de la Dependencia del Sendero, según Mahoney (2001), explica que las instituciones surgidas en coyunturas críticas determinan el desarrollo posterior del sistema político. Para este autor, las coyunturas críticas son momentos históricos en los que actores clave deben tomar una decisión, la misma que producirá determinados efectos en el futuro. Precisamente, la dependencia del sendero viene dada por la dificultad, y hasta imposibilidad, de revertir los efectos de haber adoptado una alternativa particular (una política, coalición o institución).

endógenos. Las instituciones políticas afectan el comportamiento individual únicamente cuando alteran el contexto en el que los individuos persiguen sus objetivos y estrategias (Ostrom, 1999 citado en Lowndes, 2010: 66). Esta autora aclara que al calificar como normativo al primer grupo, se refiere a su preocupación por las normas y valores como variables explicativas, mas no al carácter normativo de establecer y proponer lo que debería ser (Lowndes, 2010).

En todos los casos, los neoinstitucionalistas concuerdan en que las instituciones son al mismo tiempo “productos humanos” y “fuerzas sociales por derecho propio” (Grafstein, 1988: 577-578 citado en Lowndes, 2010: 76). Los individuos acuerdan el conjunto de reglas que establecen el comportamiento “apropiado”, sin embargo, una vez que estas reglas son institucionalizadas adquieren la capacidad de determinar por sí mismas las acciones de los individuos (Lowndes, 2010).

Pero, ¿por qué resolvemos crear estructuras que nos limiten? La respuesta es que la incertidumbre sobre los resultados de nuestras acciones en relación con otros individuos, impone la necesidad de establecer “reglas de juego” que nos den la posibilidad de confiar en el futuro (Shepsle, 1989; Peters, 2003; Lowndes, 2010). Precisamente, la corriente que se concentra en desarrollar esta concepción es el neoinstitucionalismo de la elección racional. Al respecto Shepsle asegura:

La elección de una institución puede ser considerada como la elección de un juego en el que hay muchas incertidumbres, contingencias, situaciones desconocidas, información incompleta acerca de las preferencias de los demás. Una institución es elegida por los individuos utilizando inteligentemente la información disponible pero antes que los "valores" de muchos parámetros sean conocidos. Es, como he sugerido, una elección *ex ante* (Shepsle, 1989: 10).

El neoinstitucionalismo de la Elección Racional tiene sus inicios en el estudio del comportamiento del Congreso de Estados Unidos. Hall y Taylor (1996) explican que en los años 70's los analistas de la elección racional recurrieron a las instituciones en su afán de entender por qué las mayorías legislativas suelen ser estables en el tiempo a pesar de que cada legislador tiene un orden de preferencias diferente y que los temas parlamentarios presentan un carácter multidimensional que posibilita su tratamiento desde diversas perspectivas.

La paradoja fue resuelta cuando se comprendió que las instituciones del Congreso resuelven muchos de los problemas de la acción colectiva al reducir, mediante

la realización de acuerdos entre legisladores, los costos de transacción de las decisiones individuales. Como Williamson señala, “el desarrollo de una forma de organización particular puede ser explicada como el resultado de un esfuerzo para reducir los costos de transacción de emprender la misma actividad fuera de tal institución”¹² (Williamson, 1985 citado en Hall y Taylor, 1996: 943).

En la década de los 90, el neoinstitucionalismo de la Elección Racional desarrolla estudios sobre la evolución de instituciones políticas (Tsebelis, 1994), el comportamiento de coaliciones transnacionales (Laver y Shepsle, 1990), el levantamiento o la caída de regímenes internacionales (Keohane y Martin, 1994) y las transiciones democráticas (Przeworski, 1991; Geddes, 1994; Marks, 1992).

El supuesto de información imperfecta propio de la Teoría de la Elección Racional ocupa un rol central en esta corriente. La acción humana, entonces, crea instituciones en un intento por tener certezas aún con la información limitada que tenemos del contexto y de las acciones de los demás. En ese sentido, Knight afirma que las reglas institucionales proveen información tanto sobre el comportamiento posible de los individuos, como de las sanciones impuestas para su cumplimiento (Knight, 1992 citado en Lowndes, 2010: 67).

Si bien el neoinstitucionalismo de la Elección Racional se concentra especialmente en el rol de la información, hay que señalar que el nuevo institucionalismo, en todas sus versiones, considera a la información como un factor estructurante para la toma de decisiones. Es decir, la información es entendida como un insumo institucional, como un recurso necesario para la creación y el desarrollo de las instituciones.

La información como problema de política pública: una propuesta desde el neoinstitucionalismo.

El neoinstitucionalismo ha desarrollado ampliamente estudios sobre el diseño de políticas desde los cuales se concibe a la información como un instrumento de políticas públicas.

El *Policy Design* o *Diseño de Políticas* es una nueva orientación dentro del análisis de políticas públicas que hace su apareamiento en la década de los 80

¹² Traducción propia.

acompañando la reformulación del institucionalismo. Esta orientación plantea, según Howlett, que para entender la configuración de las políticas públicas se requiere analizar los actores, ideas e intereses involucrados en las etapas de formulación e implementación del proceso de las políticas (Howlett *et al.*, 2009; Howlett, 2011).

Recordemos que la noción del *policy cycle* o *ciclo de políticas*, introducida por Lasswell (1956), propone la concepción de las políticas públicas como un proceso compuesto de varias etapas que se siguen secuencialmente.

La idea del ciclo de políticas ha sido muy utilizada en el análisis de políticas y ha recibido diversas modificaciones según cada teórico. En el caso de Howlett (2011), se proponen cinco fases para la formación de políticas públicas: agenda setting, formulación de la política, toma de decisiones, implementación y evaluación. Entendiendo que el proceso de las políticas sigue la misma lógica que el método aplicado para la resolución de problemas, este autor explica que en la primera etapa ocurre el reconocimiento del problema, en la segunda se proponen las soluciones factibles para el mismo, en la tercera se selecciona la mejor solución posible, en la cuarta se hace aquella decisión efectiva, es decir, la solución entra en funcionamiento, y en la quinta se monitorean o evalúan los resultados de la política.

Desde esta concepción entonces, el diseño de políticas “implica un intento deliberado y consciente de definir los objetivos de la política y conectar estos con los instrumentos o herramientas que se espera que los alcancen”¹³ (Howlett *et al.*, 2014).

Sobre la evolución del diseño de política como una nueva orientación, hay que mencionar que experimenta su apogeo años más tarde de su surgimiento, después de una declinación del interés por parte de los expertos en políticas públicas en favor de los discursos de gobernanza y globalización propios de los 90's. La principal diferencia entre la literatura de cada una de estas dos orientaciones es que, mientras la especializada en diseño de políticas reafirma la centralidad del rol del gobierno tanto en la etapa de formulación como en la de implementación, los trabajos sobre gobernanza intentan explicar el detrimento del Estado en favor de la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas y promueven el uso de instrumentos basados en el mercado (Howlett *et al.*, 2014).

¹³ Traducción propia.

En el nuevo milenio el diseño de políticas regresa con nuevas preocupaciones alrededor de, por un lado, los espacios de diseño, entendidos como los contextos en los que se formulan las políticas, y por otro, del proceso temporal a través del cual evolucionan esos espacios (Howlett *et al.*, 2014). Huit e Ingraham señalan que el diseño de políticas analiza los medios a través de los cuales se cumplen las metas de la política, pero que también analiza las metas en sí mismas ya que la articulación de metas involucra, inevitablemente, consideraciones de factibilidad en circunstancias dadas (Huit, 1968 e Ingraham, 1987 citados en Howlett, 2011: 20).

Como vemos, el diseño de políticas define a las políticas públicas en términos de sus instrumentos (Bardach, 1980; Salamon, 1981; Howlett, 2000). Hood (1986) explica que este campo de estudio consiste en analizar las habilidades de diferentes tipos de instrumentos de políticas que afectan a los resultados y productos de las mismas. Ello incluye, según el autor, tener en cuenta los recursos requeridos por los instrumentos para cumplir con la función destinada.

Pero, ¿qué son los instrumentos? El neoinstitucionalismo concibe a los instrumentos como instituciones debido a que determinan el comportamiento futuro de los actores, al mismo tiempo que privilegian y restringen las posibilidades de acción de los mismos (Lascoumes y Le Galès en Boussaguet *et al.*, 2009).

Dentro de esa definición general, cada teórico del diseño de políticas ha desarrollado el concepto de diferentes maneras. Lascoumes y Le Galès (2007), por ejemplo, señalan que los instrumentos de políticas son dispositivos técnicos y sociales que le permiten al Estado organizar relaciones sociales específicas según sus propias representaciones y significados. En este sentido, cada instrumento está diseñado según una particular visión de la relación entre la sociedad y el gobierno, la misma que determinará el modo de regulación que se llevará adelante.

Salamon (2000) por su parte, define a los instrumentos de políticas como los mecanismos que la acción pública utiliza para hacer frente a los problemas públicos. Dichos mecanismos determinan, según el autor, los actores que participarán en la implementación de la política, y las funciones e interacciones que aquellos cumplirán en tal proceso.

De esta manera, el neoinstitucionalismo plantea que los instrumentos son portadores de valores que responden a representaciones particulares, y por ende, su

selección condiciona la estructura del proceso de la política y sus posteriores resultados (Lascoumes y Le Galès, 2007).

Al respecto, Howlett (2011) explica que los instrumentos son sujetos de deliberación y entran en actividad en todas las etapas del proceso de las políticas públicas. Ellos son de diferentes tipos y afectan tanto la fase de agenda-setting como al proceso de formulación, así como también condicionan la toma de decisión, la implementación y la evaluación. Sin embargo, el autor aclara que la preocupación de los diseñadores de políticas está centrada en aquellos instrumentos que están relacionados a la formulación y la implementación.

Lascoumes y Le Galès (2007) comparten esa visión política de los instrumentos propuesta por Howlett. Al definir a las políticas públicas como “espacios sociopolíticos contruidos tanto por técnicas e instrumentos como por objetivos y contenidos”¹⁴ (Lascoumes y Le Galès, 2007: 8), estos autores remarcan que los instrumentos de políticas están asociados a relaciones de poder por lo que no son instituciones neutrales.

Dentro de esta discusión, en las últimas tres décadas la literatura neoinstitucional se ha concentrado en desarrollar una perspectiva genérica para el análisis de los instrumentos de políticas que propone diversas categorizaciones de los mismos. Recordemos que la nueva orientación del diseño de políticas se enfoca en el rol central del gobierno en la formulación e implementación de las mismas, por lo que los diferentes teóricos de esta perspectiva tratan de identificar los recursos básicos de los gobiernos para incidir en la sociedad (Hood, 2007).

Entre las tipologías más conocidas encontramos la de Schneider e Ingram (1990) que enuncian que los instrumentos pueden ser de autoridad, de incentivos, de capacidad, simbólicos y exhortatorios, de aprendizaje. Los primeros son normativas creadas por los sistemas legítimos del gobierno para guiar el comportamiento de los agentes. Los instrumentos de incentivos están relacionados a la obtención de “pagos”, como los denominan los autores, por la realización de determinadas acciones. Los pagos pueden ser económicos pero también morales, de reconocimiento, etc. Entre los instrumentos de capacidad se incluye la información, el entrenamiento, la educación y los recursos que habilitan a los individuos o agencias a tomar decisiones y actuar. Las creencias y valores de los agentes entran en funcionamiento en los instrumentos simbólicos o

¹⁴ Traducción propia.

exhortatorios que buscan generar comportamientos a partir de la identificación de los ciudadanos con los objetivos de la política. Los últimos instrumentos están relacionados con la capacidad de aprendizaje de los agentes, por lo que el gobierno puede provocar conductas mediante la promoción de la interacción entre poblaciones objetivo y agencias públicas.

Las clasificaciones centradas en el control institucional incluyen de forma más evidente a la información como un importante instrumento del gobierno (Lascoumes y Le Galès, 2007; Hood, 2007).

Dentro de este grupo encontramos la propuesta de Evert Vedung con la división “zanahorias, palos y sermones”¹⁵ para referirse a las acciones de incentivo, castigos y comunicación llevados adelante por el gobierno. Tales acciones responden a los instrumentos de tres tipos: económicos, de regulación y de información, respectivamente (Evert Vedung citado en Bertelmans-Videc *et al.*, 1998).

Hood también forma parte de este grupo (Hood, 2007). Basado en los componentes básicos de cualquier sistema de control, este autor encuentra cuatro categorías de instrumentos: nodalidad, autoridad, tesoro y organización. Los instrumentos de nodalidad se refieren a la capacidad del gobierno para ocupar un lugar central en las redes de información. La autoridad en cambio, está relacionada al poder legal y demás recursos de legitimidad que posee el gobierno. Se denomina tesoro a los recursos económicos y activos fijos del gobierno. Mientras que la organización denota la capacidad de acción directa que posee el gobierno a través de la burocracia y las fuerzas públicas (Hood, 2007).

A partir de esta categorización, denominada NATO por sus siglas, Hood (2007) critica la tricotomía de “zanahorias, palos y sermones” por no incluir la dimensión de organización correspondiente al conjunto de actividades relacionadas a la estructura física y humana que requieren los gobiernos para controlar y vigilar. Además, este teórico menciona que la propuesta de Evert Vedung, al estar basada en la sociología genérica de Etzioni, puede aplicarse a cualquier organización por lo que no tiene en cuenta las características específicas de un gobierno (Vedung, 1998 citado en Hood, 2007).

¹⁵ Traducción propia de la frase “carrots, sticks and sermons” (Bertelmans-Videc *et al.*, 1998).

En la actualidad la tipología de Hood (1986) es la más utilizada debido a que tiene la ventaja de plantear una clara diferenciación de los instrumentos en base a un criterio concreto de los tipos de recursos con los que cuenta el Estado. Además, dicha clasificación presenta un número limitado de categorías lo que le otorga practicidad y mayor inteligibilidad a la propuesta.

Al respecto, Margetts (2009b) asegura que la propuesta de Hood tiene en cuenta los principales aspectos del sistema de control del Estado, por lo que resulta útil para analizar las diferentes dimensiones de la acción pública y su evolución. Así, cualquier política pública presenta una mezcla de los cuatro recursos del gobierno. Esta autora ofrece el ejemplo de un programa que busca reducir los índices de fumadores. Este programa, que está contenido en la política de salud, puede incluir una campaña de advertencia e información pública sobre los efectos dañinos de fumar (nodalidad), la expedición de normativas que prohíban fumar en lugares públicos (autoridad), el aumento de los impuestos a la venta de cigarrillos a modo de desincentivo a los fumadores (tesoro), y la provisión de ayuda profesional a los fumadores para que puedan salir de tal adicción (capacidad organizacional).

Para hablar de la información específicamente, Hood (1986) propone el concepto de *nodalidad* y al hacerlo problematiza a la información como instrumento de políticas públicas. La *nodalidad* hace referencia a la función del Estado en los flujos de información. En este sentido, se considera que el gobierno ocupa una posición estratégica desde la cual puede, al mismo tiempo, administrar y receptor información (Hood, 1986).

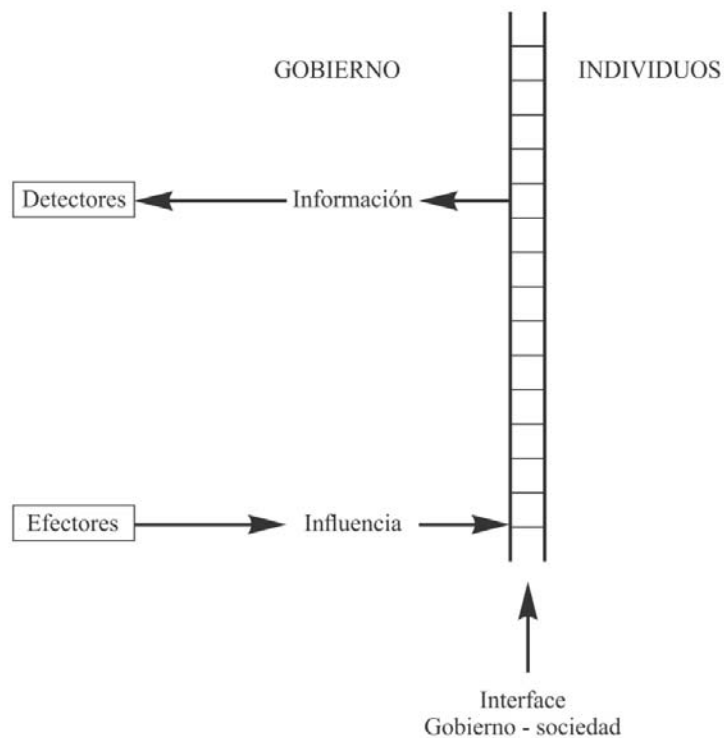
Pierre y Peters (2000) señalan que el Estado requiere de grandes cantidades de información para llevar a cabo sus funciones de control y coordinación. Como hemos mencionado anteriormente, la información es precisamente la que permite articular acciones y tomar decisiones. De tal forma, el proceso de las políticas públicas requiere, por un lado, de la recolección de información para tomar decisiones, y por otro, de la producción de información para legitimar aquellas decisiones.

Hood (1986) explica al respecto, que el factor limitante de la nodalidad es la credibilidad. Al ser un recurso que se objetiva en los mensajes enviados y recibidos desde y hacia el gobierno, la información debe ser creíble, debe parecer confiable para que pueda cumplir con su propósito.

La propuesta de Hood resulta por demás interesante debido a que reconoce el importante rol que la información cumple en las actividades propias del gobierno, y por ende, en las políticas públicas. A continuación nos concentraremos en los diferentes aspectos de este instrumento partiendo de la teoría de este autor.

Para avanzar en el análisis de la nodalidad debemos introducir la distinción que propone Hood (1986), y luego retomamos Hood y Margetts (2007), sobre las funciones de *detector* y de *efector* del gobierno (Gráfico 1). La primera se refiere a la capacidad del Estado para obtener información de la sociedad, y la segunda está relacionada a su capacidad de impactar en la misma. La relación entre estos dos aspectos se fundamenta en que la información que se obtiene con los detectores es la que permite al gobierno tomar decisiones y actuar a través de los efectores.

Gráfico 1. Detectores y efectores del Gobierno



Fuente: Adaptado de Hood y Margetts, 2007.

Estas funciones, que corresponden a los dos componentes básicos de un sistema de control, conforman las dos dimensiones que presenta cada instrumento de políticas. Así,

los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización se dividen a su vez en detectores y efectores, llegando a completar el esquema NATO con ocho divisiones.

Hood (1986) aclara que a pesar de que esta última clasificación es aplicable para cualquier sistema de control, sea este natural o creado, su utilidad para analizar las capacidades del gobierno radica en que estas dos funciones son básicas para su existencia, e incluso para su efectividad.

La nodalidad entonces presenta dos dimensiones. Su dimensión detectora se centra en la tarea de recopilación de información, la misma que se realiza a través de *receptores nodales*. Como señalan Hood y Margetts (2007), aquí el gobierno está confiando principalmente en su recurso de nodalidad, es decir, en su capacidad de centralidad, visibilidad e interconexión. Los receptores nodales recogen tanto los datos ofrecidos espontáneamente denominadas *ofertas no solicitadas* por los autores, como aquellos datos que se derivan de las interacciones de diversas agencias estatales con los ciudadanos a las cuales los autores llaman *información como subproducto*. Hay que agregar en ese aspecto, que el gobierno además puede obtener información al insertarse como nodo en sistemas de datos o realizando investigaciones directas (Hood, 1986).

En una especie de escala de los receptores nodales podemos decir que las ofertas no solicitadas corresponden a los receptores nodales más pasivos ya que es información que el gobierno obtiene libremente, es decir, no implica costo alguno. Por el contrario, la investigación directa, en la cual los oficiales del gobierno tratan de obtener información directamente de las personas, se constituye en el receptor nodal más activo (Hood, 1986; Hood y Margetts, 2007).

La otra dimensión de la nodalidad, la efectora, se ocupa de modelar o determinar de alguna forma el comportamiento de los individuos. La supresión de información y la propagación directa de información son los mecanismos usados por el gobierno para tal fin (Hood, 1986; Hood y Margetts, 2007).

En cuanto a la supresión de información, Hood y Margetts (2007) explican que el guardar información es tan importante como la transmisión de la misma. En su afán de controlar las reacciones que produce la información que se difunde, los gobiernos pueden modificar los hechos ocurridos, darle un determinado énfasis o enfoque a los datos, e incluso pueden simplemente guardar silencio y desestimar la importancia de un

suceso. La supresión de información es concebida por los autores como una forma de engañar a los ciudadanos.

La propagación directa de información ocurre cuando el gobierno difunde información sin necesidad de intermediarios. Según los autores, hay mensajes hechos a la medida y mensajes dirigidos a grupos. Los primeros se caracterizan por ser información adaptada especialmente para un receptor. Mientras que los segundos llevan información para un grupo particular de destinatarios que tienen cualidades comunes (Hood y Margetts, 2007).

Finalmente, hay que mencionar la modalidad más amplia de este mecanismo, los mensajes generales. Estos están diseñados para llevar información a todas las personas o a aquellas a las que les interese la misma. El ejemplo más conocido de información que está dirigida para una audiencia en general es la propaganda. Mucha de la información que el gobierno envía a la sociedad sale como propaganda, es decir, que la forma de su emisión es diseñada para persuadir a los ciudadanos (Hood, 1986). Hood y Margetts nos hacen notar que “incluso fuera de los canales que son convencionalmente concebidos como medios de comunicación, nosotros podemos estar expuestos a mensajes del gobierno, mensajes que a veces son subliminales y que nos interpelan sin que seamos conscientes de ello”¹⁶ (Hood y Margetts, 2007: 28).

La información dirigida a las personas con cierto interés está relacionada a los mensajes que el gobierno libera a la sociedad en general pero que sólo pueden acceder a su información quienes conocen el código en el que fue comunicado. Los mismos teóricos señalan que este tipo de mensajes requieren algún grado de esfuerzo por parte de los receptores para lograr captar la llamada de atención (Hood y Margetts, 2007).

Como hemos visto, la nodalidad resulta ser un recurso del gobierno sumamente complejo que abarca la información en el sentido más amplio sin limitarse únicamente a lo que es difundido a través de los medios de comunicación masivos como radio, prensa y televisión.

¹⁶ Traducción propia.

Los efectos de la información.

La literatura académica ha tratado ampliamente los efectos de la difusión de información en el ámbito político, sin embargo, la preocupación más común está relacionada a la influencia de la información otorgada por los medios de comunicación.

Los estudios conocidos con el nombre de *Agenda-Setting*, concluyen que los medios pueden efectivamente centrar la atención pública en determinadas cuestiones o problemas mediante la priorización de unas historias sobre otras (McCombs y Shaw, 1972; Berelson *et al.*, 1954).

Como afirma Garraud (1990), “los medios masivos de comunicación, a través de la presentación selectiva de informaciones (o su ocultación), su repetición, la construcción dramatizada de la noticia, etc., logran condicionar y presionar al gobierno para que se ocupe de tal o cual problema” muchas veces incluso sin que haya una demanda social inicial (Roth, 2013: 66).

La información otorgada por los medios, entonces, tiene la capacidad de establecer la agenda pública. Por agenda pública entendemos a todos aquellos asuntos que los miembros de una comunidad política consideran merecedores de una atención pública y que son jurisdicción de una autoridad gubernamental (Smith *et al.*, 1999).

Hay que aclarar que la agenda pública no es la misma que la agenda de gobierno. Esta última se confecciona a partir de la primera (Smith *et al.*, 1999). La agenda de gobierno, o lo que algunos autores llaman agenda política (Roth, 2010), está compuesta por los asuntos que los gobernantes seleccionan y ordenan como objeto de su acción. En ese sentido, para que determinadas cuestiones puedan estar dentro de la agenda de gobierno, estas deben ser de amplio conocimiento público, una importante parte del público debe considerar que se requiere algún tipo de acción al respecto, y esta acción debe ser competencia de un organismo público (Tirenni y Ruiz, 2006).

Por lo tanto la agenda pública es más amplia, abstracta y general que la agenda de gobierno. El sistema político selecciona de la agenda pública que se conforma en la sociedad, problemas específicos para ser ingresados en la agenda de gobierno y establece una jerarquía entre ellos. En este proceso de selección de cuáles cuestiones entran en la agenda y en qué orden, los medios masivos de comunicación adquieren en la últimas décadas un rol fundamental.

Otra visión postula que la información otorgada por los medios de comunicación afecta la opinión pública (Soroka *et al.*, 2013). Tal es el caso de la teoría del *framing* que se centra en analizar el tratamiento específico que los medios dan a los temas, caracterización que influirá en la comprensión que tenga la audiencia de los mismos y por ende, actuará sobre las percepciones de lo que está ocurriendo (McCombs, 2004; Entman, 1993).

Monzón Arriba (1990) define la opinión pública como “la discusión y expresión de los puntos de vista del público (o los públicos) sobre los asuntos de interés general, dirigidos al resto de la sociedad y, sobre todo, al poder” (Monzón Arriba, 1990: 137). Este concepto dinámico y conflictivo de la opinión pública, sobre todo en cuanto a su proceso de formación se refiere, hace énfasis en el hecho de que en la actual sociedad ésta se constituye en la principal herramienta del pueblo para presionar con sus demandas al poder político, a través de un proceso donde se hacen públicos ciertos problemas, sobre todo aquellos comunes, para comprometer de manera alguna a los poderes públicos en la respuesta o solución de estos.

Por otro lado, encontramos la propuesta de Gerstlé (2005) que bajo la noción de *efectos de información* muestra que el manejo de la información es determinante en la construcción de problemas públicos. Entendidos como resultados de accesibilidad procurados por la comunicación, los *efectos de información* están relacionados a lo que se ha hecho comprensible a través de los medios de comunicación, es decir, de los datos que ellos difunden. En ese sentido, este autor explica que la información accesible mediante los medios:

En primer lugar, va focalizar la atención pública más o menos según el objeto; en segundo lugar, va a contribuir a configurar el objeto y por lo tanto, sus percepciones públicas al privilegiar ciertas interpretaciones y al inducir, por ejemplo, atribuciones de responsabilidad a tal o cual actor; tercero, el efecto de información va a "atraer" el juicio al imponer con su insistencia ciertas consideraciones como criterios de juicio del objeto, del actor o de la situación. Los tres efectos así descritos corresponden al efecto agenda, el efecto de encuadre y el efecto de atracción (Gerstlé, 2005: 103).

Dicho de una manera más simple, Gerstlé (2005) afirma que la información afecta la comprensión de los acontecimientos o temas al emitir juicios que manipulan las categorías de entendimiento. La información, entonces, influye en las concepciones de la realidad a pesar de que ese no sea su cometido directo o intencional.

Precisamente, hablando de la información que tiene como objetivo evidente influir en los pensamientos y percepciones de las personas hay que analizar a la propaganda política. Definida por Bartlett como “una tentativa para ejercer influencia en la opinión y la conducta de la sociedad, de manera que las personas adopten una opinión y una conducta determinadas” (Bartlett, 1940 citado en Domenach, 2009: 8), la propaganda política suele ser comparada con la publicidad y la educación debido a que emplea un conjunto de medios para crear o modificar preferencias, y porque busca influir en la actitud fundamental de los individuos, respectivamente. Pero los teóricos aclaran que se diferencia claramente de ellas en el hecho de que ésta persigue un fin político y no comercial, y que su objetivo es convencer en lugar de formar (Domenach, 2009).

Desde el Estado la propaganda política es entendida en la actualidad como “una empresa organizada para influir y dirigir la opinión” que usa las técnicas de información y comunicación disponibles (Domenach, 2009: 11).

Otra manera de caracterizar la información que proviene de parte del gobierno es la comunicación de gobierno. Canel y Sanders (2010) definen a la comunicación de gobierno como aquella que implica el desarrollo y actuación, en un tiempo determinado, de una institución pública con función ejecutiva, entre las que se incluyen desde un presidente, hasta un ministerio o alcaldía. Se hace un énfasis en que esta comunicación se caracteriza por estar limitada a un período de tiempo, debido a que un gobierno dura cuatro o cinco años, por lo que su plan de comunicación no puede sobrepasar dicho plazo (Canel y Sanders, 2010: 12-13).

La comunicación de gobierno, preocupada por la trasmisión de mensajes desde el gobierno a los ciudadanos durante el período del mandato, ha sido mucho menos tratada en la literatura teórica. Esta se ha concentrado más en desarrollar los diferentes aspectos de la comunicación de campaña, es decir, de la información que se difunde en los procesos electorales, la misma que puede catalogarse también, como propaganda política.

Sin duda, la información, a pesar de que no tenga una intención o finalidad evidente, impacta en la sociedad mediante la reafirmación o transformación de las concepciones que cada individuo tiene de la realidad.

El impacto de la tecnología en la información.

Con respecto a la nodalidad en la actualidad, hay que mencionar que todos los recursos del gobierno se han visto afectados por los avances tecnológicos ocurridos en las últimas décadas (Margetts, 1999a; Hood, 2007; Hood y Margetts, 2007).

La invención de la computadora y la masificación de internet han transformado la principal función de las burocracias públicas que consiste en registrar y clasificar información, además de reducir dramáticamente los costos de transacción que derivaban de ciertas actividades estatales (Margetts, 1999a; Hood y Margetts, 2007). Hay que resaltar, de manera general, que la provisión de servicios públicos ha tenido que responder a las nuevas demandas que plantea una sociedad interconectada (March y Olsen, 1995; Dunleavy *et al.*, 2008).

El amplio desarrollo que han tenido las tecnologías de la información ha significado la modificación del ejercicio de la autoridad por parte de las agencias gubernamentales, el mejoramiento de la administración económica y la reducción de la burocracia, en relación a los instrumentos de autoridad, tesoro y organización, respectivamente (Margetts, 1999a).

La nodalidad es un caso aparte. Como explican Hood y Margetts (2007: 188), la nodalidad es el recurso del gobierno que más ha sido afectado por el desarrollo tecnológico debido a que hoy los flujos de información circulan con mayor libertad y rapidez que nunca antes.

Estos autores explican que en la actualidad la nodalidad presenta variaciones en dos sentidos principalmente. El primero tiene que ver con la competencia que el Estado ha tenido que enfrentar en cuanto a fuentes de información. La diversificación de los medios de comunicación y la invención del internet que nos permite acceder fácilmente a grandes cantidades de datos, hacen que el gobierno pueda ser menos visible y eficaz como una fuente de información para el público. Por otro lado, los avances tecnológicos han creado nuevas oportunidades para otorgar nodalidad al Estado sin la necesidad de realizar fuertes inversiones en la organización como ocurrió con el servicio de correo (Hood y Margetts, 2007).

En el primer caso, ya sea para provocar algún comportamiento específico por parte de los ciudadanos o simplemente para anunciar algo, el gobierno tiene que competir con fuentes de información privadas e incluso con otros gobiernos. En un

mundo virtual donde los sitios de subastas, los artistas y las páginas de venta online tienen muchos más seguidores que los sitios oficiales de los gobiernos¹⁷, el Estado se encuentra en una lucha por la nodalidad. “Esta competencia pone a los gobiernos bajo una presión continua para mantenerse dentro de las tendencias sociales de internet”¹⁸ (Hood y Margetts, 2007: 190).

Margetts (2009b) añade que debido a que la información circula rápidamente a través de redes virales con aplicaciones como Facebook y Twitter, la nodalidad del gobierno, y de cualquier organización, ha pasado a depender de su habilidad para operar dentro de estas redes, lo que está directamente relacionado con su capacidad de adaptación al nuevo contexto informacional.

Los medios de comunicación tradicionales representan para el Estado el mismo problema que internet en este sentido. Es más, la mayoría de estos medios tienen páginas web como plataformas que complementan sus versiones convencionales, lo que los hace entrar en lógica de las tendencias.

En adición al internet, la proliferación de otros canales de comunicación (televisión, radio y prensa escrita) en la era digital también hace que la tarea de enviar un mensaje al público en general sea más difícil debido a la proliferación de lugares alternativos donde el público pone su atención¹⁹ (Hood y Margetts, 2007: 43-44).

Hay que agregar, además, que el rápido aumento de fuentes de información ha fragmentado las audiencias potenciales del gobierno complicando aún más la tarea de diseminar información (Margetts, 2009b). Hoy en día los ciudadanos pueden elegir entre varias opciones para informarse, por ello, los datos que circulan a través de los medios tradicionales no tienen el mismo efecto que antes. Esto plantea la necesidad de una estrategia del gobierno que cubra una amplia gama de canales de información.

En cuanto a los beneficios que la tecnología puede brindar al Estado en materia de nodalidad, resaltan la mayor eficacia en el procesamiento de datos que ofrece la computadora y la posibilidad de interceptar información a través de los teléfonos celulares, las compañías proveedoras de internet y los motores de búsqueda en internet (Margetts, 1999a). Si bien estas formas de recolección de información dependen del

¹⁷ Según datos proporcionados por *Observer 2006*, eBay cuenta con 168 millones de usuarios, la red social *myspace* con 100 millones y la tienda online de libros *amazon* tiene 25 millones de clientes en más de 250 países (Hood y Margetts, 2007: 190).

¹⁸ Traducción propia.

¹⁹ Traducción propia.

sector privado, por las grandes empresas que están encargadas de la provisión de esos servicios, Hood y Margetts (2007) nos explican que el Estado tiene la posibilidad de obligar a estas empresas, mediante leyes, decretos, etc., a entregar dicha información. Así, aseguran que “el mero uso de su autoridad formal puede ser suficiente para poner todas esas impresionantes facilidades del sector privado a trabajar para el gobierno”²⁰ (Hood y Margetts, 2007: 191).

Los cambios hasta aquí descritos nos llevan a preguntarnos si la propuesta de Hood (1983) sigue siendo útil para analizar la nodalidad en los tiempos de la era digital. Margetts (1999a) responde al respecto, que la tecnología no cambia por sí misma la naturaleza inherente de los instrumentos de políticas sino que las organizaciones públicas utilizan la tecnología para modificar la forma en que los instrumentos son usados. En ese sentido entonces, la nodalidad continúa cumpliendo las funciones de detector y efector, y por ende, el esquema de Hood sigue siendo explicativo de la necesidad del gobierno de controlar la información.

Hay que recalcar, sin embargo, que las tecnologías de la información pueden cambiar ampliamente los costos y el sentido práctico de diferentes modos de acción. Al respecto, Hood y Margetts (2007) afirman que los avances tecnológicos han tenido un mayor impacto en los recursos detectores del gobierno, que en los efectores. La utilidad de los teléfonos móviles o celulares para la obtención de datos, y el hecho de que casi todas las personas poseen uno, es un ejemplo emblemático en este aspecto.

Estos autores incluso hablan de *cyber-detección* al referirse a los mecanismos tecnológicos que han contribuido a la recopilación de información. En este grupo se incluye, por ejemplo, la cámara de video que ha permitido filmar a los conductores que exceden el límite de velocidad, el GPS (Global Positioning System) que nos deja conocer la ubicación de las personas y los microchips que se implantan en los perros o animales con el fin de tener registrada toda su información (Hood y Margetts, 2007).

Hood y Margetts (2007) aseguran así, que la dimensión efectora del gobierno, la que busca incidir en la sociedad, ha sido menos transformada por la era digital.

En el ámbito específico de la nodalidad, según nuestro análisis, la proliferación de canales de comunicación ha desafiado la capacidad del gobierno de modificar los comportamientos de los individuos a través de la información. De esta manera, en las

²⁰ Traducción propia.

últimas décadas el gobierno ha entrado en una competencia por la nodalidad, o *cybernodalidad* como la denominan estos autores, para poder seguir ejerciendo su función efectora. Los últimos teóricos nos explican que “si la tendencia continúa, la nodalidad del gobierno en la era digital será crecientemente frágil, volátil y fuertemente ganada” (Hood y Margetts, 2007: 191).

En este contexto, la nodalidad ha pasado a ocupar un lugar prioritario en la agenda política de los gobiernos convirtiéndose en un problema de política pública en sí misma. Y es que la importancia de la nodalidad en un entorno dominado por la tecnología de la información radica, precisamente, en que es el único recurso del Estado que tiene el potencial de modificar la naturaleza de las interacciones entre el gobierno y sus ciudadanos (Margetts, 1999b).

Las nuevas tecnologías permiten obtener información de sus usuarios fácilmente, pero al mismo tiempo, abren la puerta al desarrollo de nuevos mecanismos de participación que constriñen la acción del gobierno.

Aunque queda claro que las capacidades y los instrumentos del Estado no se han modificado, se debe resaltar que los desarrollos tecnológicos han impactado profundamente en la relación que el Estado mantiene con sus ciudadanos. Como señalan Pierre y Peters al referirse al contexto actual: “la naturaleza de los puntos de contacto entre el gobierno y la sociedad se ha transformado” (Pierre y Peters, 2000: 93).

Metodología.

La circulación de información y su complejidad en el mundo actual se ha convertido en una de las principales preocupaciones de los gobiernos impulsando la construcción de la misma como un problema a resolver, y por ende, como objeto de política pública.

En esta investigación analizamos dicho fenómeno aplicando un enfoque cualitativo a través del estudio del caso de la Política de Comunicación de Ecuador durante el período 2007-2015. Esta política constituye un interesante ejemplo de los intentos de los gobiernos por recuperar su centralidad en el terreno de la nodalidad.

El análisis hará uso de dos metodologías que pueden complementarse perfectamente, el análisis por instrumentos de políticas propuesto por Howlett y el Process Tracing o seguimiento de procesos desarrollado principalmente por Beach.

Ambas metodologías parten del estudio de un caso único que permite teorizar a partir de la profundización del análisis.

Esquema NATO: El análisis de las políticas públicas por sus instrumentos.

El neoinstitucionalismo propone a los instrumentos también como una metodología. Recordemos que los instrumentos de políticas son técnicas que utilizan los recursos del Estado para cumplir las metas del gobierno (Howlett *et al.*, 2006). De tal forma, el analizar las políticas públicas por sus instrumentos permite conocer los medios más idóneos u óptimos para incidir en la realidad social (Howlett, 2011).

En las dos últimas décadas el diseño de políticas ha desarrollado tres formas de aplicar el estudio de los instrumentos para analizar las políticas públicas (Howlett *et al.*, 2006).

El primer método, denominado *Enfoque Convencional*, se concentra en hacer evaluaciones deductivas de los límites que definen el sector de la política. Las acciones de esta propuesta están encaminadas a aislar instrumentos sobre la base de dominios sectoriales. Tenemos entonces, una clasificación de políticas según su campo de aplicación como salud, energía, telecomunicaciones, etc. (Howlett *et al.*, 2006).

Una de las mayores limitaciones de esta estrategia, según Howlett, Kim y Weaver (2006), radica en la dificultad académica de construir los dominios que viene dada por la naturaleza subjetiva de las interpretaciones de la realidad social. Diferentes investigadores describen y entienden de formas diferentes los dominios o campos de las políticas públicas. En palabras de los autores, “la construcción social de categorías de dominio conduce a problemas de precisión y replicabilidad, entre otros”²¹ (Howlett, Kim y Weaver, 2006: 135).

El *Método de Programas* es la segunda forma de estudiar las políticas por sus instrumentos. Ideado por Richard Rose (1988a; 1988b), este método, que es una réplica a la anterior propuesta, plantea realizar la definición de dominios de políticas públicas mediante el uso de los programas del gobierno que ofrecen información sobre el uso de los recursos estatales. Los programas son definidos aquí como actividades o preocupaciones concretas que involucran a determinadas agencias públicas y al Ministerio de Finanzas (Howlett *et al.*, 2006).

²¹ Traducción propia.

El último planteamiento es el *Método Legislativo* que propone definir el “espacio de la política pública” mediante la realización de un inventario de instrumentos (Howlett *et al.*, 2006). Según Hosseus y Pal (1997), la naturaleza de los instrumentos, y por ende su clasificación, está determinada por la legislación y regulaciones adoptadas dentro de un sector específico. En ese sentido, las políticas públicas estarían delimitadas por sus instrumentos de regulación.

A partir de estas proposiciones, Howlett, Kim y Weaver (2006) desarrollan un método propio que toma los aportes de los métodos de programas y legislativo. Así, como primer paso recomiendan el definir la unidad de análisis, es decir, el espacio de la política pública que es de nuestro interés. Para ello es necesario determinar cuáles son los límites (aspecto sectorial) y componentes (aspecto instrumental) de la política pública.

Tabla 1. Complejidad de un ámbito político

Número de agencias involucradas			
		<i>Alta</i>	<i>Baja</i>
Número de programas involucrados	<i>Alta</i>	Complejo	Intraburocrático
	<i>Baja</i>	Interburocrático	Simple

Fuente: Adaptado de Howlett, Kim y Weaver, 2006.

Aquella delimitación nos permite categorizar a la política como un espacio simple o complejo. Como vemos en la Tabla 1, el primero está compuesto por un bajo número de agencias al igual que por un bajo número de programas, el segundo en cambio, involucra un alto número de agencias y de programas (Howlett, Kim y Weaver, 2006).

La orientación del diseño de políticas, como mencionamos anteriormente, presenta una evolución en el estudio de los instrumentos, en ese sentido, la concepción moderna y actual de los instrumentos como metodología presenta la característica de estar comprometida con la discusión y evaluación de combinaciones de instrumentos más que con el estudio de instrumentos individuales (Howlett *et al.*, 2014:7).

Siguiendo esa tendencia, Howlett, Kim y Weaver (2006) retoman la tipología de instrumentos elaborada por Hood (1986), el esquema NATO que ya hemos explicado, pero van un paso más adelante distinguiendo dos dimensiones de los instrumentos de políticas. La dimensión sustantiva se refiere a la incidencia del gobierno a través de la

política en la producción y entrega de bienes y servicios de la sociedad. La dimensión procedimental por su parte, está relacionada a la incidencia del gobierno en las relaciones entre actores estatales y no estatales (Howlett y Ramesh, 2003). La Tabla 2 nos ofrece algunos ejemplos de cada instrumento con su correspondiente dimensión.

Tabla 2. Taxonomía de los instrumentos de políticas

		Recursos del Estado			
		<i>Nodalidad</i>	<i>Autoridad</i>	<i>Tesoro</i>	<i>Organización</i>
Propósito general del uso del instrumento	<i>S</i> <i>U</i> <i>S</i> <i>T</i> <i>A</i> <i>N</i> <i>T</i> <i>I</i> <i>V</i> <i>O</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría • Capacitación • Presentación de informes y registros 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación • Autoregulación • Licencias • Realización de Censos 	<ul style="list-style-type: none"> • Donaciones • Tasas al usuario • Préstamos • Créditos fiscales • Encuestas de sondeo 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración • Empresas públicas • Vigilancia • Consultores • Mantenimiento de registros
	<i>P</i> <i>R</i> <i>O</i> <i>C</i> <i>E</i> <i>D</i> <i>I</i> <i>M</i> <i>E</i> <i>N</i> <i>T</i> <i>A</i> <i>L</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de información • Ocultamiento de información 	<ul style="list-style-type: none"> • Tratados • Comités asesores / Comisiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación de grupos de intereses / creación 	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencias • Comisiones de investigación • Reforma institucional

Fuente: Adaptado de Howlett, Kim y Weaver, 2006 (Adaptado de Hood, 1986 y Howlett, 2000).

Los instrumentos, entonces, deben ser clasificados en esas ocho categorías, cuatro correspondientes a los recursos del Estado: de información, normas y leyes, económicos y financieros, y de estructura; y dos relacionadas con el propósito que tenga cada instrumento: afectar la distribución de bienes y servicios o afectar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos.

Es necesario aclarar en este punto, que la propuesta de Howlett no acoge la distinción que hace Hood (1986) entre instrumentos detectores y efectores ya que esos aspectos están relacionados con las principales atribuciones del gobierno que son extraer información de la sociedad e influir en ella. Las dimensiones sustantiva y

procedimental, en cambio, se enfocan únicamente en las formas en que el gobierno incide en la sociedad.

Ahora bien, para clasificar los instrumentos primero debemos realizar un inventario de los mismos. Howlett, Kim y Weaver (2006) nos ofrecen una lista de las principales fuentes de información en las que podemos encontrar datos sobre cada tipo de instrumento (Tabla 3).

Tabla 3. Fuentes de información primarias según los instrumentos

Tipos de instrumentos	Dimensión de los instrumentos	
	<i>Instrumentos Sustantivos</i>	<i>Instrumentos Procesales</i>
<i>Nodalidad</i>	Documentos públicos Planes por departamento Informes anuales Entrevistas en medios de comunicación	Bases de datos e informes sobre libertad de información
<i>Autoridad</i>	Registros web de legislación por EP Base de datos jurídicos nacional	Informes anuales de comités asesores Bases de datos privadas de comités asesores Entrevistas a funcionarios públicos
<i>Tesoro</i>	Documentos públicos Informes anuales por agencias	Encuestas estadísticas Informes económicos de ONG's y think thanks
<i>Organización</i>	Guías del servicio público Organigramas estructurales-funcionales de organismos estatales	Informes anuales de agencias clave Guías del servicio público Organigramas estructurales-funcionales de organizaciones sociales

Fuente: Adaptado de Howlett, Kim y Weaver, 2006.

Esta clasificación de instrumentos en ocho categorías corresponde, según Howlett y Rayner (2007), a la combinación de instrumentos presente en toda política pública. La importancia de analizar la coherencia de ese mix radica, precisamente, en que la selección adecuada de instrumentos contribuye al cumplimiento de los objetivos que el gobierno fija para la política pública. Como David Weimer afirma, los instrumentos deben estar diseñados para encajar en el contexto político y social vigente (Weimer, 1992 citado en Howlett, 2011: 5).

Una vez realizado el análisis descrito podremos concluir en cuanto a la consistencia de la política. Al respecto, Howlett (2009) asegura que el éxito de una política pública dependerá de un modelo de elección de herramientas políticas que

permita que haya convergencia entre sus diferentes componentes, objetivos e instrumentos.

Process Tracing: La inferencia del proceso que causó la política pública.

Otro método que nos ofrece la metodología cualitativa dentro de los estudios de caso es el *Process Tracing* o Seguimiento de Procesos. Diseñado para aplicarse en investigaciones que se centran en el análisis de un solo caso, el Seguimiento de Procesos es “una examinación sistemática de evidencia diagnóstica seleccionada y analizada a luz de las preguntas de investigación y las hipótesis planteadas por el investigador” (Collier, 2011: 823).

Mahoney (2012) explica que este método se fundamenta en la realización de inferencias causales a partir de piezas de evidencia que son entendidas como partes de una secuencia temporal de eventos. Collier (2011) agrega que aquellas piezas, denominadas entidades causales, forman un mecanismo que explica el proceso por el que ocurrió el fenómeno que se está analizando.

En ese sentido, lo que busca el Seguimiento de Procesos es rastrear mecanismos causales, los cuales son definidos por Glennan como “sistemas complejos que producen un resultado por la interacción de un número de partes”²² (Glennan, 1996: 52 citado en Beach y Pedersen, 2013: 7).

Hay que aclarar, sin embargo, que el mecanismo causal es una estructura que relaciona una variable independiente (X) con una variable dependiente (Y), donde esta última es el resultado del proceso que fue iniciado por la primera. Es decir, no se procura encontrar correlaciones entre variables y resultados si no identificar el proceso que une esos dos conceptos (Beach y Pedersen, 2013).

Por tanto, podemos decir que el seguimiento de procesos se diferencia de los demás estudios de caso por el tipo de inferencias que realiza. En este se deduce el proceso que llevó a obtener un determinado resultado, mas no se busca inferir una relación causal entre dos variables (Beach y Pedersen, 2013).

Sobre la forma en que se aplica el método, Collier (2011) señala que el mismo consiste en observaciones de proceso causal que contrastan los datos empíricos a través de matrices de datos que son analizadas por el investigador. Por tratarse de la

²² Traducción propia.

observación del despliegue de eventos en el tiempo, este mismo teórico resalta la importancia de la descripción y la secuencia en este método. En el primer caso, si las trayectorias de cambio y causalidad no son detalladas adecuadamente el análisis del fenómeno fallará porque el proceso no reflejará la complejidad del resultado. Por otro lado, si no se presenta de forma ordenada la manera en que sucedieron los hechos o variables resultará muy difícil interpretar y explicar el proceso. Para poder cumplir con esos dos requerimientos es necesario que el investigador tenga cercanía con el caso en cuanto a amplios conocimientos del mismo se refiere.

Mahoney (2012) menciona al respecto, que si bien es cierto que el mecanismo causal es una foto en el tiempo de los principales sucesos, se debe tener claro que dicho proceso no implica acciones simples y desconectadas sino un fenómeno social y político complejo que es simplificado por fines explicativos.

Una vez conocidos los aspectos generales del Seguimiento de Procesos, debemos señalar que este no es un método único, Beach y Pedersen (2013) identifican tres variantes: la prueba de teorías, la construcción de teoría y la explicación de resultados. La primera utiliza el mecanismo causal para probar una teoría planteada a partir de la literatura existente. A través de inferencias causales se intenta comprobar si el mecanismo funcionó como se esperaba, como la teoría lo predecía, y si todo el mecanismo estuvo presente en el caso.

El Seguimiento de Procesos para la *construcción de teoría* busca generar explicaciones teóricas generalizables en base a evidencia empírica. Los autores señalan que el desarrollo de esta variante aún es escaso por lo que no existen directrices de cómo aplicarlo (Beach y Pedersen, 2013).

La última variación del método es la *explicación por resultados*. Aquí, el investigador se concentra en interpretar un caso específico más que en comprobar o aplicar la teoría. Su mecánica de funcionamiento consiste en partir del resultado de un caso histórico y elaborar una explicación mínimamente suficiente para el mismo (Beach y Pedersen, 2013).

A pesar de que tal clasificación es una propuesta de Beach y Pedersen (2013) podemos rastrear a la tercera variante en la literatura desarrollada por Mahoney (2012). Este autor afirma que el Seguimiento de Procesos puede ser usado para evaluar hipótesis sobre las causas de un resultado específico en un caso determinado.

Precisamente, Beach y Pedersen (2013) mencionan que esta variación, la *explicación por resultados*, es la más utilizada por los investigadores que aplican el Seguimiento de Procesos. La razón radica, según los mismos teóricos, en la visión caso-céntrica que tienen la mayoría de los analistas y que les lleva a alejarse de la teoría. No obstante, me parece importe agregar que la aplicación empírica de esta variante resulta más sencilla que *la prueba de teorías* que requiere de un alto grado de abstracción y que *la construcción de teorías* que busca generalizar a partir de un solo caso.

CAPÍTULO II

LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN

Desde mediados del siglo anterior la clase política mundial empezó a dar cuenta de la importancia de la comunicación en las actividades sociales, económicas y políticas. Más tarde, los avances tecnológicos y la globalización llamaron la atención sobre el valor estratégico de los sistemas de comunicación en el desarrollo cultural y la construcción de soberanía nacional y cooperación internacional.

En ese contexto, los Estados emprenden numerosos esfuerzos por diseñar políticas de comunicación que permitan promover el desarrollo del sector comunicativo al mismo tiempo que controlarlo en función de los intereses nacionales.

El Informe MacBride: La revelación de las asimetrías de la información.

Corría la década del 60 y el mundo se encontraba alarmado frente a los avances tecnológicos que estaban transformando los sistemas de comunicación existentes (Sunkel y Catalán, 1993).

El desarrollo de los satélites permitía intercambiar información de una manera rápida y ofrecía la posibilidad de presenciar el mismo suceso simultáneamente en diferentes lugares del planeta (MacBride *et al.*, 1987). La aplicación de esta tecnología permitió la masificación de los medios de comunicación más populares en ese momento, la radio y la prensa. Estos medios, que tradicionalmente sólo podían dirigirse a un público local o de elite, pasaron a tener un alcance verdaderamente nacional, llegando a un público amplio y heterogéneo.

Sin embargo, la evolución del formato audiovisual permitiría, años más tarde, que la televisión se convierta en el medio de comunicación más genuinamente masivo (Muñoz Alonso, 1989). Así, la televisión se instaló en el centro de los procesos políticos y culturales alrededor del planeta y su impacto en la sociedad fue trascendental (Sunkel y Catalán, 1993). Este medio se había convertido en el principal proveedor de información, y sobre todo, en el principal instrumento para informar a los ciudadanos acerca de la política y el gobierno. La televisión parecía ser el intermediario entre los funcionarios del gobierno y el público (Muñoz Alonso, 1989).

El acelerado proceso de modernización descrito había iniciado en los Estados Unidos avanzando posteriormente hacia otros países con el apoyo de organismos

internacionales como la ONU. La teoría desarrollista era el paradigma reinante, las clases dirigentes a nivel internacional estaban convencidas de que “la diseminación del conocimiento y las tecnologías de los países del Norte, así como la extensión de la influencia de los medios de comunicación de esos países, repercutiría directamente en el desarrollo de los países del Sur”²³ (Moragas *et al.*, 2005: 6).

No obstante, con el tiempo comienza a evidenciarse que los países menos desarrollados no tenían la capacidad para competir con la expansión de los medios de comunicación de los países industrializados por lo que debían limitarse a recibir la información. Esto provoca que en los años 70's en América Latina se empiece a cuestionar a la teoría de la modernización bajo los argumentos de la nueva teoría de la dependencia formulada inicialmente por Fernando Cardoso, Enzo Faletto y Celso Furtado (Moragas *et al.*, 2005).

La teoría de la dependencia postula que para la consolidación de un centro hegemónico formado por los países industrializados se requiere necesariamente de la existencia de una periferia subdesarrollada (Faletto, 1998).

En el campo de la comunicación, la aplicación de esta teoría intenta evidenciar que la adopción del modelo de comunicación de los países desarrollados generaba dependencia. En palabras de MacBride:

Las protestas del Tercer Mundo contra el movimiento dominante de las noticias provenientes de los países industrializados se veían a menudo como ataques a la libre corriente de la información. Se afirmaba que los defensores de la libertad de prensa violaban la soberanía nacional. Se disputaba ampliamente sobre diversos conceptos de los valores de las noticias y sobre el papel, los derechos y las responsabilidades de los periodistas, así como sobre la contribución potencial de los medios informativos a la solución de los grandes problemas mundiales (MacBride *et al.*, 1987: 17-18).

En ese contexto, en 1976 la UNESCO decide, por mandato de la Conferencia General²⁴ reunida en Belgrado en su XIX Sesión, ordenar una investigación sobre los flujos informativos y la comunicación en la sociedad moderna. Tal tarea sería llevada adelante por *la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación*

²³ De esta manera, “la superación de unos umbrales mínimos de acceso a medios de comunicación (por cada 100 personas diez ejemplares de diarios, dos asientos de cine, cinco receptores de radio...) equivaldría a una garantía de desarrollo general” (Moragas *et al.*, 2005: 6).

²⁴ La Conferencia General es el máximo órgano rector de la UNESCO, está compuesta por los representantes de todos los Estados miembros de la UNESCO que se reúnen cada dos años (UNESCO: s/f).

conformada por 16 expertos de diversa procedencia²⁵. Como presidente de la Comisión se nombra al irlandés Sean MacBride, abogado defensor de los derechos humanos, cofundador y presidente de Amnistía Internacional y ganador del Premio Nobel de la Paz (Moragas *et al.*, 2005).

El trabajo de la Comisión dura dos años desde el inicio de su funcionamiento en diciembre de 1977. Así, en febrero de 1980 la Comisión presenta su Informe al presidente de la UNESCO para que sea discutido en la XXI sesión de la Conferencia General de la organización.

El documento final, conocido como Informe MacBride en honor al presidente de la Comisión, contiene un detallado análisis sobre el desarrollo de la comunicación y los flujos de información dividido en cinco áreas: políticas de comunicación, tecnología, identidad cultural, derechos humanos, cooperación internacional. Al final del documento se incluye una serie de recomendaciones que buscaban delinear las acciones futuras de los gobiernos.

Entre los hallazgos más importantes del documento están los enormes desajustes comunicativos y culturales entre los países desarrollados y del tercer mundo respecto de la producción y difusión de la información. Denominado como “desequilibrio de facto”, se explica que la información fluye en un solo sentido, de arriba para abajo, es decir, desde los países con más recursos hacia los más pequeños. Los datos demostraban que las noticias mundiales eran producidas por un conjunto de cuatro empresas provenientes de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Se concluye así, que “la corriente de las noticias es desigual: hay información mucho mayor acerca del mundo desarrollado que acerca de los países en desarrollo” y que “las noticias tienden a canalizarse a lo largo de un eje Norte-Sur que inhibe los intercambios más amplios” (MacBride *et al.*, 1987: 124).

Se incluye por otro lado, una discusión sobre los conceptos “libertad de información”, “corriente libre y equilibrada de la información” y “libre acceso a los

²⁵ Los miembros de la Comisión fueron Elie Abel (Estados Unidos de América), Hubert Beuve-Méry (Francia), Elebe Ma Ekonzo (Zaire), Gabriel García Márquez (Colombia), Sergei Losev (URSS), Mochtar Lubis (Indonesia), Mustapha Masmoudi (Túnez), Michio Nagai (Japón), Fred Isaac Akporuaro Omu (Nigeria), Bogdan Osolnik (Yugoslavia), Gamal El Oteifi (Egipto), Johannes Pieter Pronk (Holanda), Juan Somavia (Chile), Boobli George Verghese (India), y Betty Zimmerman (Canadá) (MacBride *et al.*, 1987: 255).

medios masivos” a los que se los entiende como resultado natural del artículo 19²⁶ de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 que enuncia el derecho básico del individuo a la libertad de expresión y opinión. Según la Comisión, el cumplimiento de este derecho se ha visto afectado por las tendencias monopólicas que han hecho que el problema se reduzca la defensa de los medios masivos frente a la interferencia de los gobiernos. Se concluye que hay carencia en la democratización de la información por los límites puestos al derecho de los ciudadanos a acceder libremente a las fuentes de información.

En relación con este diagnóstico, las ochenta recomendaciones ratifican la necesidad imperiosa de tomar acciones concretas que contribuyan a la democratización de la información. En ese sentido, se señala que se debe respetar las diferencias reforzando las identidades culturales y garantizando la pluralidad de las fuentes y los canales de información.

Frente a la modernidad caracterizada por un aumento de la concentración del poder de informar, lo cual podría provocar el desarrollo de nuevas maneras de control en detrimento de la participación de la sociedad, se promueve el involucramiento de los regímenes internacionales en la erradicación de monopolios informativos, tanto comerciales como políticos.

El informe es categórico en recomendar la formulación e implementación de políticas integrales de comunicación que permitan crear un puente entre los avances tecnológicos, la potencialidad de la comunicación y las metas sociales, culturales y económicas. Por su posición de desventaja, los países en vías de desarrollo deben ser, según la Comisión, los más preocupados por estructurar acciones nacionales que permitan su progreso en materia de comunicación.

Finalmente, y como objetivo máximo, se propone el desarrollo de un nuevo orden mundial de la información y la comunicación que con la cooperación como principal instrumento permita la construcción de un mundo más justo en defensa del libre flujo de la información.

²⁶ El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre señala que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (Declaración Universal de los Derechos del Hombre, 1948).

La noción misma de un nuevo orden mundial de información y comunicación presupone la promoción de la cooperación internacional, lo que incluye dos áreas principales: la asistencia internacional y las aportaciones al entendimiento internacional (MacBride *et al.*, 1987: 239).

Frente a los importantes hallazgos y reflexiones, la Conferencia General de la UNESCO reunida en 1980 aprueba el Informe por consenso y resuelve promover internacionalmente la difusión de su contenido. En poco tiempo la organización había publicado el informe en más de diez idiomas bajo el nombre *Un solo mundo, voces múltiples* (MacBride *et al.*, 1987).

La presentación pública del informe levanto voces a favor y en contra de la propuesta, se vivieron fuertes tensiones entre países partidarios y detractores a la promoción de un nuevo orden mundial de la información y la comunicación que desembocaron en la salida de Estados Unidos y el Reino Unido de la UNESCO a mediados de los 80's. ese retiro significó la pérdida del 30% del presupuesto de la organización (Tupper, 2005).

El gobierno de Estados Unidos rechazó el informe alegando que al recomendar la ampliación de derechos estaba afectando los intereses económicos de sus oligopolios mediáticos. Si bien este país reconocía las disparidades existentes, no estaba dispuesto a renunciar a su interés político de continuar moldeando la opinión pública mundial. El informe empezó a tildarse de conjunto de proyectos “sovietizantes” contrarios al libre mercado (Esteinou, 2004).

El surgimiento de las ideas neoliberales que acompañan la década de los 80, cuyo triunfo se debió en gran parte a la llegada de Ronald Reagan y Margaret Thatcher a la presidencia de Estados Unidos y al gobierno Gran Bretaña, respectivamente, puso fin al proceso reivindicativo que había sido apoyado por los países socialistas del Este europeo. El contexto político que permitió el desarrollo del Informe MacBride había cambiado (Esteinou, 2004).

Así, en la XXIV Conferencia General realizada en 1989 la UNESCO decide dejar de lado todo lo avanzado en materia de comunicación definiendo al Informe MacBride como “un gran malentendido” (Tupper, 2005: 50).

Hay que resaltar que si bien la conformación de *la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación* fue, sin duda, la acción más

importante emprendida por la UNESCO en materia de comunicación, esta no fue la única. La misma organización aprueba el 28 de noviembre de 1978 la *Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos del hombre y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra*. Dicho documento plantea que la única forma de lograr todos los objetivos que se describen en el título de la declaración es a través de la instauración de un régimen de circulación libre y equilibrada de la información que permita reflejar las diferencias existentes en las sociedades.

Otro proyecto de la UNESCO fue la creación en 1981 de una cuenta especial para recibir donaciones con el fin de ayudar a los países periféricos a implementar programas de formación profesional y de desarrollo de medios de comunicación nacionales. La organización, además, apoyó un plan de transferencia tecnológica desde los países industrializados hacia los más pequeños. La constitución de la Agencia de Prensa Panafricana (PANA) fue uno de sus últimos esfuerzos (Tupper, 2005).

Todos aquellos intentos por disminuir los desequilibrios de la información fueron abandonados en el transcurso de los años 80's. La década posterior estuvo dominada por las políticas neoliberales que exigían una menor intervención del Estado en todos los ámbitos de la sociedad y el mercado (Esteinou, 2004).

A pesar de que las recomendaciones del Informe MacBride fueron rechazadas, su análisis permitió dar cuenta de la importancia de la comunicación como un tema básico para la construcción de la paz y el desarrollo humano.

En ese sentido, el informe buscaba, en última instancia, legitimar la noción de *derecho a la comunicación* desarrollada por el teórico francés Jean d'Arcy en 1969. Este teórico, quien en ese entonces se desempeñaba como director de los Servicios de Radio y Medios Audiovisuales de la Oficina de Información Pública de las Naciones Unidas, postulaba que los medios, como instrumentos de comunicación, determinaban las estructuras políticas y sociales, y que por ende, su posesión confería poder (Fisher, 1984).

Sánchez nos explica al respecto, que para el experto en comunicación Jacques Hamelink “la fuerza motivadora para este nuevo enfoque era la observación de que las disposiciones en las actuales declaraciones de derechos humanos eran inadecuadas para

tratar la comunicación como un proceso interactivo” (Hamelink, 2002 citado en Sánchez 2012: 16).

Esta posición confiaba en que las nuevas tecnologías permitirían, según d’Arcy, un avance con respecto a la posibilidad directa de comunicarse sin necesidad de grandes intermediarios. Sin embargo, se aceptaba el hecho de que los monopolios de la información conformados por esos grandes intermediarios (televisión, radio y prensa) sólo terminarían cuando los gobiernos nacionales y supranacionales crearan normativas que permitieran llevar los beneficios del desarrollo tecnológico a todos los países y grupos sociales (Fisher, 1984).

Como observamos, el Informe MacBride hizo eco de aquellas ideas al mismo tiempo que advirtió sobre las desigualdades existentes en la producción y difusión de información. MacBride declaraba al respecto:

Este derecho, consustancial a los derechos del hombre, le da un sentido jurídico y ético a la demanda de democratización de las comunicaciones hecha por los países en desarrollo y, en todo caso, representa una noción más amplia que el concepto de *free flow of information* reivindicado por Estados Unidos y una parte de los países industrializados de Europa occidental (Tupper, 2005: 49).

Desde el Informe MacBride no se ha generado una crítica tan contundente y ampliamente difundida sobre los sistemas de comunicación. Debemos mencionar, sin embargo, las intenciones más recientes de varios organismos internacionales como UNESCO, CEPAL y OCDE por definir el rol de las nuevas tecnologías de la comunicación en la Sociedad de la Información.

Sobre el concepto Políticas de Comunicación.

Con el Informe MacBride se introduce por primera vez el concepto de políticas nacionales de comunicación como un conjunto de estrategias encaminadas a regular los sistemas de comunicación al interior de las fronteras territoriales (Carboni y Mastrini, 2012). Como mencionamos anteriormente, la necesidad de esas estrategias había sido impuesta por el desarrollo tecnológico ocurrido en la década del 70 y su impacto desigual en las sociedades del mundo.

Diversos teóricos han contribuido al debate de lo que se debe entender por políticas de comunicación. Así, encontramos a Beltrán que conceptualiza a las Políticas Nacionales de Comunicación de los 70’s como “un conjunto integrado, explícito y

duradero de políticas parciales armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidas a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el proceso general de comunicación en un país” (Beltrán, 2006 citado en Carboni y Mastrini, 2012: 23).

Graziano (1988) por su parte, propone que la evolución de la noción de políticas nacionales de comunicación puede dividirse en dos etapas: la formalista y la contenidista. La primera está marcada por el reconocimiento de la necesidad de que el Estado regule a los medios de comunicación, la misma habría ocurrido en los 70’s; mientras que la segunda, tiene como principal preocupación al modo en que se llevaría a cabo la intervención estatal. De acuerdo a estas definiciones, en la actualidad nos encontramos en la segunda etapa.

Sobre la discusión más actual, podemos mencionar que cada autor conceptualiza a las políticas de comunicación de forma diferente según su interpretación. José Exeni (1998), por ejemplo, prefiere hablar de políticas públicas para la comunicación pública haciendo énfasis en el carácter colectivo del conjunto de normas que rigen a los medios de comunicación. Para Ramón Zallo (2011), en cambio, las políticas de comunicación se encuentran inscritas en las políticas culturales debido a que la función básica de las primeras consiste en generar cultura.

Por otro lado, Sierra (2006) introduce la noción de Sociedad de la Información en el concepto de políticas de comunicación. La Sociedad de la información es una consecuencia directa de los progresos en materia de comunicación. Los intercambios de información propios de la era digital están basados en las tecnologías de información y comunicación (TIC), las mismas que son definidas “como sistemas tecnológicos mediante los que se recibe, manipula y procesa información, y que facilitan la comunicación entre dos o más interlocutores” (Cepal, 2003: 2). De tal manera, los sistemas de las TIC, tecnologías entre las que se incluye el teléfono móvil, la televisión digital terrestre (TDT), la banda ancha y el wi-fi, entre otros, modifican las formas de distribuir la información permitiendo una comunicación interactiva ya que están pensadas para funcionar en red, es decir, están en constante conexión (Cepal, 2003; Hilbert *et al.*, 2005; Llorca *et al.*, 2008).

De tal forma, este autor denomina políticas de información y comunicación a los objetivos de organización de los medios y las tecnologías que integran varios niveles de

análisis y formas de intervención. La diferencia entre la nueva y la antigua concepción estaría dada por la planificación y regulación que requiere la sociedad conformada en el siglo XXI que se caracteriza por la interrelación entre el sector audiovisual, las telecomunicaciones y la informática.

Más allá de ser una propuesta teórica, en la actualidad la agenda pública de casi todas las naciones alrededor del mundo contempla la necesidad de establecer “proyectos, políticas y estrategias para acelerar y realizar una eficiente transición hacia la Sociedad de la Información” (Hilbert *et al.*, 2005: 5).

Hay que señalar en este sentido, que las políticas nacionales han sido impulsadas y apoyadas por la realización de cumbres y encuentros diplomáticos, tales como la Cumbre de las Américas del año 2001, la XV Cumbre del Grupo de Río del mismo año y la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información que fue realizada en dos fases, diciembre de 2003 y noviembre de 2005 (Hilbert *et al.*, 2005).

En la misma línea de los avances tecnológicos, Freedman (2006) analiza la formación de políticas de medios en un contexto donde la diversidad de agentes y de intereses implicados en la toma de decisiones representa un desafío al momento de legislar. Según el autor, la masificación de las tecnologías de información y comunicación habría incrementado exponencialmente las posibilidades de participación de los ciudadanos en la vida política de los países.

Por otro lado, Barbero (2008) nos presenta una perspectiva de sociología de la cultura desde la cual se concibe a las políticas de comunicación como espacios de conflicto y luchas de intereses caracterizados por una diversidad social. Desde este enfoque se resalta la necesidad de construir lo público como esfera de intercambio que va más allá de lo estatal.

Entendiendo a la comunicación como un asunto público, Carboni y Mastrini (2012) señalan que el concepto de políticas nacionales de comunicación se ha transformado en políticas públicas de comunicación, una denominación que incluye otros ejes de análisis del problema de la comunicación. Retomando la definición de política pública, estos autores explican que hoy en día “la información y la comunicación se enmarcan dentro de un proceso en el que distintos actores que conforman el entramado social intervienen, en torno a una cuestión socialmente

problematizada, con el objeto de hacer prevalecer sus intereses” (Carboni y Mastrini, 2012: 27).

Se resalta así, la dimensión negociadora del contexto actual según la cual el Estado es un actor más que debe involucrarse en la resolución de problemas sociales. Claro está que, a diferencia de los demás actores, el Estado posee gran cantidad de recursos que le permiten tener una amplia injerencia en los procesos de decisiones correspondientes a los asuntos públicos.

Finalmente, presentamos una definición que toma en cuenta las características políticas actuales de la Región. Ramos (2010) define a las políticas de comunicación como el conjunto de medidas, emprendidas por los gobiernos populistas-nacionales, que procuran una mayor democratización de las comunicaciones. Estas serían estructuradas en respuesta a la creciente preocupación de la sociedad civil con respecto al rol que los medios de comunicación deben cumplir en la sociedad.

Más allá del enfoque de cada autor y de las variaciones entre cada conceptualización, hay que resaltar que la comunicación ha sido considerada desde hace varias décadas como uno de los temas prioritarios para el desarrollo económico, cultural y político de las sociedades contemporáneas. En ese sentido, las políticas de comunicación se configuran como la respuesta formal del Estado por adaptarse a los nuevos requerimientos de sus ciudadanos. Tales acciones a su vez, son reflejadas en las diferentes propuestas teóricas, que si bien critican o alientan las mismas, se basan en la realidad existente.

Las dinámicas de las Políticas de Comunicación en los países desarrollados.

Las políticas de comunicación se han ido transformando de acuerdo a las modificaciones que ha sufrido el Estado (Califano *et al.*, 2013).

Van Cuilemburg y McQuail (2003) al analizar los cambios en las políticas de comunicación de Estados Unidos y de Europa Occidental, encuentran tres paradigmas diferentes que han marcado la evolución de estas políticas. La primera etapa, caracterizada por el *paradigma de políticas de industrias emergentes de comunicación*, estuvo marcada por un criterio económico y tecnológico que buscaba la implementación de instrumentos que promovieran el desarrollo de amplios beneficios financieros para las pocas empresas de medios existentes. Los intereses del Estado estaban concentrados

principalmente en la radio, tecnología de comunicación que mantuvo su absoluto dominio hasta la Segunda Guerra Mundial cuando la televisión alcanza un mayor desarrollo y comienza a masificarse (Sunkel y Catalán, 1993).

En 1945 inicia una nueva etapa bajo el paradigma de *políticas de servicio público de medios*. Organizada bajo un criterio sociopolítico y normativo, esta etapa planteó la necesidad de la intervención y participación del Estado en el mercado comunicacional con el fin de garantizar la estabilidad nacional y la construcción de sociedades democráticas (Van Cuilemburg y McQuail, 2003). Además de la implementación de acciones tendientes a la democratización de la comunicación en el plano nacional (Schenkel *et al.*, 1981), el Estado comienza a participar en la producción de información a través de la creación de medios de comunicación públicos, una tendencia que, según Van Cuilemburg y McQuail (2003), fue especialmente fuerte en Europa Occidental. Esta fue la época del surgimiento y apogeo de las “políticas nacionales de comunicación” que, como mencionamos en el segundo apartado, constituían el primer intento de los gobiernos por diseñar e implementar un conjunto de estrategias integrales en el ámbito de la comunicación de acuerdo a objetivos claros tanto en el plano nacional como internacional. En ese sentido, hay que mencionar que en la etapa anterior las acciones del Estado en este ámbito fueron desagregadas, las mismas estaban organizadas alrededor de las cambiantes necesidades de desarrollo de un mercado aún incipiente.

El contexto político, económico y social de la década de los 80 da inicio a la última etapa marcada por la intervención del Estado en la organización de los medios de comunicación según un criterio de interés público que, según Califano, Rossi y Mastrini (2013), realmente está definido por valores económicos. En ese entonces, las ideas neoliberales gobernaban en el mundo entero y los sistemas mediáticos no eran la excepción. Estados Unidos había iniciado procesos de desregulación en el mercado televisivo mientras en gran parte de Europa los regímenes de monopolio público de radiodifusión se diluían frente a un agresivo plan de privatización emprendido por los gobiernos (Van Cuilemburg y McQuail, 2003; Esteinou, 2004). De tal forma, el número de actores que intervienen en el campo mediático se fue incrementando y el Estado fue perdiendo espacio.

Las normativas previas, de carácter “estático”, por ser producto de la interacción entre pocos actores y con una legislación vigente durante

muchos años, pasaron a ser “dinámicas”, es decir, con numerosos y poderosos actores que presionan permanentemente sobre organismos estatales para alcanzar marcos legales conformes a sus intereses (Califano *et al.*, 2013: 17).

Como Carboni y Mastrini (2012) explican, el peso de estos actores se fundamenta, por un lado, en su capacidad de negociación y lobby, y por otro, en la complicidad entre las grandes corporaciones mediáticas y los gobiernos, los que lejos de controlar a los primeros, habían iniciado procesos de institucionalización de la liberalización y desregulación propia del mercado globalizado.

Hay que mencionar que esta tercera etapa de las políticas de comunicación, que se extiende hasta nuestros días según Van Cuilemburg y McQuail (2003), se caracteriza además, por el intensivo desarrollo tecnológico que ha llevado al surgimiento del concepto de Sociedad de la Información como un ideal de progreso en las condiciones actuales.

Califano, Rossi y Mastrini (2013) mencionan al respecto, que las tecnologías de información y comunicación (TIC) han desatado un proceso de convergencia entre la radiodifusión, las telecomunicaciones y la informática dando lugar a la transformación del sector comunicacional en info-comunicacional. Esta nueva configuración se caracteriza principalmente por la digitalización de las señales. Hoy en día, por ejemplo, casi todos los medios de comunicación tradicionales como son radio, televisión y prensa escrita, tienen además un soporte digital o web en el cual se puede encontrar la totalidad o gran parte de su producción.

Becerra (2015) agrega que las redes digitales y las telecomunicaciones se han integrado orgánicamente a las actividades de comunicación para dar lugar a una estructura compleja que reproduce la propiedad concentrada y la transnacionalización de las comunicaciones impuesta por las lógicas del mercado.

En el mismo sentido, Carboni y Mastrini (2012) son críticos de la implementación de estas tecnologías, ya que aseguran que “el despliegue de las TIC y el desarrollo de la infraestructura de las redes se realizaría con propósitos comerciales y de control, en lugar de garantizar el servicio universal y niveles de acceso y participación” (Carboni y Mastrini, 2012: 19).

Sin duda, la tecnología ha cambiado las lógicas de circulación de información y además, los patrones de consumo (Califano *et al.*, 2013). López, González y Medina

(2011) en un artículo que presenta los resultados del proyecto titulado “Preferencias juveniles en nuevos formatos de televisión. Tendencias de consumo en jóvenes de 14-25 años” llevado adelante por el *Observatorio del ocio y el entretenimiento digital* de España, señalan que a pesar de que la televisión sigue siendo el medio de comunicación más elegido, su consumo se ha visto modificado. La identidad de las cadenas televisivas ya no es de interés de la audiencia, la cual selecciona los productos siguiendo sus gustos personales y en función de su tiempo libre. Internet presenta una mayor atracción en el público joven que es el que más utiliza las plataformas digitales de los medios tradicionales. Por otro lado, la proliferación de medios de comunicación desatada por las facilidades que presentan internet y los nuevos dispositivos para producir y difundir información, ha fragmentado las audiencias lo que ha significado una importante disminución de rating de las cadenas públicas y privadas.

Podemos decir entonces, que nos encontramos en una nueva etapa donde las políticas de comunicación tienen que adecuarse a las nuevas condiciones de un entorno que se presenta cada vez más conectado y comunicado, y donde la circulación de información es abundante. Estas transformaciones imponen una lógica diferente al funcionamiento de los sistemas de medios planteando nuevos desafíos a los gobiernos y a las políticas de comunicación. En ese sentido, Carboni y Mastrini (2012) señalan que la conformación de un sector info-comunicacional hace pensar en la necesidad de plantear normativas convergentes que regulen el campo audiovisual y las telecomunicaciones de manera conjunta.

Sin embargo, hay que señalar que, como menciona Becerra, a pesar de la convergencia tecnológica ocurrida en el campo mediático muchos países han tomado la decisión de plantear normativas separadas para la regulación de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Este es el caso de la mayoría de los países de la Región y específicamente de Ecuador, los cuales si bien han diseñado e implementado nuevas políticas de comunicación siguen manteniendo normativas independientes ligadas a la escasez del espectro radioeléctrico y a la producción de contenidos en el caso del sector audiovisual, y relacionadas a la expansión de la infraestructura de la red y la maximización de la cobertura en el caso de las telecomunicaciones (Becerra, 2011 citado en Carboni y Mastrini, 2012: 19).

Las Políticas de Comunicación de la Región.

América Latina presenta características particulares en la evolución de sus Políticas de Comunicación. John Sinclair nos explica que históricamente en la Región la legitimidad del sistema político y de la estructura de medios ha sido construida sobre pactos no escritos de mutua conveniencia que han creado lazos informales entre el Estado y los propietarios de medios de comunicación (Sinclair, 1999 citado en Mastrini *et al.*, 2006). Esta relación fundamentada en marcos extralegales ha permitido, según Becerra (2012), que las fuerzas empresariales del sector mediático de la Región se “autorregulen” logrando un crecimiento y expansión sin límites.

A diferencia de lo ocurrido en Europa y Estados Unidos en el período comprendido entre 1945 y finales de la década de los 80, los países de América Latina carecieron de políticas de comunicación que establecieran reglas de juego claras y objetivas para el sistema mediático y que promovieran el desarrollo de medios públicos (Becerra, 2012). En opinión de Portales (1986), los gobiernos emprendieron acciones importantes para diseñar e implementar políticas nacionales de comunicación pero debido las condiciones sociales, políticas y económicas de la época dichos intentos no fueron exitosos. Este autor menciona que en 1974 Venezuela y Argentina iniciaron procesos de cambios profundos en la regulación existente en ese entonces. En el primer caso la propuesta conocida como “Proyecto RATELVE”, por las iniciales de la institución que se crearía para llevar adelante la nueva política, contenía un diagnóstico del estado del sector mediático al mismo tiempo que realizaba recomendaciones para lograr la construcción de un sistema comunicativo de concertación entre el sector público y el privado (Capriles, 1988). Argentina por su parte, como herencia del peronismo inició un proceso de estatización de la televisión que quedó inconcluso debido a la fuerte resistencia de los dueños de los medios de comunicación y al convulsionado contexto político que culminó con el establecimiento de la última dictadura dos años más tarde (Ulanovsky, 1976).

En 1976, con la llegada a la presidencia de José López Portillo, México se sumerge en un programa de Reforma Política que incluía la instauración del derecho a la información (Portales, 1986). La fuerte crisis económica latinoamericana que explotó

en 1982, cuando el gobierno mexicano admitió su imposibilidad de pagar la deuda externa, haría que este programa quedara inconcluso.

Hay que señalar, por otro lado, que el caso chileno es especialmente interesante porque, apartado de la tendencia regional, presenta la particularidad de que todos los canales de televisión existentes hasta 1990, año en que termina la dictadura de Pinochet, fueron públicos²⁷ (Durán, 2012). Sin embargo, Durán (2012) asegura que la configuración de dicho sistema de medios fue mantenido durante la dictadura porque posibilitaba que el gobierno mantuviera un estricto control y censura sobre la información que se difundía.

Califano, Rossi y Mastrini (2013) resumen la configuración del sistema de medios de la Región en esa época de la siguiente manera:

En América Latina predominó el modelo comercial norteamericano, conformado por un sistema de radiodifusión oligopólico, comercial y centralizado en los grandes centros urbanos. Los gobiernos alcanzaron acuerdos tácitos con los propietarios de medios y facilitaron su desarrollo económico a cambio de recibir un trato amigable de parte de la radio y la televisión (Califano *et al.*, 2013: 14).

Los años 90's, y parte 2000 en algunos casos, se caracterizaron por la ausencia del Estado en el sector comunicacional. El neoliberalismo había impactado fuertemente en la Región imponiendo la reducción del aparato estatal y la privatización de los servicios. Esta última llevó a empresarios financieros a invertir en los medios de comunicación produciéndose fusiones de gran envergadura. La concentración de la propiedad de los medios había alcanzado su punto culminante (Califano *et al.*, 2013).

Más allá de las diferencias propias de los desarrollos nacionales, Becerra (2014) resalta cuatro rasgos comunes de América Latina en cuanto a la producción y distribución de información y entretenimiento en esa época. Por una parte, el total predominio de la lógica comercial y la ausencia de medios públicos no gubernamentales sumieron a las audiencias en el consumo de productos de poco o nulo contenido social y educativo. Los medios de gestión estatal estuvieron relegados a reproducir el discurso gubernamental sin ofrecer una opción diferente a los consumidores. Por otro lado, los procesos de concentración de la propiedad de medios de carácter conglomeral y la

²⁷ Los canales de televisión existentes en Chile hasta 1990 fueron, sobre todo, propiedad de las universidades (Universidad de Chile, Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Católica de Santiago) y un canal fue estatal (Televisión Nacional de Chile) (Durán, 2012).

centralización de la producción de contenidos en los grandes centros urbanos de cada país configuraron sistemas mediáticos poco plurales que no reflejaba una realidad nacional diversa.

Dichas características de los sistemas mediáticos latinoamericanos fueron el resultado de la escasa regulación derivada de la activa e informal relación existente entre la clase política gobernante y los dueños de los medios de comunicación (Sinclair, 1999; Becerra, 2014). Como señala Waisbord, “históricamente la discrecionalidad presidencial fue un factor determinante en la estructura y dinámica de los sistemas de medios” (Waisbord 2013 citado en Becerra, 2014: 63).

En ese contexto se iniciaría en la Región lo que varios teóricos llaman “una ola de gobiernos progresistas” (Ramírez, 2006; Moraes, 2011), los mismos que vendrían a redefinir el concepto de la comunicación masiva y por ende, las lógicas de las políticas de comunicación (Moraes, 2011; Becerra 2014; Becerra, 2015).

La decepción del neoliberalismo condujo a la instauración de gobiernos que proponían una ruptura con el pasado (Panizza, 2008; Burbano, 2015). En ese sentido, la sociedad esperaba que las nuevas políticas de comunicación incluyeran instrumentos que pusieran un freno a la “autorregulación”. La Región comienza así, a experimentar procesos particulares de transformación de sus sistemas mediáticos, un fenómeno al que Becerra (2014) denomina desarrollo a contramano.

Mientras en los países centrales la convergencia tecnológica es invocada como fundamento de regulaciones más flexibles hacia la concentración del sector, en América Latina es la política la que marca el ritmo de normas que promueven controles más estrictos (Becerra, 2014: 62).

Hay que resaltar, como menciona Sorj (2010), que la necesidad de controles más estrictos para los medios de comunicación ha sido establecida, además, por el debilitamiento de las formas típicas de articulación de voces disidentes en la Región, como eran los partidos políticos y los sindicatos. Los medios de comunicación aparecen entonces, como los únicos canales capaces de articular las críticas al poder político, convirtiéndose en la nueva oposición partidaria.

Cabe recordar, en este sentido, que las empresas propietarias de los medios de comunicación en varios países de América Latina tienen intereses importantes en otros ámbitos, imbricados en complejos económicos que incluyen el agro (en Argentina), las finanzas (en Ecuador) o los hidrocarburos (en Bolivia), lo que genera inevitables

tensiones con las políticas reformistas e intervencionistas de los gobiernos de izquierda (Natanson, 2014: 55).

Se inicia de esta manera una tendencia regional por cambiar las estructuras mediáticas existentes, que para criterio de Moraes (2011), y en contraposición a lo dicho por los últimos teóricos, descansa en la valoración de la producción informativa y de entretenimiento como parte central de la construcción identitaria de los pueblos. Esta concepción impondría, según el autor, un fuerte sentido colectivo a las cuestiones comunicacionales, tanto en lo concerniente a su construcción como en relación a sus requerimientos.

En cuanto a las acciones objetivas emprendidas, Becerra (2014) advierte que la tendencia regional busca alterar, principalmente, el régimen de propiedad, los modos de financiamiento y las posibilidades de acceso a los medios de comunicación masiva. Podemos agregar, además, que se ha planteado un claro cuestionamiento a la labor mediadora ejercida históricamente por los medios (Becerra, 2015). En ese sentido, el impacto de estos se ha ido debilitando frente a líderes políticos que prefieren comunicarse directamente con sus mandantes a través de programas propios y de la constitución de medios públicos y oficiales (Natanson, 2014).

Si bien es cierto que las políticas de comunicación constituyen un conjunto de acciones gubernamentales en el campo mediático, entre las que se incluyen instrumentos de información, económicos y de organización además de los normativos; es importante analizar de cerca las leyes expedidas en estos últimos años para entender la profundidad y el contenido de los cambios suscitados en la Región.

Argentina, Ecuador y Uruguay son los países que han logrado concretar una nueva legislación para los medios de comunicación planteando una normativa específica para el sector de la radiodifusión; mientras Venezuela, Bolivia y México, si bien han cambiado las reglas de juego del campo mediático, han incluido las mismas en normativas que regulan la radiodifusión y las telecomunicaciones conjuntamente. Paraguay, Perú y Brasil por su parte, actualmente se encuentran debatiendo sobre la necesidad y pertinencia de la expedición de un marco normativo actualizado (El Telégrafo: 2015a).

Haciendo un rápido recorrido por las leyes que dan forma a las políticas de comunicación de la Región, hay que mencionar que en Argentina la *Ley de Servicios de*

Comunicación Audiovisual entra en vigencia el 10 de octubre de 2009²⁸ con el fin de reemplazar la *Ley de Radiodifusión* creada en 1980 por la última dictadura militar. Conocida popularmente como la Ley de medios, su proyecto fue ampliamente debatido durante un año en 24 foros abiertos realizados en todo el país, según fuentes oficiales (Presidencia de la Nación Argentina: s/f).

Ecuador por su parte, actualmente desarrolla sus actividades mediáticas en cumplimiento de la *Ley Orgánica de Comunicación*, la misma que entró en vigencia el 23 de Junio de 2013 como la expresión formal de la Política de Comunicación que propone el gobierno de Rafael Correa. Esta normativa viene a reemplazar la antigua *Ley de Radiodifusión y Televisión* expedida el 18 de abril de 1975 por Guillermo Rodríguez Lara, Presidente de la República en ese entonces.

En el caso de Uruguay, se observan dos acciones importantes, en 2007 se crea una nueva norma sobre medios comunitarios (Becerra, 2014) y en 2014 el Senado aprueba la *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*. Esta última resulta ser una innovación para el sistema mediático uruguayo ya que anteriormente sólo estaba regulado por algunos articulados incluidos en el Código Penal de 1989 (El Telégrafo: 2015a).

En Venezuela el ex presidente Hugo Chávez promulga la *Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos* el 22 de diciembre de 2010. El principal objetivo de la misma es "establecer, en la difusión y recepción de mensajes la responsabilidad social de los prestadores de servicios de radio y televisión, proveedores de servicios de Internet y medios electrónicos, anunciantes y usuarios [...] para fomentar el equilibrio democrático entre sus deberes, derechos e intereses" (Artículo 1 de la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos de la República Bolivariana de Venezuela, 2010). Hay que aclarar que esta normativa constituye una reforma a la *Ley de Telecomunicaciones* vigente desde el año 2000.

Bolivia promulga el 8 de agosto de 2011 la *Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación* con el fin de procurar garantizar el acceso universal a las TIC y promover un mayor pluralismo en los medios de comunicación. La actualización de la legislación vigente en dicha materia resultaba necesaria en vista de

²⁸ La nueva ley es aprobada durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner.

que la *Ley de Imprenta* que regía el sector info-comunicacional del país estuvo vigente desde 1925 (El Telégrafo: 2015a).

El Congreso Mexicano aprueba el 14 de julio de 2014 la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* propuesta por el presidente Enrique Peña Nieto. Esta nueva normativa, que fue posible después de una reforma constitucional realizada el año anterior, busca incrementar la cobertura de servicios y la competencia en el mercado comunicacional (CNN México: 2014). Hay que resaltar al respecto, que esta ley, que forma parte de un conjunto de leyes secundarias de la Reforma de Telecomunicaciones, constituye un gran avance para México, un país que históricamente ha promovido la conformación de inmensos conglomerados de medios como Televisa y Multimedios Televisión.

Las leyes mencionadas presentan ciertas similitudes en cuanto a la regulación de contenidos, la inclusión de actores públicos y comunitarios en la asignación de señales del espectro radioeléctrico y estimulación de la producción nacional (El Telégrafo: 2015a).

Como vemos, a los países de la Región les llevó varios años el poder finalmente cambiar la configuración del sistema mediático. A pesar de que la ola de gobiernos progresistas se inicia en 1999 con el triunfo de Hugo Chávez en Venezuela, recién diez años más tarde Argentina inaugura la tendencia de modificar la regulación existente. Los motivos para tal demora se encuentran en que dichas legislaciones al pretender tener un mayor control del espacio mediático han resultado ser procesos sumamente controvertidos y conflictivos (Becerra, 2015). En cada país se presentó una fuerte resistencia a su aprobación por parte de los grandes conglomerados de medios. El caso de Argentina resulta paradigmático en ese sentido, ya que es el único país en el que una vez aprobada la *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* esta no pudo aplicarse en su totalidad debido a que el Grupo Clarín, el conglomerado más grande del país, impugnó la aplicación de varios artículos que afectaban sus intereses corporativos a través de medidas cautelares presentadas a la Corte Suprema de Justicia. Finalmente, en octubre de 2013 la nueva ley entró en vigencia cuando la Corte determinó la validez de los artículos en cuestión (Natanson, 2014).

Podemos decir sin duda, que las políticas de comunicación de la Región se han modificado. El paradigma de bien público propio de la etapa comprendida entre 1945 y

la década de los 80 está siendo sustituido, pero según García (2013), por criterios de eficiencia técnica y rentabilidad económica más que por principios de satisfacción general, como afirmaba Moraes (2011).

La importancia de los medios de comunicación en la Región.

Mastrini y Becerra (2005) realizan un relevamiento de datos sobre el desarrollo de la industria info-comunicacional de la Región hasta el año 2000. Sus mediciones muestran que este sector tiene una importancia económica en relación con el producto bruto de los países. Así, los autores afirman que las industrias culturales, que comprenden las industrias del libro, discográfica, del cine, prensa escrita, radio y televisión, aportan en promedio el 3% al PBI al igual que el sector de las telecomunicaciones que incluye el sector telefónico en sus dimensiones móvil y fijo.

De esta manera, la producción del sector info-comunicacional, que según su definición está compuesto por las industrias culturales y las telecomunicaciones, llega a ser aproximadamente el 6% del PBI en los países de América Latina (Mastrini y Becerra, 2005).

Según tal estudio, los casos de Perú, Ecuador y Bolivia presentan un bajo desarrollo del sector info-comunicacional que se ve reflejado en un bajo volumen de facturación. Perú a pesar de tener un mercado de gran tamaño en el que podría desarrollar las industrias info-comunicacionales, presenta un bajo nivel de acceso a los medios de comunicación, con excepción de la televisión. Para revertir la situación “será preciso que se estimule una mayor equidad en la distribución de los ingresos, con el objetivo de facilitar la entrada de más ciudadanos al consumo” (Mastrini y Becerra, 2005: 366). Bolivia y Ecuador son los casos que tienen un mercado pequeño que sumado a la mala distribución de la riqueza dificultan el crecimiento de dichas industrias.

Aclaremos al respecto, que más allá de presentar estos datos a modo de referencia y de punto de partida de un análisis posterior, nos interesa en esta investigación únicamente lo que Mastrini y Becerra definen como industrias culturales, poniendo especial interés en la radio, prensa escrita y televisión.

Sobre estas industrias específicas, los autores, basados en los ingresos por inversión publicitaria²⁹, encontraron que para el año 2000 la prensa escrita genera importantes ingresos con una facturación total de 2.557 millones de dólares en los países relevados³⁰ (Mastrini y Becerra, 2005).

La radio por su parte, presenta casi un tercio de la facturación de la prensa escrita y un desarrollo preferentemente local como se observa en la Tabla 4.

Tabla 4. Industria radiofónica de la Región en el año 2000

	Facturación (por inversión pública)	Cantidad de aparatos receptores	Cantidad de aparatos receptores (100 hab.)	Cantidad de emisoras AM	% de emisoras de alcance nacional
Argentina	\$ 232,00	24.516.000	67,7	850	0,5
Bolivia	s/d	1.166.149	14,1	612	7,0
Brasil	\$ 263,00	41.500.000	24,4	2.986	s/d
Chile	\$ 49,37	2.748.437	18,1	923	s/d
Colombia	\$167,00	21.000.000	49,6	630	s/d
Ecuador	\$23,00	4.088.000	34,3	580	15,0
México	\$230,00	32.340.000	33,2	1.465	0,0
Perú	\$32,00	6.650.000	24,9	1.015	s/d
Uruguay	\$12,00	1.990.000	60,3	315	9,8
Venezuela	\$52,00	4.405.802	18,2	654	s/d
Total	\$1.060,37	140.404.388	32	10.030	

Fuente: Mastrini y Becerra, 2005.

La industria televisiva finalmente, “presenta un volumen de facturación que multiplica por 8 el de la radio; y duplica el de la prensa escrita” convirtiéndose en el sector económicamente más importante de las industrias culturales como nos muestra la Tabla 5 (Mastrini y Becerra, 2005: 354).

²⁹ Los autores aclaran que los números presentados sobre las industrias culturales son menores a los reales debido a que en la mayoría de los países de la Región sólo fue posible obtener los datos sobre los ingresos por inversión publicitaria, lo que afecta especialmente a la prensa escrita ya que una parte importante de sus ingresos proviene de la venta ejemplares (Mastrini y Becerra, 2005).

³⁰ Para los casos de Bolivia y Venezuela no se obtuvieron datos fidedignos según los autores, razón por la que estos países no son incluidos en la valoración total y comprada (Mastrini y Becerra, 2005).

Tabla 5. Industria televisiva de la Región en el año 2000

	Facturación (por inversión pública)	Cantidad de aparatos receptores	Cantidad de aparatos receptores (100 habs.)	Cantidad de emisoras	% de emisoras de alcance nacional	% de programas nacionales
Argentina	\$ 1.067	9.345.780	25,80	43	2.3	70
Bolivia	s/d	875.978	10,59	288	1.7	40,2
Brasil	\$ 3.007	58.200.000	34,28	335	20.	s/d
Chile	\$ 205	4.222.133	2,76	s/d	s/d	62
Colombia	\$ 598	8.181.160	19,33	35	14.2	50
Ecuador	s/d	2.857.920	24,00	24	41.5	33
México	\$ 1.702	25.734.000	26,40	1209	0.4	59
Perú	\$ 669	3.060.000	11,44	7	s/d	s/d
Uruguay	\$ 62	788.700	23,90	29	17.2	44
Venezuela	\$ 96	4.661.215	19,26	33	15.0	s/d
Total	\$ 7.406	17.624.886	27,08	2003		

Fuente: Mastrini y Becerra, 2005.

En términos de acceso, Mastrini y Becerra (2005) señalan que la radio y la televisión al ser servicios gratuitos, en el sentido de que no hay que pagar un rubro específico para obtenerlos, tienen mayor presencia que la prensa escrita en los hogares latinoamericanos. Los datos presentados dicen que hay una relación de un televisor y dos radios por hogar.

Como hemos visto, los medios de comunicación masiva se constituyen en un sector sumamente importante tanto por su producción económica como por su alto grado de penetración en los hogares de la Región. Tales aspectos pueden resultar sumamente llamativos para los gobiernos, quienes pueden ver en este sector una fuente de ingresos y sobre todo, una forma de asegurarse un mayor impacto en la opinión pública.

El interés del gobierno por controlar la información en este sentido, estará guiado por el afán de dirigir las principales estrategias de un sector que, como aseguran Mastrini y Becerra, ocupa “una posición estratégica en la construcción de consensos en cada sociedad” (Mastrini y Becerra, 2005: 353).

La televisión, la radio y la prensa escrita se han convertido en los últimos años en los principales medios de información, lo que ha hecho que tengan una fuerte incidencia en el debate político, cultural, económico y social, situación que los dota de una base innegable de poder (Mastrini y Becerra, 2005).

Sobre la actual Política de Comunicación de Ecuador.

Se puede encontrar abundante literatura sobre las políticas de comunicación a nivel mundial y regional, sin embargo, los estudios sobre el caso ecuatoriano son relativamente escasos. La historia de la producción y distribución de información y entretenimiento en nuestro país ha sido tradicionalmente poco analizada, una tendencia que está comenzando a revertirse debido al gran interés que suscitó y suscita la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación. Sin embargo, se debe resaltar que dichos intentos aún continúan siendo inconexos por lo que la construcción de un cuerpo de investigaciones en este campo resulta urgente.

Entre las publicaciones más destacadas encontramos las de Hernán Reyes, académico ecuatoriano que actualmente forma parte del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y la Comunicación (CORDICOM), órgano regulador creado por la Ley Orgánica de Comunicación en 2013, donde se desempeña como representante del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Especial interés han suscitado dos artículos suyos que fueron publicados en revistas y libros de circulación internacional. El primero, *Activismo estatal y democratización social en el Ecuador: tensiones contrahegemónicas frente al poder mediático (2007-2013)*, presenta un análisis del proceso de transformación del sistema de medios emprendido en Ecuador desde la llegada de Rafael Correa al poder. El autor afirma que la confrontación política vivida en esta etapa se fundamentó en el dominio de la opinión mediática que ha propiciado la emergencia de nuevas formas de liderazgo (Reyes, 2014).

El segundo, *Pos-neoliberalismo y luchas por la hegemonía en Ecuador: los entrecruces entre la política y la comunicación*, analiza los conflictos ocurridos entre el gobierno y los medios de comunicación, entendidos como oposición, entre 2007 y 2009, período que el autor define como transicional hacia un modelo pos-neoliberal. Lo interesante de esta propuesta radica en el recorrido histórico que ofrece para entender tales conflictividades (Reyes, 2010).

Otra investigadora destacada en el tema es Isabel Ramos, actualmente profesora investigadora de FLACSO-Ecuador. Con una postura más crítica, a pesar de haber apoyado activamente la creación y aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación, ella presenta el artículo *Trayectorias de democratización y desdemocratización de la*

comunicación en Ecuador. En el mismo explica que a pesar del apoyo económico para la creación de medios públicos y del impulso para la construcción de una ley que protege los derechos de información y comunicación de los ciudadanos, estos últimos aún no han logrado cumplirse. Aquello se debe, según la autora, “a que el Gobierno no ha incorporado a su accionar las redes de confianza de las audiencias y de los trabajadores de prensa” (Ramos, 2013: 79). Después de un exhaustivo análisis se arriba a la conclusión de que se ha incentivado el flujo de información en un solo sentido, de arriba hacia abajo, lo que ha permitido la creación de audiencias pasivas que no participen (Ramos, 2013).

Por otro lado, encontramos una serie de artículos centrados en aspectos específicos de la política de comunicación. Tal es el caso de María Isabel Punín, quien hace un recuento de los enfrentamientos ocurridos entre el presidente de la República y los medios de comunicación que han desembocado en una disminución de la libertad de expresión. El artículo denominado *Rafael Correa y la prensa ecuatoriana. Una relación de intrigas y odios*, señala que los juicios que Correa ha emprendido contra varios periodistas y diarios del país, pidiendo sumas de dinero millonarias, han interferido negativamente en el ejercicio periodístico (Punín, 2011).

Sobre la creación y proliferación de medios públicos encontramos el trabajo de Antonio Checa, *La batalla política y legal en Ecuador ante la creación de un sector estatal de medios informativos*, donde se destaca la gran inversión realizada por los sucesivos períodos de gobierno de Correa en la construcción de medios gubernamentales. El autor destaca el importante rol que han cumplido aquellos medios en el sostenimiento del gobierno y en la construcción de legitimidad para las autoridades (Checa, 2012a).

Este mismo autor nos ofrece el artículo *La banca y la propiedad de los medios: el caso de Ecuador*, donde observa los movimientos históricos de la banca privada desde la última década del siglo XX hasta el año 2011. En tal recorrido se destaca las acciones emprendidas por el actual gobierno desde su llegada al poder para eliminar la presencia de la banca privada en el sistema de medios del país, objetivo que es alcanzado, finalmente, con la enmienda constitucional que ordena el Referéndum de 2011 (Checa, 2012b).

A cerca de la Ley Orgánica de Comunicación, una visión oficial es ofrecida por Orlando Pérez, periodista y director del Diario El Telégrafo (medio público), quien en su artículo *El revés y el derecho del debate* habla sobre la histórica discusión ciudadana desatada alrededor del rol de los medios y la calidad del periodismo, la misma que, según el autor, ha propulsado la necesidad de crear un marco regulatorio. Las afirmaciones de que los medios de comunicación se han convertido en la oposición política y que la investigación académica ha sido “precaria” en aportar argumentos nuevos al debate, más allá de la libertad de expresión, apoyan de manera concluyente su posición a favor de regular los medios a través de dicha ley (Pérez, 2011).

El escritor y periodista Kintto Lucas, desde una posición más equilibrada, ofrece un análisis de la pertinencia de la ley en su artículo *¿Comunicación democrática o dictadura mediática?* Aquí, define a la Ley de Comunicación, aún proyecto de ley en ese momento, como una herramienta para que la libertad de expresión pueda ser ejercida por todos los ciudadanos y no sólo por los dueños de los medios. Hay que resaltar que el autor, si bien enfatiza en los aspectos positivos de la ley que se derivan sobre todo de su interés por defender los derechos de los consumidores de los medios de comunicación, también menciona que la falta de participación y debate del proyecto, acompañada de movimientos poco estratégicos del gobierno como el cierre del canal de televisión privado Telemazonas por tres días y el desigual reparto de la publicidad oficial entre los diversos medios de comunicación, ha generado una tendencia a rechazar, o al menos a trabar, su aprobación (Lucas, 2009).

La Revista Latinoamericana de Comunicación *Chasqui* editada por el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina CIESPAL, ubicado en Quito, ha incluido diversas reflexiones sobre la Política de Comunicación del Ecuador y sobre la recientemente promulgada Ley Orgánica de Comunicación que constituye su instrumento normativo por excelencia.

Dentro de ellas, el artículo *Medios, periodismo y responsabilidad social: en busca de políticas públicas en el Ecuador* de Gustavo Abad, pone a Rafael Correa como el propulsor del debate público sobre la acción de los medios en la reproducción simbólica del mundo social. Se resalta de esta forma, que la postura crítica del presidente gira alrededor de una estrategia pragmática que consiste en producir y

difundir un discurso oficial desde los medios de comunicación masivos, lo que implica a su vez, la construcción de un conglomerado de medios estatales (Abad, 2013).

Otro artículo publicado en esta revista que contribuye al debate es *El sistema de comunicación en la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador: un análisis desde el enfoque de las teorías de sociedad y masas de McQuail* de Caroline Ávila. En el mismo, si bien se reconoce el esfuerzo del gobierno por renovar un cuerpo legal que debido a las condiciones actuales resulta insuficiente, se realiza una crítica a la nueva ley por considerarse que no define con claridad el modelo de sistema de comunicación que requiere el país a pesar de que se propugna al mismo como un objetivo (Ávila, 2013).

La autora señala que:

Cuando se trata de regular los medios de comunicación, el debate se centra en el rol punitivo y de control más que en el fomento y protección de derechos. Bajo esa circunstancia la discusión sobre el tipo de sistema de comunicación más adecuado para una sociedad y la oportunidad de considerar a la comunicación como un espacio de deliberación social quedan en un segundo plano (Ávila, 2013: 72).

CAPÍTULO III

EL CONTROL DE LA INFORMACIÓN EN ECUADOR A TRAVÉS DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN

A partir de la llegada de Rafael Correa a la presidencia de la República se empieza a observar que el gobierno implementa una serie de medidas y programas relacionados a la comunicación de gobierno y a los medios de comunicación masiva existentes en el país.

Con el transcurrir de los sucesivos períodos de Correa en el poder (2007-2009, 2009-2013, 2013-2017), daríamos cuenta de que este conjunto de acciones responden a una estrategia sectorial que busca una mayor intervención del Estado en el espectro radioeléctrico y en el espacio audiovisual.

Si bien el gobierno asegura que esta estrategia sectorial, que llamamos Política de Comunicación, tiene como principal objetivo el cambiar la distribución inequitativa y poco democrática del campo mediático que no permite la expresión de la pluralidad de voces existente en el Ecuador³¹ (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017: Objetivo 5); las formas que ha ido adquiriendo tal intervención demuestran que el objetivo detrás del diseño de la misma podría ser diferente.

Los instrumentos de la Política de Comunicación en Ecuador³².

El espacio de la nueva Política de Comunicación está compuesto por cuatro agencias: la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL), la Secretaria Nacional de Comunicación (SECOM), el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM), y la Superintendencia de la Información y Comunicación (SUPERCOM).

Definiendo brevemente las funciones de cada una, la ARCOTEL se encarga de administrar y regular las telecomunicaciones en el país, en donde se incluye al espectro radioeléctrico (ARCOTEL: s/f); el CORDICOM y la SUPERCOM son agencias que, creadas según lo dispuesto en la Ley Orgánica de Comunicación, cumplen la función de diseñar e implementar normativas la primera, y de vigilar y controlar las mismas la segunda, con el fin de proteger y regular los derechos de la comunicación e

³¹ La distribución inequitativa y poco democrática del campo mediático es, para el ejecutivo, el problema que la Política de Comunicación debe resolver.

³² Anexo 1.

información; la misión de la SECOM por su parte, es “diseñar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y estrategias de comunicación, información, difusión e imagen del Gobierno Nacional” (Secretaría Nacional de Comunicación: s/f).

Hay que señalar que la ARCOTEL es incluida como agencia de esta política en cuanto se encargan de administrar las frecuencias del espectro radioeléctrico a los medios de comunicación. Por lo tanto, se tomará en cuenta únicamente los aspectos que tengan que ver con la asignación de las frecuencias de radio y televisión, a pesar de que esta institución contemple entre sus funciones y competencias otros campos de las telecomunicaciones.

Dentro del espacio de la Política de Comunicación se incluye además, las empresas y medios de comunicación públicos ya que son los encargados de la difusión de la información oficial.

Instrumentos de Autoridad.

Iniciamos analizando los instrumentos de autoridad porque estos suelen ser el indicio más evidente de que el gobierno está buscando modificar un aspecto específico de la realidad social.

Howlett (2011) afirma que este tipo de instrumentos, entendidos como regulación, no son más que el uso del poder coercitivo del estado por parte del gobierno para controlar y alterar el comportamiento social. Ajzen agrega, que las acciones emprendidas en el ámbito de la autoridad buscan prevenir o desalentar todos aquellos comportamientos que no vayan de acuerdo a los objetivos del gobierno (Ajzen, 1991 citado en Howlett, 2011: 83).

En Ecuador, la importancia que se otorga a la comunicación en general y a sus diversos elementos se expresa formalmente en la nueva Constitución Nacional que entra en vigencia en el año 2008. La nueva Carta Magna que ordena la refundación del Estado incluye en el Título II enfocado en los derechos del buen vivir, una sección conformada por cuatro artículos (16-20) denominada *Comunicación e Información*. De manera general, en esta sección se enuncian los derechos de los ciudadanos en dos sentidos, por un lado, los derechos a una comunicación libre, intercultural y participativa, y por otro, los derechos a recibir información verificada y plural. Además, se contempla los deberes del Estado en cuanto a garantizar tales derechos y el acceso a

las tecnologías de la información. Por último, se señala que habrá una ley que controle los contenidos de los productos comunicacionales y que promueva el surgimiento de nuevos medios de comunicación (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Si bien en todo el texto de la Constitución se describen con claridad las pautas que se deben cumplir para la difusión de información, tanto desde el Estado como de parte de los medios de comunicación, resaltan los artículos 312 y 313 porque introducen nuevos aspectos sobre el escenario mediático que la Constitución anterior no contemplaba. En el primero se prohíbe a las entidades financieras y a sus accionistas ser propietarios o tener inversiones en medios de comunicación; mientras que el segundo declara a las telecomunicaciones y al espectro radioeléctrico como sectores estratégicos, definición que los ubica bajo la exclusiva responsabilidad del Estado.

Hay que aclarar al respecto, que la Constitución del Ecuador de 1998 determina que la concesión del uso de frecuencias es facultad exclusiva del Estado (art. 247), más no el sector de las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico en sí.

Otra novedad de la nueva Constitución es que se establece que el espectro radioeléctrico es, también, un recurso natural no renovable (art. 408), por lo que es declarado como propiedad inalienable e inembargable del Estado.

Por otro lado, la existencia de un sistema de Comunicación Sociales declarada en el artículo 384 impone al Estado la obligación de formular una Política Pública de Comunicación con respeto a los derechos de la comunicación y a la libertad de expresión (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En las Disposiciones Transitorias que se encuentran al final del texto constitucional se incluyen importantes mandatos que buscan modificar la situación actual del campo mediático a corto plazo. Tal es el caso de la Disposición Transitoria Primera que ordena al cuerpo legislativo aprobar la Ley Orgánica de Comunicación en un plazo máximo de 360 días; la Disposición Transitoria Vigésimocuarta que manda al Ejecutivo la conformación de una comisión, para realizar una auditoría de las concesiones de las frecuencias de radio y televisión, en un plazo máximo de 30 días; y la Disposición Transitoria Vigésimonovena que ordena la enajenación de las personas jurídicas del sector financiero que tengan participación en el capital de los medios de comunicación en el plazo de dos años. Los plazos establecidos en todos los casos corren

a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución³³ (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Después de la Constitución Nacional como ley fundamental y símbolo de autoridad, encontramos a los planes nacionales de desarrollo. Estos documentos, que representan la planificación y coordinación de un proyecto de escala nacional, contienen los lineamientos estratégicos a seguir en materia de políticas públicas en un periodo de tiempo determinado³⁴.

Así, el gobierno de Correa estructura inicialmente el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, después el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y por último, el Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017. Si bien, en cada uno de los planes se menciona la importancia de la comunicación y la información para el sistema democrático del país, es en el último, el que se encuentra actualmente vigente, donde se desarrolla más ampliamente las obligaciones del Estado en materia de comunicación. Específicamente, el objetivo 5 en su apartado 5 señala que es un compromiso del Estado “garantizar a la población el ejercicio del derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa” (Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017).

Los planes de desarrollo son incluidos en los instrumentos de autoridad porque la Constitución Nacional dispone, en su artículo 280, que en Ecuador el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo es de carácter obligatorio para el sector público. Por lo tanto, el mismo cumple la función de una ley o estatuto.

Otro instrumento de autoridad es el Plan Nacional de Frecuencias expedido en 2008 y actualizado en 2012. Este documento realizado por el CONATEL y la SENATEL, que el 27 de febrero de 2015 pasan a ser parte de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL) por orden del Decreto Ejecutivo N°602, determina los lineamientos generales para la gestión del espectro radioeléctrico en el país. En ese sentido, el marco regulatorio desarrollado por el gobierno en materia de telecomunicaciones y comunicación plantea la necesidad de un plan que establezca la distribución del espectro radioeléctrico y los mecanismos para implementar nuevos servicios y tecnologías (Plan Nacional de Frecuencias, 2012: VI).

En referencia a la caracterización que ofrece la nueva Constitución del espectro radioeléctrico, en 2009 el presidente en funciones del Consejo Nacional de

³³ Se complementa con el art. 312.

³⁴ De acuerdo al *Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017*.

Radiodifusión y Televisión (CONARTEL)³⁵ presenta una acción de interpretación constitucional al contenido del artículo 408 de la Constitución, que afirma que el espectro radioeléctrico es un recurso natural no renovable. El pedido de aclaración radica, según el documento oficial, en que “el espectro no puede extinguirse por ser un bien extracto y que el mismo puede ser reutilizado las veces que sean necesarias” (Sentencia interpretativa N° 0006-09-SIC-CC, 2009: 1) y que al considerar el mismo como un recurso no renovable, “se debe analizar que es un bien intangible patrimonio del Estado, pero a diferencia de los otros recursos naturales no renovables, la autorización de su uso puede revocarse por causales determinadas en la ley, y una vez revocada tal autorización, el espectro queda libre y puede volver a ser utilizado a través de la figura de una nueva concesión de la frecuencia radioeléctrica” (Sentencia interpretativa N° 0006-09-SIC-CC, 2009: 1-2).

Finalmente, la Corte Constitucional resuelve que dicho artículo de la Constitución considera al espectro radioeléctrico como un recurso natural, más no se aclara si es un recurso natural renovable o no renovable. Al calificarlo como un recurso natural es considerado como un bien limitado que “su uso indiscriminado, si bien no agota el espectro frecuencial radioeléctrico (aspecto inherente a un recurso no renovable; el espectro radioeléctrico no se extingue por su utilización ya que se encuentra contenido en el recurso aire, y a partir de ello puede ser reutilizado las veces que sean necesarias), puede generar congestiones o interferencias en los canales radioeléctricos, aspecto que torna necesaria la presencia de un órgano encargado de regular y controlar el aprovechamiento del recurso y el uso del sector estratégico de las telecomunicaciones” (Sentencia interpretativa N° 0006-09-SIC-CC, 2009: 7).

Es necesario explicar en este sentido, que la acción de interpretación, atribuida a la Corte Constitucional por la Constitución de 2008, es un instrumento de autoridad porque ordena como será entendida y aplicada la Carta Magna (Porrás y Romero, 2012).

El espectro radioeléctrico entonces, es definido por la Corte Constitucional como un recurso natural (art. 408) y un sector estratégico (art. 313), cuyo servicio público de telecomunicaciones podrá ser delegado por el Estado excepcionalmente a las empresas privadas (Sentencia interpretativa N° 0006-09-SIC-CC, 2009).

³⁵ El 24 de agosto de 2009 el CONARTEL pasa a ser parte del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) por orden del Decreto Ejecutivo N°8.

En 2011 el gobierno ecuatoriano diseña e implementa otro instrumento de autoridad en la forma de un Referéndum Constitucional y Consulta Popular. Como veremos más adelante, a principios de aquel año el enfrentamiento del gobierno con los medios de comunicación se encontraba en un punto álgido por los fuertes cuestionamientos de estos últimos al proyecto de Ley de Comunicación. En ese contexto, el 7 de mayo de 2011 se lleva a cabo el acto electoral a nivel nacional. Los ecuatorianos respondieron a diez preguntas, con SI o NO, de las cuales las cinco primeras correspondían al Referéndum Constitucional y las cinco siguientes a la Consulta Popular.

Las preguntas 3 y 9 fueron las directamente relacionadas con la política de comunicación. La primera buscaba reformar el artículo 312 de la Constitución para prohibir a las instituciones financieras y a los medios de comunicación, y sus accionistas, el tener participación accionaria en empresas que estén fuera de su actividad. La otra pregunta, en cambio, buscaba exigir la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación y ordenar la creación del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM).

Una vez realizados los escrutinios el Consejo Nacional Electoral declara que el SI resultó vencedor en los dos casos, con 52,98% y 51,68%, respectivamente. Este triunfo del gobierno permitió avanzar con la implementación de la política de comunicación y sobre todo, logró construir cierta legitimidad para el Proyecto de Ley de Comunicación que dos años más tarde sería aprobada por la Asamblea Nacional (Registro Oficial, 2011).

Precisamente sobre la Ley Orgánica de Comunicación (LOC), hay que recalcar que como instrumento de autoridad por excelencia, se constituye en la expresión formal del deseo del ejecutivo por controlar la información. Esta ley, que reemplaza la antigua Ley de Radiodifusión y Televisión expedida el 18 de abril de 1975 durante la presidencia de Guillermo Rodríguez Lara, es aprobada el 14 de junio de 2013 por la Asamblea Nacional después de 4 años de intenso debate.

Entre las diferencias fundamentales de las dos leyes, encontramos que la LOC, además de establecer la distribución de frecuencias radioeléctricas, viene a regular la actividad de los medios de comunicación masiva en el país. Incluso el diario El Telégrafo la caracteriza como la “primera normativa del Ecuador que rige a toda la

actividad periodística”³⁶ (El Telégrafo: 2013). La ley anterior, por el contrario, sólo se limitaba a fijar pautas generales para la concesión de frecuencias y para la instauración de los organismos públicos encargados de dicha actividad.

Los aspectos más importantes de la nueva ley incluyen la prohibición de la concentración de los medios de comunicación en pocas manos, la promoción de la producción nacional, y la creación de medios públicos y comunitarios según la siguiente distribución equitativa: 34% para medios comunitarios sin fines de lucro; 33% para medios públicos donde se incluiría a Municipios, juntas parroquiales, Universidades públicas, etc.; y 33% para medios privados. Adicionalmente, se dispone la creación del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM) y de la Superintendencia de la Información y Comunicación (SUPERCOM) para regular la actividad de los medios de comunicación y el ejercicio de la profesión periodística (Ley Orgánica de Comunicación, 2013).

La entrada en vigencia de la LOC deja la puerta abierta para la terminación de concesiones a los medios de comunicación que no hayan cumplido con la normativa vigente hasta ese entonces. Así, en cumplimiento de la Disposición Transitoria Décima de la nueva ley, se expide el 30 de julio de 2013 el *Reglamento para terminación de concesiones y reversión de las frecuencias del espectro radioeléctrico de radiodifusión y televisión*. En el mismo se detallan los procesos administrativos que se llevarán a cabo para el retiro de las licencias de funcionamiento a las estaciones de radio y televisión.

También debemos mencionar como instrumento de autoridad a la *Ley Orgánica de Empresas Públicas* que está en vigencia desde el 16 de octubre de 2009. La inclusión de esta ley como autoridad de la política de comunicación radica en que, como veremos más adelante, el gobierno ha creado varios medios de comunicación bajo la figura de empresas públicas, tal es el caso de *El Telégrafo EP* y *RTVEcuador*. Por lo tanto, los medios de comunicación que pertenecen al Estado están bajo el régimen de dicha normativa.

Uno de los aspectos más importantes que establece esta ley, es que las instituciones fundadas como empresas públicas por el ejecutivo estarán dirigidas por un Directorio conformado por el ministro del ramo correspondiente, el titular del organismo nacional de planificación y por un miembro designado por el Presidente de la

³⁶ Debido a que la antigua *Ley de Radiodifusión y Televisión* vigente desde 1975 regulaba únicamente a los medios audiovisuales.

República (art. 7). De esta forma, *El Telégrafo EP*, que se encarga de la edición del diario El Telégrafo; y *RTVEcuador*, que contiene al canal EcuadorTv, a la Radio Pública de Ecuador y a la Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica, son empresas conducidas por el Secretario de Comunicación, actualmente Fernando Alvarado, el titular de SENPLADES, al momento Pabel Muñoz, y un delegado del ejecutivo.

Instrumentos de Nodalidad.

Desde la llegada de Rafael Correa a la Presidencia de la República, a inicios del año 2007, se observa que el gobierno emprende un sinnúmero de esfuerzos tanto para obtener información sobre el estado actual del campo mediático, como para producir información.

En ese sentido, como Evert Vedung explica, se incluyen entre los instrumentos de nodalidad todos aquellos esfuerzos del gobierno por utilizar el conocimiento y los datos disponibles para influenciar el consumo y producir comportamientos (Vedung, 1998 citado en Howlett, 2011: 115).

Entre los instrumentos sustantivos, que buscan modificar la producción de bienes y servicios en la sociedad, encontramos al *Informe de Auditoría sobre la concesión de frecuencias de radio y televisión* elaborado por la Contraloría General del Estado y entregado en 2007. Hay que aclarar que si bien esta auditoría fue ordenada en 2005 por una denuncia planteada por el presidente de ese entonces del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (CONARTEL), se considera a su Informe definitivo como un instrumento de la política de comunicación planteada por el gobierno de Correa debido a que fue hasta noviembre de 2007, debido a la presión del gobierno, que dicho informe fue aprobado y salió a la luz pública.

Las acciones de dicha auditoría comprendieron un examen especial de los casos de concesión de frecuencias denunciados y “el análisis del 60% de las contribuciones que el CONARTEL cobró a los contribuyentes desde el 2003, a favor de la Superintendencia de Telecomunicaciones, por el período del 1 de enero de 2003 al 30 de mayo de 2005” (Informe General, 2007: 1). Los resultados arrojaron que hubo irregularidades en la concesión de 1583 frecuencias de radio y televisión, de las cuales 127 se otorgaron sin contratos y 42 sin los estudios de ingeniería que son requeridos por

la ley. Además, se determinó que 107 frecuencias concedidas no operaban y que 779 concesionarios se encontraban en mora por más de seis meses con respecto al pago de los montos requeridos por las adjudicaciones de frecuencias (Informe General, 2007).

Uno de los aspectos más controvertidos de esta Auditoría es que el borrador del Informe recomendó la reversión de 300 frecuencias, mientras que en el Informe Definitivo esa cantidad bajó a 3 a pesar de que las observaciones fueron las mismas en los dos documentos (ecuadorinmediato.com: 2007).

Se debe mencionar al respecto, que el Informe mencionado y sus recomendaciones, de acuerdo artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, tienen carácter de obligatorio cumplimiento y deben ser aplicadas de manera inmediata.

Otro instrumento sustantivo de nodalidad es el *Informe de Auditoría sobre la concesión de frecuencias de radio y televisión* realizado por la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión³⁷ y entregado en 2009. Esta institución creada el 29 de diciembre de 2008 mediante el Decreto Ejecutivo N° 1511, realizó la auditoría en cumplimiento de sus funciones de prevenir, investigar y denunciar los actos de corrupción del sector público (El Universo: 2008).

El Informe final consta de 65 páginas y contiene un análisis de la concesión de frecuencias otorgadas a medios de comunicación entre los años 2003 y 2008. Entre los puntos más importantes del documento resaltan las afirmaciones de que el espectro mediático presenta una concentración de frecuencias en pocas personas y grupos familiares, entre los que se encuentran antiguos integrantes del Directorio del CONARTEL. Por otro lado, se revela que un grupo de dirigentes vinculados a los organismos que aglutinan a los medios de comunicación audiovisual del país, entre ellos la Asociación Ecuatoriana de Radio (AER) y la Asociación Ecuatoriana de Televisión (AECTV), intervinieron en las decisiones del CONARTEL para favorecer sus propios intereses y los de su gremio (Informe Final, 2009).

Sin embargo, se debe mencionar que muchos de los resultados presentados en este Informe ya se encontraban en la investigación anterior realizada por la Contraloría General del Estado, razón por la cual recibió diversas críticas. Incluso, la *Comisión de*

³⁷ La Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión se transforma en Subsecretaría el 17 de mayo de 2013 por Decreto Ejecutivo N° 1522, de tal forma, pasa a depender de la Secretaría Nacional de la Administración Pública.

Auditoría de Concesiones de frecuencias de radio y televisión, creada por el ejecutivo en cumplimiento de la Disposición Transitoria Vigésimocuarta de la Constitución, reprobó enfáticamente los hallazgos de la Secretaría Nacional de Transparencia señalando que el análisis realizado se centró sólo en 130 concesiones de un total de 1637, además de que la investigación fue elaborada por personas que tienen intereses en el sector de la comunicación e incluso que son objeto de la auditoría (ecuadorinmediato.com: 2009).

La última investigación sobre la adjudicación de frecuencias realizada en la política de comunicación actual, fue llevada adelante por la mencionada *Comisión de Auditoría de Concesiones de frecuencias de radio y televisión* conformada en noviembre de 2008. Este organismo tenía como principal objetivo el determinar la constitucionalidad, legitimidad y transparencia con las que fueron otorgadas las frecuencias del espectro radioeléctrico desde enero de 1995 hasta diciembre de 2008 (Decreto Ejecutivo N°1445).

Finalmente, en mayo de 2009 dicha auditoría arroja el Informe Definitivo donde se señala, entre las conclusiones más importantes, que el CORNATEL otorgó frecuencias a través de criterios discrecionales e irregulares que irrespetaron las normas establecidas, la transparencia, la igualdad y la no discriminación de este proceso. Los datos presentados demuestran que se favoreció, con la concesión de frecuencias, a grupos económicos y políticos; además de que numerosas renovaciones de concesiones se realizaron sin cumplir con la normativa vigente y sin un análisis adecuado para conocer si el concesionario cumplió con los compromisos adquiridos (Informe Definitivo, 2009).

Tal situación se habría desencadenado, según el Informe, porque el CONARTEL, institución responsable de regular la distribución del espectro radioeléctrico, estuvo integrado por personas con intereses directos en los medios de comunicación.

Se detectó, por otro lado, la concentración de frecuencias en pocas manos y la formación de oligopolios. Se reveló que los grupos económicos Eljuri, Isaías, Vivanco, Egas, Alvarado, Mantilla, Pérez y Martínez habían logrado construir corporaciones multimedios que aglutinaban 99 concesiones de radio y televisión. En ese sentido, el Informe afirma que la Reforma de la Ley de Radiodifusión y Televisión de 1995 facilitó

el acaparamiento de medios de comunicación y la consolidación de situaciones oligopólicas (Informe Definitivo, 2009).

Asimismo, se encontró que la participación de capital extranjero en el espectro rebasó a lo establecido por la ley, y que el sector comercial tiene predominio absoluto al poseer más del 90% de las concesiones de frecuencias de radio y televisión (Informe Definitivo, 2009).

Los tres informes hasta aquí mencionados fueron utilizados para la realización del Proyecto de Ley de Comunicación propuesta por el bloque oficialista, el mismo que fue finalmente aprobado por la Asamblea Nacional en 2013.

Otro importante instrumento de nodalidad es el *Registro Público de Medios*, catastro realizado en 2014 por el Consejo de Regulación y Desarrollo de la información y la Comunicación (CORDICOM) con el fin de conocer datos confiables sobre el número de medios de comunicación existentes en el país, y sobre la cantidad de trabajadores, y sus características, con que cuenta cada empresa periodística. Hasta fines de enero de 2014, fecha de cierre del censo, se registraron un total de 1146 medios (Registro Público de Medios, 2014). Se debe aclarar en este sentido, que la inscripción en este catastro, que culminó el 24 de enero de 2014, tuvo carácter obligatorio para todas las empresas periodísticas.

Ahora vamos a pasar a los instrumentos de nodalidad efectores. La información producida por el gobierno con el fin de impactar en la sociedad ha tenido un aumento exponencial desde la llegada de Correa al poder.

Precisamente, en enero de 2007, al inicio de su primer mandato, observamos el surgimiento de la primera institución en este campo. Estamos hablando del programa radial *Diálogo con el presidente* que tenía una emisión semanal presentada los días sábados. Correa y el gobierno utilizaban este espacio para acercarse a los ciudadanos y responder las inquietudes de los periodistas. En 2008, y después de algunos conflictos desatados en tal espacio de intercambio que desarrollaremos más adelante, la Secretaría de Comunicación convierte el formato radial en audiovisual, para que sea transmitido también por televisión, bajo el nombre *Enlace Ciudadano*. Es necesario recalcar que tal programa existe hasta la actualidad y se ha transmitido ininterrumpidamente durante todos estos años.

Otros productos comunicacionales que dependen de la Secretaría de Comunicación son la cadena nacional *El gobierno a sus mandantes. Informe semanal* que se transmite todos los lunes a las 20:30 hs., y el programa de televisión *El Ciudadano TV* que inició sus emisiones en 2009.

Tales productos que buscan informar sobre las actividades realizadas por el Gobierno Nacional, y al mismo tiempo incidir en la relación entre actores públicos y sociedad civil (instrumentos procedimentales), pueden ser considerados como propaganda oficial. Aquí se incluyen, además, las campañas informativas y comunicacionales que cada uno de los ministerios y organismos del poder ejecutivo.

Instrumentos de Organización.

El ámbito de la organización de la política de comunicación es donde más cambios se observa. Este recurso es el que más se ha desarrollado desde la llegada de Correa al poder.

Los instrumentos de organización constituyen, según Howlett (2011), las acciones del gobierno que buscan afectar el resultado de la política pública a través del uso de agencias y personal público.

En Ecuador, la intervención del Estado en el ámbito de organización del campo mediático inician en 2007 cuando el Estado embarga diario *El Telégrafo*, tradicional periódico guayaquileño que era propiedad del banquero Fernando Aspiazú Seminario. Un año más tarde, *El Telégrafo* se refunda como diario público pasando a ser el primer medio de comunicación público del país.

En 2010 la compañía *El Telégrafo* cambia de razón social y pasa a llamarse *Editores Nacionales Gráficos (Editogran S.A)*. Teniendo al Ministerio de Telecomunicaciones como accionista mayoritario (posee el 99% de las acciones), esta empresa se encargó de la impresión de libros oficiales para las escuelas, además de la edición de los periódicos *El Telégrafo* y *PP El Verdadero*, este último ya desaparecido.

Finalmente, el 14 de enero de 2015 por Decreto Ejecutivo N° 545 *Editogran S.A.* se disuelve y se crea la empresa pública *El Telégrafo EP* a la cual se le transfiere su patrimonio y planta de empleados. Como explicamos anteriormente, como empresa pública este medio de comunicación pasa a regirse por la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Otra acción del gobierno en relación a la confiscación de medios de comunicación tiene lugar en 2008 cuando la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) incauta las empresas del Grupo Isaías, ex propietario del banco Filanbanco³⁸. Entre ellas Gamatv y TC Televisión canales de televisión abierta, TVCable y Cablevisión dedicadas a ofrecer el servicio de televisión pagada, y los canales de televisión por cable CN3 y CD7, además de varias estaciones de radio como Radio Bolívar y Organización Radial C.A.³⁹ (El Universo: 2011a).

En marzo de 2009 el Estado crea el Fideicomiso *AGD-CFN No más impunidad* para administrar los bienes incautados. En octubre de 2011 el gobierno decide crear un nuevo fideicomiso para la administración de, específicamente, los medios de comunicación de este grupo de empresas. Con el nombre *Fideicomiso Mercantil AGD-CNF No más impunidad-Medios*, esta institución vende, en el mismo año, paquetes accionarios de Tc Televisión, Gamatv y TvCable, 12%, 22% y 35% respectivamente. Los títulos de los canales de televisión pasaron a los trabajadores de dichas estaciones quienes los adquirieron con un préstamo del Banco Nacional de Fomento, mientras que las acciones de la compañía TvCable fueron vendidas a particulares completando su transferencia a manos privadas, ya que el 65% había sido vendido al grupo Eljuri anteriormente (El Telégrafo: 2011).

En 2015 el ejecutivo inicia un proceso para suprimir el Fideicomiso-Medios, logrando finalmente, en el mes de junio, transferir sus competencias y funciones al Banco Central del Ecuador. De tal manera, en la actualidad esta última institución es la encargada de administrar los canales de televisión Tc Televisión y Gamatv debido a que el Estado continúa siendo el accionista mayoritario.

Uno de los instrumentos más importantes de la política de comunicación, que fue diseñado para controlar la información que es emitida desde el gobierno, es la Secretaría Nacional de Comunicación (SECOM). Esta institución creada el 22 de junio de 2009 por Decreto Ejecutivo N° 1795, fue inicialmente adscrita a la Presidencia de la

³⁸ El banco Filanbanco fue una de las empresas financieras privadas más grandes de Ecuador hasta que a finales de 1998 se declaró en quiebra. Frente a la crisis bancaria que se vivía en el país, el Estado, por orden del ya extinto Congreso Nacional, realizó el salvataje bancario trasladando dicha institución a la Agencia de Garantía de Depósitos, organismo público creado en ese momento para asumir las deudas de los bancos cerrados (ANDES: 2012).

³⁹ Los medios mencionados son parte de las 195 empresas incautadas al Grupo Isaías con el fin de recuperar parte de los 661 millones de dólares que, según una auditoría externa, Filanbanco adeuda al Estado (El Universo: 2011a).

República. Casi cuatro años más tarde, el 30 de mayo de 2013, el Decreto Ejecutivo N°3 reforma la estructura de la Presidencia y determina a la SECOM como una entidad de derecho público con autonomía administrativa, financiera y técnica.

Con la misión de “diseñar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y estrategias de comunicación, información, difusión e imagen del Gobierno Nacional” (Secretaría Nacional de Comunicación: s/f), esta institución depende en actualidad de la Presidencia de la República al igual que la Vicepresidencia y las Secretarías Nacionales de la Administración Pública, de Gestión de la Política y de Planificación y Desarrollo (Anexo 2). Por ello, todas sus dignidades son elegidas por el ejecutivo.

Sobre las atribuciones de este organismo, hay que señalar que la Subsecretaría de Imagen Gubernamental, “entidad rectora de la estandarización del lenguaje comunicacional publicitario para todo tipo de iniciación de campañas que se realicen desde el gobierno central” (Secretaría Nacional de la Administración Pública: s/f), se fusiona con la SECOM el 13 de agosto de 2013 mediante Decreto Ejecutivo N° 46. Sin embargo, en julio de 2014 se reorganiza la SECOM por orden del Decreto Ejecutivo N° 393, y los servicios y competencias de la Subsecretaría de Imagen Gubernamental son asumidos por la Secretaría Nacional de la Administración Pública.

El mismo año de la creación de la SECOM, los ecuatorianos presenciamos el surgimiento de la empresa *Televisión y Radio de Ecuador E. P. (RTVEcuador)*. Esta empresa pública instaurada mediante Decreto Ejecutivo N° 193 en diciembre de 2009, fue creada para dirigir y administrar a los medios públicos existentes hasta ese momento, EcuadorTV y la *Radio Pública de Ecuador*. Más tarde pasa a controlar también, a la *Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica (ANDES)* creada en diciembre de 2009 por la recién establecida SECOM.

Con respecto a cada medio que forma parte de *RTVEcuador*, podemos decir que EcuadorTv, el primer medio público televisivo del país, fue creado en noviembre de 2007 con fondos proporcionados por el Banco de Desarrollo Social y Económico de Venezuela y con el fin de transmitir las sesiones de la Asamblea Constituyente. Actualmente presenta la mayor cobertura a nivel nacional ya que cuenta con “99

estaciones repetidoras⁴⁰ que cubren el 73% de la población”, además de poseer una señal internacional (RTV ECUADOR: s/f).

La *Radio Pública de Ecuador* por su parte, fue fundada en agosto de 2008 y ha logrado expandirse a nivel nacional con 66 estaciones repetidoras y un gran equipo de producción que le permite transmitir desde cualquier lugar del país (RTV ECUADOR: s/f).

ANDES, como agencia de noticias, “es una empresa informativa pública independiente, imparcial que recopila, trata y desarrolla materiales informativos multimedia de toda índole” con el fin de proveer de información a medios de comunicación locales, nacionales e internacionales (RTV ECUADOR: s/f).

Hay que recalcar que *RTVEcuador*, como empresa pública, se rige por la Ley Orgánica de Empresas Públicas, y los medios que la componen se rigen, además, por la Ley Orgánica de Comunicación.

En los sucesivos mandatos de Correa, el gobierno ha creado un importante número de medios públicos y gubernamentales con el fin de tener una vía directa de comunicación con los ciudadanos y el pueblo. Así, encontramos que en 2010 se crea *Televisión Legislativa (TVL)* el canal de la Asamblea Nacional, en 2012 nace *EDUCA* el canal del Ministerio de Educación y en 2014 se constituye, como medio oficial de la función ejecutiva, el complejo mediático *El Ciudadano* que consta de un canal televisión, una estación de radio, prensa y soporte web.

Otros instrumentos de organización, piezas fundamentales para el control de información que ejerce el gobierno a través de la política de comunicación, son los entes creados por disposición de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) promulgada el 23 de junio de 2013 por el presidente de la República, Rafael Correa.

La LOC dedica el Capítulo III a explicar la institucionalidad para la regulación y el control. En los artículos 47 al 59 se dispone la instauración del Consejo de Regulación y Desarrollo de la información y la comunicación (CORDICOM) y de la Superintendencia de la Información y Comunicación (SUPERCOM). La primera se encarga de reglamentar la aplicación de la ley además de desarrollar políticas públicas en materia de la comunicación; mientras la segunda procura garantizar la total independencia del procesamiento administrativo de los reclamos ciudadanos en lo

⁴⁰ Las estaciones repetidoras son dispositivos que permiten el transporte de la señal radioeléctrica mediante la amplificación del radio de acción de la transmisión (Tomasi, 2003).

referente al ejercicio de los derechos de la comunicación (Ley Orgánica de Comunicación, 2013).

Si bien estas dos instituciones cumplen funciones que se complementan, hay que diferenciar que la SUPERCOM es un organismo técnico con capacidad sancionatoria que tiene atribuciones para vigilar, auditar e intervenir con la finalidad de hacer cumplir la normativa de la comunicación e información (Ley Orgánica de Comunicación, 2013: art. 55); el CORDICOM por su parte, tiene la misión de “diseñar e implementar normativas y mecanismos para desarrollar, proteger y regular los derechos de la comunicación e información de conformidad con la Constitución, la Ley Orgánica de Comunicación y demás normas afines” (Consejo de Regulación y Desarrollo de la información y la Comunicación: s/f). Por lo tanto, la SUPERCOM se encarga de hacer cumplir lo dispuesto por el CORDICOM.

Asimismo, la configuración de la SUPERCOM incluye una presencia de la misma en todo el país mediante intendencias, divisiones técnicas y órganos asesores ubicados en todas las provincias; la CORDICOM en cambio, cuenta con una única oficina en la ciudad de Quito, lugar desde el cual ejerce sus competencias.

Sobre la CORDICOM específicamente, hay que mencionar que entra en funciones el 24 de julio de 2013 una vez que sus integrantes fueron elegidos y posesionados. A este respecto, el artículo 48 de la LOC explica que esta organización está integrada por cinco funcionarios (Anexo 3):

- Un representante de la Función Ejecutiva;
- Un representante del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social;
- Un representante de los Consejos Nacionales de Igualdad⁴¹;
- Un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y;
- Un representante del Defensor del Pueblo.

Dicho artículo también aclara que la presidencia del CORDICOM recae en el representante de la Función Ejecutiva, puesto que actualmente se encuentra ocupado por Patricio Barriga.

⁴¹ Sistema de observancia y rutas de restitución de derechos para los grupos de atención prioritaria. Creado en mayo de 2014, el sistema está conformado por los Consejos Nacionales de: Género, Intergeneracional, Pueblos y Nacionalidades, Discapacidades y de Movilidad Humana (Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, 2014).

El CORDICOM además, cuenta con la asesoría de un Consejo Consultivo en lo referente a la formulación de políticas en temas de comunicación e información. Esta consultoría, según el artículo 54 de la LOC, será de carácter no vinculante y estará ofrecida por: un representante de los realizadores audiovisuales, un representante de los comunicadores sociales, un representante de organizaciones ciudadanas relacionadas a la promoción de la cultura, un representante de los catedráticos universitarios de las facultades de comunicación, y un representante de los estudiantes de comunicación.

Sobre las atribuciones de esta institución, encontramos en el artículo 49 de la LOC que el CORDICOM se ocupa de la creación de las normas para la clasificación de los contenidos y las franjas horarias de los medios de comunicación, y de la creación de los dispositivos que permitan la variedad en su programación. Otra de sus facultades es la elaboración de informes, tanto para la adjudicación de frecuencias del espectro radioeléctrico, como para la terminación de una concesión por incumplimiento de los objetivos establecidos. En el primer caso, dicho informe es de naturaleza vinculante, es decir, de obligatorio cumplimiento; mientras que en el segundo caso, el informe es entregado a la autoridad de telecomunicaciones, entidad que finalmente resuelve sobre la culminación de las licencias otorgadas (Ley Orgánica de Comunicación, 2013).

En cuanto a la SUPERCOM, hay que mencionar que se establece el 15 de octubre de 2013 bajo la dirección de Carlos Ochoa, Superintendente nombrado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, quien aún en la actualidad funge como tal. La relación directa de esta institución con el ejecutivo es evidenciada, precisamente, en la elección del Superintendente, ya que el mismo es seleccionado de una terna enviada por el Presidente de la República (Ley Orgánica de Comunicación, 2013: art.55).

Con oficinas distribuidas alrededor del país en seis Intendencias Zonales (Anexo 4), la SUPERCOM se encarga de velar por los derechos de la comunicación e información, lo que incluye las atribuciones de fiscalizar y ordenar el cumplimiento de las disposiciones, y de investigar y resolver los reclamos de los ciudadanos (Ley Orgánica de Comunicación, 2013: art.56).

Hay que subrayar en ese sentido, que aquellas funciones son posibles porque la LOC establece, en sus artículos 55 y 58, que las resoluciones de la Superintendencia son vinculantes, es decir, de obligatorio cumplimiento.

Sobre el aporte de estas instituciones hasta la actualidad, debemos mencionar que, según datos proporcionados por el Superintendente y publicados por el diario *El Telégrafo* (2015b), desde su creación hasta fines de junio de 2015 la SUPERCOM ha sancionado a 198 medios de comunicación, ha iniciado 506 procesos administrativos (282 por denuncia y 224 de oficio) y ha emitido 313 resoluciones (185 económicas y 128 llamados de atención). Al respecto, el Superintendente ha aclarado en diversas ocasiones que los recursos obtenidos por las sanciones económicas van directamente al Presupuesto General del Estado y no se quedan en la SUPERCOM.

El CORDICOM por su parte, ha emitido hasta la actualidad una serie de estatutos como el Reglamento General a la LOC, el Reglamento para la medición de sintonía de canales de televisión, el Reglamento para la difusión de contenidos interculturales, etc.; y varios informes jurídicos y técnicos, entre los que se incluye la investigación de medios de comunicación que presentan contenido discriminatorio. El Consejo además, ha elaborado el *Registro Público de Medios*, un catastro que, como explicamos anteriormente, permite obtener datos de los medios de comunicación del país (Consejo de Regulación y Desarrollo de la información y la comunicación: s/f).

Instrumentos de Tesoro.

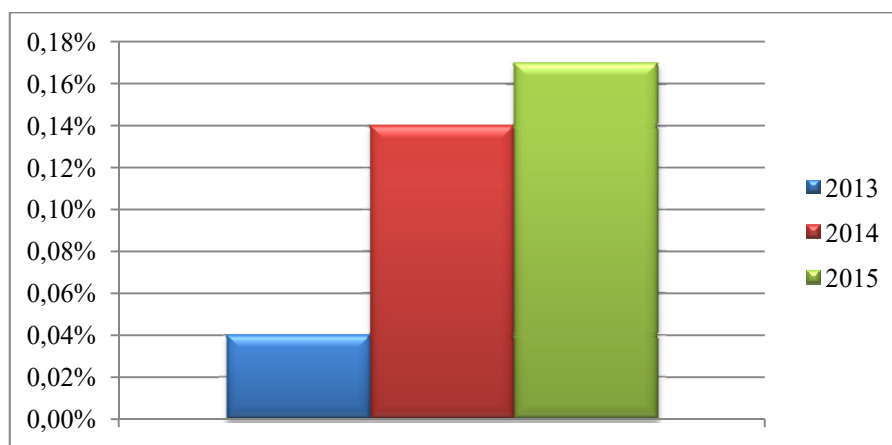
Entre los instrumentos sustantivos de tesoro encontramos, por un lado, la transferencia de recursos económicos a determinados actores para incentivar su desarrollo, o por otro lado, la imposición de costos para desalentar su participación (Howlett, 2011).

De tal forma, es importante analizar cuánto dinero ha destinado el Estado para las principales instituciones de la política de comunicación con el fin de conocer el interés del gobierno por la comunicación.

Hay que aclarar en ese sentido, que tanto como el CORDICOM como la SUPERCOM fueron creadas en 2013 como entidades de derecho público con autonomía presupuestaria, económica y administrativa (Ley Orgánica de Comunicación, 2013). Sin embargo, la SECOM, a pesar de que fue creada en 2009, recién cuatro años después, con la reforma a la estructura de la Presidencia de la República, adquiere autonomía financiera y administrativa. Por tal motivo, sólo se encuentran datos sobre el presupuesto asignado a dicha institución desde 2013.

Como vemos en el Gráfico 2, en 2013 el gobierno destinó el 0,04% del Presupuesto General del Estado a estas entidades. El año siguiente la asignación presenta un importante aumento pasando a ser el 0,14%. En 2015 hay una pequeña elevación de los montos que significan ahora un 0,17% del Presupuesto General.

Gráfico 2. Presupuesto General del Estado asignado a las principales instituciones de la Política de Comunicación

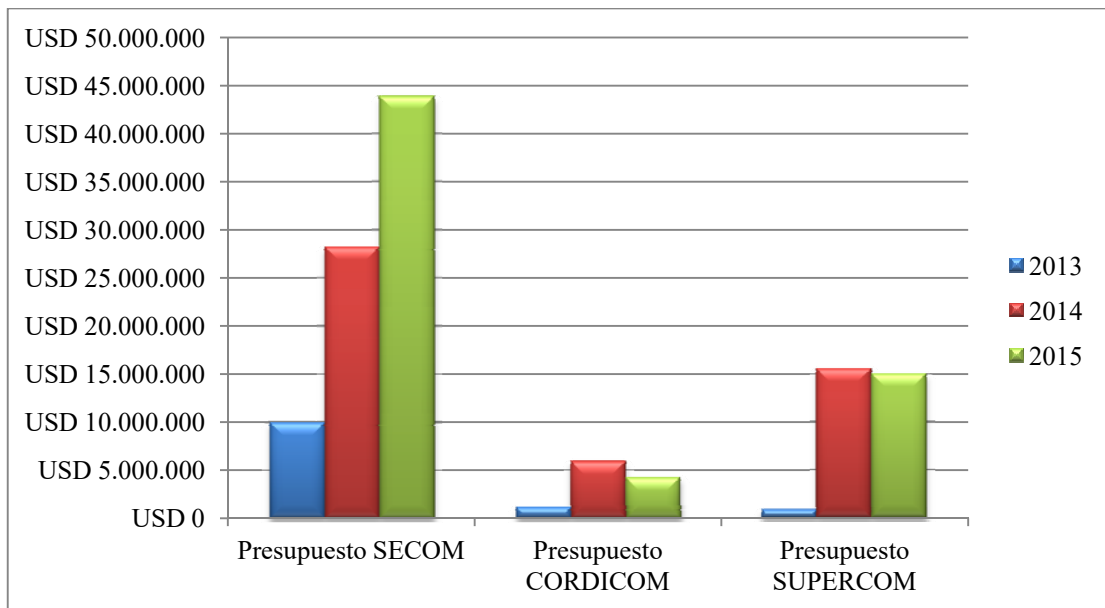


Fuente: Elaboración propia.

La pequeña porción que es designada en 2013 a estas instituciones puede explicarse porque el CORDICOM y la SUPERCOM recién entraron en funciones el 24 de julio y el 15 de octubre, respectivamente, después de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Comunicación que dispuso su creación. Así, ese 0,03% es ocupado casi en su totalidad por los recursos de la SECOM que ascienden a USD. 9'934.552,38.

Sobre la evolución de los montos que cada una de estas entidades ha recibido, observamos en el Gráfico 3 que el presupuesto de la SECOM ha ido en aumento, terminando el 2015 con más de 43 millones de dólares. El CORDICOM y la SUPERCOM no corrieron con la misma suerte, ya que a pesar de que sus fondos crecieron ampliamente en 2014, el año siguiente experimentan una leve disminución de los mismos.

Gráfico 3. Recursos económicos que han recibido las instituciones más importantes de la Política de Comunicación



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, resulta llamativa la diferencia entre el presupuesto que manejan cada una de las entidades. La SECOM, como la encargada de dirigir las estrategias de comunicación del gobierno nacional, es la institución que más recursos económicos recibe, mientras que el CORDICOM maneja la menor cantidad de las tres habiendo recibido USD. 4'224.406 en 2015. La SUPERCOM actualmente percibe poco más de 15 millones de dólares.

Más allá del dinero destinado a las instituciones encargadas de llevar a adelante la política de comunicación, Howlett (2011) nos explica que hay otros instrumentos que están relacionados directamente con el control. Estos instrumentos procedimentales que buscan la alteración de los grupos de interés incluyen la creación de impuestos y la eliminación de incentivos económicos. Al respecto Kash señala que el sistema de impuestos suele ser usado frecuentemente por los gobiernos para neutralizar o cooptar a sus oponentes (Kash, 2008 citado en Howlett, 2011).

En el caso de Ecuador, en agosto de 2009 el ejecutivo envía a la Asamblea Nacional la Reforma a la *Ley de Régimen Tributario Interno* para suprimir del artículo 54, que determina las transferencias e importaciones con tarifa cero, al papel periódico,

periódicos y revistas⁴². Con la aprobación del órgano legislativo, desde octubre del mismo año los periódicos y revistas extranjeras que son traídas al país, al igual que el papel periódico que es usado para la impresión de los diarios nacionales, pasan a pagar el 12% correspondiente al Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Esta acción del gobierno afectó de manera significativa a la prensa escrita, la misma que tuvo que subir el precio final de su producto. En este sentido, es importante mencionar que en ese momento se importaban al país unas 38000 toneladas de papel periódico al año debido a que aquí no se producía ese tipo de insumo (El Universo: 2009).

Con la entrada en vigencia de la LOC en 2013 asistimos a la implementación de otro instrumento económico de control, la supresión de exoneración de impuestos a la importación de equipos para el funcionamiento de medios de comunicación, con excepción de los medios comunitarios.

En la antigua *Ley de Radiodifusión*, el Ministerio de Finanzas, previo informe de la Superintendencia de Telecomunicaciones que señale que los concesionarios cumplen con los requisitos establecidos en la Ley, reconocía a estos la exoneración de todos los impuestos a la importación “de equipos transmisores de radiodifusión de 20 kilovatios o más en AM., equipos transmisores de Frecuencia Modulada de 1 kilovatio o más y plantas de televisión de cualquier capacidad que introdujeran al país, así como, de equipos accesorios y repuestos que fueran necesarios” (Ley de Radiodifusión, 1975: art.60).

En el artículo 86 de la Ley Orgánica de Comunicación, en cambio, se señala que se otorgará créditos preferentes y exenciones de impuestos para la compra de equipos, únicamente a los medios comunitarios, ya sean estas estaciones de radio o televisión, o medios impresos. Con esta acción afirmativa, según contempla la ley, se promueve la creación y desarrollo de medios de comunicación comunitarios “como un mecanismo para promover la pluralidad, diversidad, interculturalidad y plurinacionalidad” (Ley Orgánica de Comunicación, 2013: art. 86).

⁴² Esta Reforma además, grava el consumo de gaseosas, licores y cigarrillos; y sube la tasa por salida de capitales (Ley de Régimen Tributario Interno, 2009).

El proceso para controlar la información.

Hasta el día de hoy, la política de comunicación de Ecuador se ha constituido en un proceso conflictivo que ha enfrentado al gobierno y a los dueños de los medios de comunicación. A continuación, con ayuda de la metodología de *Seguimiento de Procesos* revisamos los principales sucesos que dieron forma a tal proceso marcando la dirección de esta política pública.

Antecedentes.

Desde 1996 hasta 2005 el sistema político ecuatoriano estuvo sumido en una profunda crisis de legitimidad. Siete gobernantes ocuparon el sillón presidencial durante estos años. Tres de ellos fueron elegidos popularmente y derrocados antes de terminar su período: Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (1999) y Lucio Gutiérrez (2005).

La situación económica para Ecuador también fue adversa en esta época. El país venía de la aplicación de un ajuste estructural inspirado en los lineamientos del “Consenso de Washington”. Desde mediados de los años 80’s se había buscado minimizar la intervención del Estado en la economía e impulsar la desregulación del mercado laboral y del sistema financiero. En efecto, luego de una década de transición y aplicación lenta y conflictiva del ajuste estructural, las políticas neoliberales se implementaron en el país en forma consistente durante el gobierno conservador de Sixto Durán Ballén (1992-1996) (Larrea y Larrea, 2008).

Las consecuencias de estas medidas harían que Ecuador inicie en 1996 una década caracterizada por un crónico conflicto social e inestabilidad política. Se vive una severa reducción del gasto social, aumento de la pobreza y el desempleo, ampliación de la desigualdad en la distribución, inflación. La crisis de 1998-99, que condujo a la dolarización de la economía en el año 2000, sería indudablemente la más profunda en los últimos 50 años (Larrea y Larrea, 2008). Fueron tiempos donde la crisis económica del país se veía profundizada por una gran crisis política y múltiples escándalos de corrupción; situación que iría mermando la credibilidad de los tradicionales partidos políticos frente a los votantes (de la Torre, 2010).

En el 2005 los problemas del país habían llegado a su clímax. El 20 de Abril la capital de los ecuatorianos amanece paralizada por una multitud que se toma las calles para derrocar al entonces presidente Gutiérrez. Bajo el grito “¡Que se vayan todos!”, los

quiteños expresaban la apatía general de la ciudadanía frente al sistema político y la petición firme de un cambio. “La política y los políticos eran identificados por la gente como la principal fuente de los problemas que atravesaba el país” (de la Torre, 2010: 339).

Para el 2006 la confianza en los partidos políticos ecuatorianos registró el margen más bajo de toda América Latina. Según el *Democracy Audit: Ecuador 2006*, las instituciones políticas con el menor nivel de confianza fueron los partidos políticos (15.1%), el Congreso Nacional (16.7%) y el Gobierno (21.7%) (Seligson, 2006).

En este clima de insatisfacción generalizada se llegó a la elección presidencial del año 2006. Se presentaron trece candidatos de las más diversas tendencias, clara muestra de la gran fragmentación e inestabilidad política del momento. Rafael Correa era uno de ellos. Irrumpió en el escenario político ecuatoriano después de un fugaz debut de 110 días como Ministro de Economía y Finanzas en el 2005. Se trataba de un economista, doctorado en la Universidad de Illinois, que se alejó de los lineamientos de los organismos multilaterales de crédito y criticó sus exigencias.

Al dejar el ministerio, Correa inició rápidamente la construcción del Movimiento político Patria Altiva y Soberana (PAIS), que más tarde pasaría a ser conocido como Alianza País. La propuesta del Movimiento atrajo el apoyo de intelectuales y diferentes grupos de izquierda a pesar de que el sistema de partidos, altamente fragmentado, le impedía a la recientemente creada organización obtener mayoría en el Congreso entrante (de la Torre y Conaghan, 2009). Por esta razón, todos los esfuerzos y estrategias de campaña se centraron, únicamente, en llegar a obtener la presidencia.

Correa se presentó a la contienda presidencial como el candidato joven con afinidad a la izquierda, crítico mordaz del neoliberalismo a diferencia de su contrincante en segunda vuelta Álvaro Noboa, quien detentaba el título de ser el hombre más rico del país, un defensor del libre mercado y los negocios (de la Torre, 2010).

Finalmente, el 26 de noviembre de 2006 Correa se impone en las urnas con un margen de más de 10 puntos (CNE, 2006)⁴³ obteniendo la Presidencia de la República.

⁴³ Consejo Nacional Electoral de la República del Ecuador. Resultados Oficiales de las Elecciones 2006.

Mecanismo Causal⁴⁴.

Inmediatamente después de asumir el poder, y en cumplimiento de una de sus principales promesas de campaña, Correa expide el 15 de enero de 2007 el Decreto Ejecutivo N° 2⁴⁵ mediante el cual convoca a Consulta Popular para que los ciudadanos se expresen, a favor o en contra, sobre la instalación de una Asamblea Constituyente con plenos poderes que tenga por objetivo el elaborar una nueva Constitución.

Tal pedido del ejecutivo fue remitido al Congreso Nacional⁴⁶ y al Tribunal Supremo Electoral (TSE)⁴⁷ para que sea ratificado y viabilizado. El Congreso, a pesar de estar conformado en su mayoría por diputados de oposición⁴⁸, al cabo de un mes de debates aprueba por mayoría simple el llamado a consulta.

Con la venia del órgano legislativo, el 1 de marzo el TSE aprueba finalmente la convocatoria del ejecutivo y determina que el proceso electoral se llevaría a cabo el 15 de abril. Aquí surgen los problemas ya que el Tribunal decide aplicar el estatuto que había sido adjuntado en el Decreto Ejecutivo y no el que había sido elaborado por el Congreso Nacional.

Dicha acción desencadenó una serie de conflictos sociales y políticos debido a que la propuesta del ejecutivo requería de la disolución del Congreso Nacional para la instauración de una Asamblea Constituyente con plenos poderes. Según el reglamento mencionado, las funciones legislativas pasarían a la Asamblea durante el funcionamiento de la misma.

La mayoría de los diputados, en desacuerdo con la resolución de perder sus escaños, habían reformado el estatuto electoral proponiendo que la Asamblea Constituyente se encargara únicamente de redactar una nueva carta magna y que no tuviera atribuciones parlamentarias.

⁴⁴ Anexo 5.

⁴⁵ En el Decreto Ejecutivo N°1, expedido el 15 de enero de 2007, Correa asume la Presidencia de la República.

⁴⁶ El órgano legislativo pasó a llamarse Asamblea Nacional por orden de la nueva Constitución aprobada en 2008.

⁴⁷ El Tribunal Supremo Electoral se transforma en 2008 en el Consejo Nacional Electoral, cuyos miembros son escogidos por el Consejo de Participación Ciudadana.

⁴⁸ En la campaña electoral de 2006 el Movimiento Alianza País sólo presenta candidato para Presidencia de la República. Al ganar las elecciones, Correa logra formar algunas coaliciones dentro del Congreso Nacional, sin embargo, la mayoría del cuerpo legislativo continuaba siendo de oposición (de la Torre y Conaghan, 2009).

Hay que resaltar ese sentido, que precisamente es la aprobación de la consulta popular, y la aplicación del estatuto realizado por el ejecutivo, por parte del Tribunal Supremo Electoral, el hecho que marca el inicio de las acciones concretas del ejecutivo con el fin de controlar la información en clara respuesta a la obstrucción que representaban los partidos políticos de oposición y los medios de comunicación.

Las reacciones frente a la avanzada de Correa no se hicieron esperar. El 7 de marzo el Congreso Nacional ordena la sustitución del presidente del TSE, Jorge Acosta, bajo el causal de haber incumplido “los mandatos políticos asignados por su partido, Sociedad Patriótica” (El Universo: 2007). Las acciones del extinto cuerpo legislativo incluyeron el anuncio de que se iniciaría un juicio político a cuatro vocales del principal organismo electoral.

Como respuesta, el TSE, amparado en el artículo 155 de la Ley de Elecciones⁴⁹, decide el mismo día en el Pleno⁵⁰ destituir a los 57 diputados que votaron a favor de la sustitución del presidente de dicho organismo. Los mencionados congresistas pertenecían a la mayoría parlamentaria conformada por los partidos Social Cristiano, Sociedad Patriótica, PRIAN y Unión Demócrata Cristiana.

El gobierno apoyó la resolución del TSE y puso a la fuerza pública a su disposición para que la misma se hiciera cumplir. Así, se desata una ola de enfrentamiento donde los ciudadanos y los medios de comunicación tuvieron una participación activa.

El 8 de marzo, los diputados destituidos asistieron al Congreso para continuar ejerciendo sus competencias en evidente rechazo de su remoción, no obstante, un grupo de ciudadanos, en defensa de la acción del gobierno, los atacó en las afueras del edificio legislativo.

Los medios de comunicación no tardaron en involucrarse en el conflicto publicando al día siguiente varias notas periodísticas sobre el suceso mencionado. El editorial del diario *La Hora* llamó la atención pública. Titulado “Vandalismo oficial”, el espacio de opinión recogía la indignación del periódico frente a la destitución de los

⁴⁹ El artículo 155, literal e) de la Ley Orgánica de Elecciones (2009) establece que “serán reprimidos con la destitución del cargo y la suspensión de los derechos políticos por el tiempo de un año: la autoridad, funcionario o empleado público extraños a la organización electoral que interfiriere el funcionamiento de los organismos electorales”.

⁵⁰ El Pleno, como máximo órgano de decisión, está constituido por la mayoría absoluta de los integrantes del Tribunal Supremo Electoral, es decir, por la mitad más uno (Reglamento Interno del TSE, 2001).

diputados, el comportamiento violento de los ecuatorianos y la inacción de la Policía para protegerlos. Uno de los extractos que más polémica causó fue:

Esta política que sale definitivamente de la Presidencia de la República y que pretende gobernar con tumultos, piedras y palos es vergonzosa para el primer mandatario que se ufana de ser un hombre civilizado y respetuoso de las opiniones de los demás (La Hora: 2007).

Habiendo alcanzado una amplia difusión a nivel nacional, el editorial de *La Hora* despierta el enojo del Presidente de la República, quien inicia acciones penales por injurias en contra del director y propietario del diario, Francisco Vivanco, el 10 de mayo del mismo año. Este sería el primer enfrentamiento entre los medios de comunicación y el presidente.

A raíz del juicio al dueño de *La Hora* surge otro conflicto. Emilio Palacio, columnista de diario *El Universo*, aseguró en medio de la cadena sabatina⁵¹ del 19 de mayo, que el presidente quería enriquecerse presentando demandas penales. En la siguiente emisión del mismo programa Correa acusa a varios periodistas de no haber informado todo lo que ocurrió durante el incidente. El presidente aprovecha para mencionar que se debe revisar la forma de entrega de las frecuencias de radio y televisión porque ha habido irregularidades⁵² (Lucas, 2007). Desde ese día el segmento de entrevistas donde el presidente intercambiaba opiniones con los periodistas es eliminado.

Mientras estos enfrentamientos se desarrollaban, el proceso para establecer la Asamblea Constituyente había iniciado después de que en la Consulta Popular del 15 de abril triunfara el SI con más del 81% de apoyo ciudadano. Así, el 30 de noviembre de 2007 se instala la Asamblea Constituyente en Montecristi, provincia de Manabí, con 130 integrantes, de los cuales 80 pertenecían a Alianza País, 19 a Sociedad Patriótica, 8 al PRIAN, y los restantes 23 estaban repartidos en las demás fuerzas políticas.

Durante los ocho meses que la Asamblea tardó en expedir la nueva Constitución, los debates estuvieron divididos en nueve mesas constituyentes, cada una con una temática específica. Los aspectos relacionados a la comunicación y la información fueron tratados, según la asambleísta María Augusta Calle, principalmente por la mesa

⁵¹ En ese entonces, el programa de Correa de los días sábados se llamaba “Diálogo con el presidente” y se transmitía por cadena de radio.

⁵² El presidente señala que los permisos no tienen plazos definidos y que los medios pagan un canon anual de sólo 300 dólares. Dice además, que a pesar de que el Estado es el dueño del espectro radioeléctrico, no hay lugar para instalar un medio público (Lucas, 2007).

constituyente N°1 encargada de los Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales (María Augusta Calle, 2015, entrevista). Se debe aclarar en ese sentido, que si bien el análisis del tema fue transversal, es decir, incluyó el aporte de todas las mesas, la número uno fue la que lideró la discusión.

Este dato evidencia la importancia que la información y la comunicación tenían para el gobierno, y adelanta la futura inclusión de derechos relacionados a estos ámbitos en la nueva Carta Magna, como finalmente ocurrió.

Una de las resoluciones de la mesa constituyente N°1 que más controversia causó, fue la de incluir en la Constitución Nacional la disposición de realizar una investigación sobre la concesión de frecuencias a medios de comunicación. De esta manera, en el nuevo texto, aprobado el 28 de septiembre de 2008 por referéndum constitucional, se incluye la Disposición Transitoria Vigésimocuarta que ordena al Ejecutivo la conformación de una Comisión para realizar una Auditoría de las concesiones de las frecuencias de radio y televisión. Dicha Comisión debía iniciar sus funciones en un plazo máximo de 30 días a partir de la entrada en vigencia de la Carta Magna.

Con algunas dilaciones, el 20 de noviembre de 2008 mediante Decreto Ejecutivo N° 1445 se conforma la Comisión que busca investigar las frecuencias concesionadas en el periodo comprendido entre 1995 hasta 2008. Con cinco miembros nacionales y dos extranjeros, con sus respectivos suplentes, este organismo se encargaría de:

Determinar, en especial, la existencia de monopolios u oligopolios directos o indirectos en el uso de las frecuencias; y, las entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas que mantienen participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social (Art.2 Decreto Ejecutivo N°1445).

Como explicamos en el anterior apartado, el Informe presentado por esta Comisión el 18 de mayo de 2009 reveló importantes datos sobre la distribución del espectro radioeléctrico y sobre las irregularidades cometidas en el otorgamiento de licencias de funcionamiento a los medios de comunicación. Los grupos económicos que habían logrado concentrar medios con el paso de los años quedaron al descubierto.

La difusión oficial de esta información hizo que los conflictos entre el gobierno y los medios aumentaran. Más allá de los constantes cruces entre el presidente y los

principales periodistas del país, que tenían lugar en las emisiones de los noticieros y los programas políticos, hay sucesos claves que marcaron el avance del enfrentamiento.

La incautación de medios de comunicación a Fernando Aspiazu y al Grupo Isaías ocurrida en 2007 y 2008, respectivamente, había dejado a un sólo canal de televisión en manos de un banquero. Tal es el caso de *Teleamazonas* cuyo propietario era Fidel Egas, accionista de *Banco Pichincha*, la institución financiera más grande del país.

Con la aprobación de la nueva Constitución, y su disposición de prohibir a entidades o grupos financieros el poseer acciones o participaciones en los medios de comunicación (art.312), este canal debía cambiar de propietario antes de enfrentar acciones legales por parte del Estado. Así, en octubre de 2010 Egas vende sus acciones de *Teleamazonas* después de haber vivido, en sus propias palabras, una constante persecución por parte del gobierno (El Universo: 2010).

Desde 2007 dicho canal de televisión abierta enfrentó varias sanciones económicas y un cierre por tres días que ordenó la Superintendencia de Telecomunicaciones en 2009 debido, según esta institución pública, a la difusión de una noticia basada en supuestos⁵³.

La publicación del libro *El Gran Hermano* marca otro momento tenso en la relación de los medios con el presidente. Este libro es una investigación realizada por los periodistas Christian Zurita y Juan Carlos Calderón, trabajadores del diario *Expreso*, que denuncia las irregularidades de los contratos que el hermano del presidente tenía con el Estado. La publicación, que salió a la venta el 19 de agosto de 2010, asegura que Fabricio Correa consiguió millonarios contratos de forma fraudulenta valiéndose de vínculos con el poder y a través de testaferros, ocultando que era dueño de aquellas empresas. Según los autores, el presidente tenía conocimiento de los negocios de su hermano con el Estado.

El presidente por su parte, respondió a las acusaciones declarando que más allá de las empresas que tenga su hermano lo que se debe comprobar es si hubo perjuicio al Estado. Sin embargo, la amplia difusión que tuvo el libro, tanto nacional como

⁵³ El reportaje informaba acerca del trabajo que la empresa pública petrolera venezolana PDVSA realizaba en la Isla Puná, ubicada en la Provincia del Guayas, durante las exploraciones para encontrar gas natural.

internacionalmente, llevaría al primer mandatario a plantear, el 28 de febrero de 2011, una demanda civil por daño moral en contra de los autores del mencionado libro.

Después de casi un año del inicio del proceso legal, el 7 de febrero de 2012, la justicia sentencia a Zurita y Calderón al pago de una indemnización económica de un millón de dólares por cada uno al presidente de la República.

Hay que mencionar que, si bien es cierto que durante el proceso judicial Correa había ofrecido retirar la demanda si los autores del libro se retractaban públicamente de la afirmación de que él conocía los contratos de las empresas de su hermano; los periodistas mantuvieron su postura alegando que poseían pruebas que demostraban lo dicho, por lo cual la causa civil continuó su curso (El Telégrafo: 2012).

El caso *El Universo* es otro punto de inflexión en la historia del presidente con los medios de comunicación. Después de los sucesos del 30 de Septiembre del 2010 donde hubo un intento de golpe de Estado en Ecuador, el diario *El Universo* publicó el 6 de febrero de 2011 un editorial de opinión bajo el título “NO a las mentiras”. En el mismo se acusaba a Correa de ser “un criminal de lesa humanidad” por “haber ordenado disparar a discreción y sin previo aviso contra un hospital lleno de civiles” (El Universo: 2011b).

Tras la publicación el presidente inició inmediatamente, el 21 de marzo de 2011, un juicio por injurias calumniosas contra el diario, sus dueños y Emilio Palacio, el autor de dicho editorial, dejando en claro que aquellas acciones serían suspendidas cuando se rectificara la información y se pidiera las disculpas públicas correspondientes.

El 22 de julio del mismo año, la sentencia de primera instancia favoreció al presidente condenando a 3 años de prisión a los directivos del periódico, Carlos, César y Nicolás Pérez, y al autor del editorial. Además, se ordenó el pago de un resarcimiento económico de 40 millones de dólares, de los cuales 10 correspondían a cada directivo y los otros 10 a la *Compañía Anónima El Universo*. La Corte Nacional de Justicia confirma la sentencia el 16 de febrero del siguiente año.

Finalmente, el 27 de febrero de 2012 Correa anunció en una carta abierta que desistiría de la demanda contra los autores del libro *El Gran Hermano* y que otorgaría el perdón a los directivos del diario *El Universo* y a Emilio Palacio, su ex director de Opinión (El Comercio: 2012).

Hay que señalar que antes de la presentación del Informe por parte de la Comisión de Auditoría sobre la concesión de frecuencias de radio y televisión, y por ende, antes de que se desencadenaran todos estos conflictos, Correa había sido elegido nuevamente como presidente en las elecciones ocurridas el 26 de abril de 2009.

Explicamos, al respecto, que la nueva Constitución contiene al final del documento un *Régimen de Transición* en el cual se detallan las normas que deberán cumplirse si los ecuatorianos deciden aprobar la nueva Carta Magna. El mismo, dedica el Capítulo Segundo a las elecciones generales que deberán ser convocadas en un plazo máximo de 30 días desde la posesión del Consejo Nacional Electoral (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Como ya hemos mencionado, en septiembre de 2008 se realizó el Referéndum Aprobatorio y la nueva Constitución fue aprobada. Ello planteó la posibilidad de construir una mayoría oficialista en la Asamblea Nacional. Habiendo cumplido la promesa de campaña de cambiar las “estructuras caducas del Estado”, el binomio Rafael Correa - Lenin Moreno se impuso en las elecciones en la primera vuelta obteniendo 52%, y Alianza País logró obtener 59 escaños de un total de 124, siendo Sociedad Patriótica la segunda fuerza política con 19 asambleístas.

Los resultados mostraban que el gobierno había logrado aumentar su apoyo popular en tan sólo dos años de estar en el poder. Correa se había fortalecido, la última medición de fuerzas lo incentivó a enfrentar a los medios de comunicación. Sin embargo, los Casos El Gran Hermano, El Universo y la conflictiva venta de Teamazonas tuvieron un gran impacto en la prensa internacional que calificaba a los hechos como un ataque a la libertad de expresión. A nivel nacional, el presidente recibió innumerables críticas por las fuertes sumas de dinero había pedido como resarcimiento. Las acciones del gobierno frente a los medios de comunicación fueron ampliamente cuestionadas.

En ese contexto, el gobierno necesitaba construir legitimidad para poder seguir adelante con la política de comunicación que buscaba controlar la información. Así, el 7 de mayo de 2011, en la necesidad de ratificar su apoyo popular, el gobierno convoca a un proceso electoral compuesto por un Referéndum Constitucional y una Consulta Popular.

Las dos preguntas que se relacionaban con la comunicación, una en el Referéndum y otra en la Consulta, obtuvieron resultados positivos, ganando el Sí con aproximadamente 53% en la pregunta 3⁵⁴ y con más de 51% en la pregunta 9⁵⁵.

Se debe aclarar que, cómo explicamos en el anterior apartado, en ese entonces la política de comunicación ya se encontraba en marcha, sin embargo, el proyecto de Ley de Comunicación, principal instrumento para el control de la información, aún no había sido aprobado por la Asamblea Nacional.

El proceso legislativo para la construcción de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) inició a principios de septiembre de 2009 cuando se presentaron tres propuestas de proyecto de ley desde Alianza País (Rolando Panchana), Pachakutik (Lourdes Tibán) y Movimiento Concertación Nacional Democrática (César Montúfar).

El 16 de septiembre del mismo año, el Consejo de Administración Legislativa califica los tres proyectos de ley y da la orden de empezar el trámite. Para ello, se estableció la *Comisión Ocasional de Comunicación* presidida por Betty Carrillo y con Mauro Andino en la vicepresidencia. A ese respecto, resulta llamativo que los dos asambleístas que dirigirían el órgano encargado de tramitar y debatir la ley de comunicación eran de Alianza País.

Las discusiones inician inmediatamente en la Comisión Ocasional, espacio donde el 17 de diciembre se logra que los representantes de las diferentes bancadas políticas suscriban el *Acuerdo Ético sobre la Ley Orgánica de Comunicación*. Este documento representa el convenio alcanzado entre el oficialismo y la oposición a partir de la realización de algunas concesiones, entre las que destacan, el crear un Consejo de Regulación que no contara con mayoría del ejecutivo, el no clausurar administrativamente a ningún medio de comunicación, y el controlar también la publicidad y las cadenas estatales.

⁵⁴ La pregunta 3 que busca enmendar la Constitución señala: “¿Está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas, de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente?” (Referéndum, 2011).

⁵⁵ La pregunta 9, centrada en la regulación de las actividades y la responsabilidad de los medios de comunicación, señala: “¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expida una Ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que regule la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios, y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores?” (Consulta Popular, 2011).

Inmediatamente después, el 5 de enero de 2010, se lleva a cabo el primer debate en el Pleno de la Asamblea. De aquí surgió un informe con las observaciones realizadas y se llamó a segundo debate, el mismo que fue realizado luego de un año y medio en la sesión N° 136 que tuvo lugar los días 22 y 24 de noviembre de 2011.

Ya con el proyecto definitivo, el cual recogía en su totalidad los aportes del gobierno y de Alianza País, el 11 de abril de 2012 la Comisión Ocasional de Comunicación, representada por Mauro Andino, solicita proceder con la votación para aprobar la Ley de Comunicación. No obstante, la sesión es suspendida por decisión del presidente de la Asamblea, Fernando Cordero, por falta de quórum.

Finalmente, el 14 de junio de 2013 el Pleno de la Asamblea realiza la sesión de aprobación votando por títulos, y no por artículos como se había mocionado en la ocasión anterior. De esta forma, todas las secciones de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) son aprobadas con 108 votos a favor, a excepción del título relacionado a la distribución equitativa de frecuencias que recibe 110 votos positivos.

No es casual que la LOC haya sido promulgada en 2013, recordemos que el 17 de febrero de ese año tuvieron lugar las elecciones presidenciales y legislativas. Con 57,17% Correa fue reelecto como presidente y en primera vuelta como en 2009. Pero ahora la novedad vendría marcada por el número de escaños obtenidos en la Asamblea. Alianza País consiguió los votos suficientes para ocupar 100 curules de los 137 existentes. Con la nueva composición del cuerpo legislativo el ejecutivo ya no tendría ningún problema en aprobar las leyes y normativas que considere necesario.

El gobierno había alcanzado la mayoría absoluta y no necesitaba de otras fuerzas políticas para llevar adelante sus proyectos. Por ello, días antes de la votación aprobatoria la presidente de la nueva Asamblea Nacional y miembro de Alianza País, Gabriela Rivadeneira, descarta el *Acuerdo Ético sobre la Ley Orgánica de Comunicación* bajo el argumento de que el cuerpo legislativo ahora estaba compuesto por nuevos actores que no habían firmado el mencionado documento.

La probación de una ley que había sido propuesta e ideada por el gobierno para controlar la información que es emitida por los medios de comunicación masivos sólo fue posible cuando el gobierno logró controlar también el poder legislativo.

Debemos resaltar en ese sentido, que el Referéndum Constitucional y la Consulta Popular permitieron afirmar la legitimidad de una Ley de Comunicación que

ordenara la creación de un Consejo para la regulación de contenidos de los medios de comunicación.

Precisamente, uno de los puntos especialmente conflictivos en el proceso fue la voluntad del gobierno de crear un Consejo de Regulación para que reglamentara la difusión de contenidos en televisión, radio y prensa escrita. Los medios de comunicación privados aseguraban que esta institución había sido concebida para controlar y castigar arbitrariamente a quienes no estaban alineados con el gobierno (El Comercio, 2013).

Desde su inicio, a fines de 2009, el Proyecto de Ley de Comunicación despertó voces a favor y en contra. Los medios de comunicación privados del país calificaron a la normativa como ley mordaza y como un atentado a la libertad de expresión. Mientras por otro lado, varios académicos y periodistas declaraban la necesidad de una ley que regulara a los medios y la actividad periodística.

Fueron 4 años de debates, período en el que, según la Asamblea Nacional, *la Comisión Ocasional de Comunicación* realizó 70 reuniones con medios de comunicación, ONG's, instituciones del Estado y ciudadanía (Asamblea Nacional, 2013). Sin embargo, los principales afectados con la nueva normativa, los medios de comunicación, aseguraron que sus opiniones no fueron tomadas en cuenta.

CONCLUSIONES

La información ha sido tradicionalmente uno de los recursos más preciados de los gobiernos y de los ciudadanos. Todos requerimos de información para tomar decisiones, más aún si queremos tomar una buena decisión. Los gobiernos por su parte, necesitan de información para poder intervenir en la realidad, para cumplir con sus principales funciones de control y administración de la sociedad civil.

La diferencia entre el gobierno y los ciudadanos radica en que, mientras el primero posee la capacidad de ser un punto central en las redes de información, lo que le permite extraer y difundir grandes cantidades de datos; los segundos sólo transitan aquellas redes. Esa capacidad del Estado, llamada nodalidad, es la que más ha sido afectada por los avances tecnológicos.

Como analizamos en el Capítulo I, la era digital provee nuevas oportunidades para hacer que la nodalidad del gobierno sea mucho menos costosa y menos invasiva que antes, pero hay que resaltar, también, que las nuevas formas de competencia hacen a esta menos efectiva que en el pasado. En ese sentido, nuestra segunda hipótesis, que señala que las nuevas tecnologías de la información y comunicación han debilitado la capacidad de control del Estado, es corroborada.

Por otro lado, los avances tecnológicos complejizan el estudio de la nodalidad debido a que como el mayor desarrollo ha tenido lugar en las tecnologías de información y comunicación, resulta difícil diferenciar los usos de la tecnología de la información en general, de aquellos que están relacionados específicamente con la nodalidad.

Precisamente, uno de los importantes aportes del neoinstitucionalismo es que ofrece una noción amplia de información a través del concepto de nodalidad. Así, más que centrarse en la información como un conjunto de datos, se centra en los sistemas de circulación de la información, concepción que supera la intervención de los medios de comunicación tradicionales como la televisión, la radio y la prensa escrita.

La propuesta del neoinstitucionalismo de entender a la nodalidad como un recurso o instrumento del gobierno presenta, además, la ventaja de poder pensar a la información como un objeto de estudio en sí mismo. Precisamente, en esta investigación la información, conceptualizada como nodalidad, se configura en el objeto

de estudio al cual analizamos a través del método de instrumentos. La nodalidad se constituye entonces, en un problema de política pública que es resuelto a través de un mix o batería de instrumentos.

Ahora bien, en el plano empírico, la nodalidad demostró ser una de las principales preocupaciones de los gobiernos, quienes desde hace más de medio siglo vienen diseñando estrategias para su control en la forma de políticas de comunicación.

En el Capítulo II pudimos dar cuenta de las especificidades que presenta América Latina en el desarrollo de tales políticas, entre las que destaca la histórica complicidad de los medios de comunicación con la clase política gobernante. Una relación informal que contribuyó a que los países más desarrollados logren imponerse en el control de los flujos de información.

Hay que resaltar en ese aspecto, que el Informe MacBride se constituye en un punto de inflexión en el entendimiento de los procesos comunicativos a nivel mundial. Su análisis demuestra que la comunicación y la transmisión de información deben ser entendidas dentro de un contexto socioeconómico, cultural y político global que imprime sus dinámicas al desarrollo de los pueblos.

En el caso específico de Ecuador, la comunicación pasa a ocupar un lugar central en la agenda del gobierno desde 2007. Con la llegada de Correa a la Presidencia de la República se inició un proceso de transformación de la intervención del Estado en el campo mediático, el cual produjo, con el paso de los años, una nueva configuración de las relaciones de poder dentro del mismo, en la que el Estado pasó a ocupar un rol activo en la producción y difusión de información que vino acompañado de un mayor control hacia los medios de comunicación privados.

Comprobamos en el Capítulo III, que efectivamente el control de la información por parte del ejecutivo en Ecuador se realiza a través de la Política de Comunicación. El hecho de que los instrumentos de organización sean los más numerosos demuestra una clara intención del gobierno por crear estructuras que le permitan dominar el proceso de circulación de la información. La rápida multiplicación de los medios públicos, antes inexistentes en el país, llama la atención en ese sentido.

Como vimos en la descripción del NATO, las primeras acciones del gobierno en la política de comunicación se dieron en el campo de la nodalidad y la organización. Era necesario conocer el estado del campo mediático y la distribución del espectro

radioeléctrico, al mismo tiempo que se debía construir canales directos de comunicación entre el gobierno y sus ciudadanos. Esto se ve reflejado en la pronta creación de medios públicos y de programas que permitían al presidente tener un intercambio directo con la población sin necesidad de intermediarios.

Queda demostrado que, si bien la política de comunicación del actual gobierno es definida por sus funcionarios como democratizante, sobre todo al disponer la creación de medios de comunicación comunitarios y públicos y fomentar y proteger la producción nacional, hasta el 2015 ésta sigue siendo fuertemente restrictiva. A dos años de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Comunicación, aún no se evidencian medidas claras para incentivar y promover la creación de medios comunitarios ni la apertura de los medios públicos a la ciudadanía en general. Los mismos que, como empresas públicas, están siendo dirigidos y administrados únicamente por funcionarios del poder ejecutivo.

El inicio de 506 procesos administrativos y la disposición de 198 sanciones por parte de la SUPERCOM en tan sólo dos años de funcionamiento, dejan entrever que la idea de que fue un organismo diseñado para controlar a los medios privados no es una simple percepción, como aseguraría Hernán Reyes, Consejero del CORDICOM, en el Conversatorio *Cultura, Ciudadanía y Participación* ofrecido por CIESPAL el 24 de julio del presente año en conmemoración del segundo aniversario de la Ley Orgánica de Comunicación.

Por otro lado, la aplicación del método de seguimiento de procesos me permitió hacer convincentes inferencias sobre el caso. Pude dar cuenta de que la tensa relación del presidente con los medios de comunicación inicia en la aprobación de la Consulta Popular para llamar a una Asamblea Constituyente que ordena la disolución del antiguo Congreso Nacional. Este es, precisamente, el momento de ruptura de la relación entre los medios y el gobierno. A partir de ese suceso los medios de comunicación pasarían a conformar el sector de oposición política. El enfrentamiento del gobierno con la vieja clase gobernante había traído aparejado conflictos con los medios de comunicación, quienes criticaron duramente la destitución de las autoridades legislativas.

De esa forma, en 2007 los medios iniciaron una fuerte campaña para desprestigiar a Correa. De su parte el presidente inició cuanta demanda pudo hasta que finalmente en 2013 logra aprobarse la Ley Orgánica de Comunicación, el mayor

instrumento de control de la información ideado por el gobierno. Hay que mencionar al respecto, que la Ley incluye en el artículo 10 la figura de “linchamiento mediático” para “prohibir la difusión de información concertada y reiterativa” a través de medios de comunicación. “El ataque constante” por parte de los medios hacia su persona, como diría Correa en un sinnúmero de ocasiones, había derivado en la necesidad de controlar la información que ellos difunden.

Hay que destacar, además, que los datos demuestran que a pesar de que la política de comunicación de Ecuador se configura como un espacio de política simple, por el bajo número de agencias y programas involucrados, resultó ser una política altamente consistente en cuanto a la adecuación de sus instrumentos a los objetivos de la misma. Aclaremos en ese sentido, que dicha consistencia se fundamenta en que el diseño de la política de comunicación en cuestión parece estar estructurado alrededor del claro objetivo de controlar la información, más que alrededor del ideal de construir un sistema de comunicación plural y democrático, como explicita el gobierno.

Sobre la hipótesis principal de este trabajo, que afirma que el gobierno busca controlar la información porque ésta afecta las concepciones de la realidad, se debe mencionar que me permitió incursionar en las diferentes formas en que la nodalidad se constituye en un recurso fundamental para los Estados. En el desarrollo de los tres capítulos observamos que la importancia de los medios de comunicación radica, precisamente, en los efectos que produce la información que difunden y en el gran alcance que logra la misma. Así, su capacidad de influir en la agenda política y en la opinión pública, acompañada por su fuerte presencia en los hogares (según los datos presentados, hasta el año 2000 cada hogar latinoamericano contaba, en promedio, con una televisión y dos radios), convierte a los medios en importantes actores políticos.

La hipótesis principal, entonces, queda corroborada al demostrar que la información que se difunde masivamente tiene el potencial de transformar el entendimiento que se tiene de los asuntos públicos. En ese sentido, podemos afirmar, incluso, que el gobierno influye en la sociedad a través de la información y la desinformación. Los avances tecnológicos han hecho que esa influencia se vuelva más difusa convirtiendo a la información en un problema de política pública.

Más allá del análisis de las características propias del caso, esta investigación contribuye a la comprensión de la información como un fenómeno sumamente complejo

en las sociedades contemporáneas. Se debe resaltar al respecto, que el análisis de la información requiere del estudio de la comunicación como del proceso de su difusión.

Queda como tarea pendiente el analizar en un futuro la evolución de las políticas actuales de comunicación de la Región. Las mismas que para muchos investigadores y académicos contribuyen a la conformación de una sociedad más equitativa y plural, y que para otros tantos, posibilitan un mayor control de la sociedad por parte del Estado. Como menciona Becerra, “hoy, en varios países cuyos gobiernos cuestionan el status quo de medios tradicionales, las mismas políticas alientan el surgimiento de nuevos conglomerados empresariales <oficialistas>” (Becerra, 2014: 65).

Para terminar, cabe preguntarse si las acciones del gobierno ecuatoriano emprendidas en el marco de la política de comunicación contribuyen a la consecución de las recomendaciones del Informe MacBride, las mismas que anhelaban, ante todo, la construcción de una corriente de información más equilibrada. La historia nos dará la respuesta.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, Gustavo (2013). "Medios, periodismo y responsabilidad social: en busca de políticas públicas en el Ecuador". *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, 122: 13-22.
- Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (s/f). "Valores, Misión y Visión". Disponible en <http://www.arcotel.gob.ec/arcotel/>, visitado en agosto 31 2015.
- Álvarez, Francisco (2009). "Elección Racional y Racionalidad Limitada". En *Sobre la Economía y sus métodos*, Juan Carlos García-Bermejo (ed.): 177-196. Madrid: Editorial Trotta y Consejo superior de investigaciones científicas.
- Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica ANDES (2012). "Filanbanco: esta historia de terror bancario empezó en 1998". Disponible en <http://www.andes.info.ec/es/pol%C3%ADtica/8068.html>, visitado el 16 de julio de 2015.
- Asamblea Nacional (2013). *Ley Orgánica de Comunicación. Mi voz, tu voz, nuestra voz. ¡Por la democratización de la palabra!*. Quito: Coordinación General de Comunicación de la Asamblea Nacional.
- Ávila, Caroline (2013). "El sistema de comunicación en la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador". *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, 124: 71-79.
- Bang, H. P. (2003). *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Barbero, Jesús (2008). "Políticas de la Comunicación y la Cultura. Claves de la investigación". *Documentos CIDOB. Dinámicas Interculturales*, 11: 4-19.
- Bardach, E. (1980). "Implementation studies and the study of implements". Paper presented to the *American Political Science Association*.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen (2013). *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Unites States of America: University of Michigan.
- Becerra, Martín (2012). "Prólogo". En *Siete Debates Nacionales en Políticas de Comunicación. actores, convergencias y tecnología*, Guillermo Mastrini y Ornela Carboni (Comp.): 9-15. Bernal-Argentina: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Becerra, Martín (2014). "Medios de Comunicación: América Latina a contramano". *Nueva Sociedad*, 249: 61-74.
- Becerra, Martín (2015). *De la Concentración a la Convergencia. Políticas de Medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Berelson, B.; P. F. Lazarsfeld y W. N. McPhee (1954). *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bertelmans-Videc, M-L. Rist y R. C. Vedung (1998). *Carrots, Sticks and sermons: Policy Instruments and their evaluation*. New Brunswick, Transaction.
- Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (Dir.) (2009). *Diccionario de Políticas Públicas*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Burbano, Felipe (2015). "Todo por la patria. Refundación y retorno del estado en las revoluciones bolivarianas". *Revista Íconos*, 52: 19-41.
- Bustamante, Enrique (2005). "En transición de la era digital. Políticas de comunicación y cultura: nuevas necesidades estratégicas". En *Economía política, Comunicación y Conocimiento: una perspectiva crítica latinoamericana*, César

- Bolaño, Guillermo Mastrini y Francisco Sierra (eds.): 251-268. Argentina: Ediciones La Crujía.
- Calderón, Juan y Christian Zurita (2011). *El Gran Hermano*. Quito: Paradiso Editores.
- Caletti, Sergio (2007). “Políticas de comunicación: acentos en debate”. En *Participación y democracia en la Sociedad de la Información: actas del III Congreso Panamericano de Comunicación*, Damián Loreti, Guillermo Mastrini y Mariana Baranchuk: 59-67. Buenos Aires-Argentina: Prometeo libros.
- Califano, Bernadette, Diego Rossi y Guillermo Mastrini (2013). “Introducción”. En *Las Políticas de Comunicación en el siglo XXI*, Guillermo Mastrini, Ana Bizberge y Diego Charras (eds.): 11-24. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Canel, María José y Karen Sanders (2010). “Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión”. *Comunicación y Sociedad*, 1: 7-48.
- Capriles, Oswaldo (1988). “Venezuela: las enseñanzas del proyecto RATELVE”. *Revista UNA Documenta*, 1: 12-27.
- Carboni, Ornela y Guillermo Mastrini (2012). “Introducción”. En *Siete Debates Nacionales en Políticas de Comunicación. Actores, convergencias y tecnología*, Guillermo Mastrini y Ornela Carboni (Comp.): 17-38. Bernal-Argentina: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Casas, María de la Luz (2010). “Políticas públicas de comunicación, un análisis y una propuesta para México”. En *Agenda académica para una comunicación abierta*, Lenin Martell y Jannet Valero (eds.): 135-158. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Checa, Antonio (2012a). “La batalla política y legal en Ecuador ante la creación de un sector estatal de medios informativos”. *Anuario Americanista Europeo*, 9: 39-54.
- Checa, Antonio (2012b) “La banca y la propiedad de los medios: el caso de Ecuador”. *Revista Latina de Comunicación Social*, 67: 125-147.
- Collier, David (2011). “Understanding Process Tracing”. *Political Science and Politics*, 44 (4): 823-830.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2003). *Los caminos hacia una Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe*. Colombia: Alfaomega.
- Consejo de Regulación y Desarrollo de la información y la Comunicación (s/f). “Consejo”. Disponible en <http://www.cordicom.gob.ec/> , visitado el 20 de mayo de 2015.
- Crovi, Delia y Francisco Sierra (2005). “Sociedad de la información y educación telemática: Economía, políticas y lógicas de socialización del conocimiento”. En *Economía política, Comunicación y Conocimiento: una perspectiva crítica latinoamericana*, César Bolaño, Guillermo Mastrini y Francisco Sierra (eds.): 149-182. Argentina: Ediciones La Crujía.
- Damgaard, Erick, Peter Gerlich y Jeremy Richardson (eds.) (1989). *The Politics of Economic Crisis*. Aldershot: Avebury.
- Domenach, Jean-Marie (2009). *La Propaganda Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- De la Torre, Carlos y Conaghan, Catherine. (2009). “The Hybrid Campaign. Tradition and Modernity in Ecuador’s 2006 Presidential Election”. *International Journal of Press/Politics* 14(3):335-352.

- De la Torre, Carlos (2010). "Rafael correa un populista del siglo XXI". *The LLILAS Visiting Resource Professors Papers*.
- Deutsch, K. (1963). *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. New York: Free Press.
- Dubnick, Melvin y Barbara Bardes (1983). *Thinking about public policy, a problem-solving approach*. New York: John Wiley and Sons.
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Bastow y Tinkler (2008). *Digital era governance: it corporations, the state, and e-government*. New York: Oxford University Press.
- Durán, Sergio (2012). *Ríe cuando todos estén tristes. El entretenimiento televisivo bajo la dictadura de Pinochet*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Ecuadorinmediato.com (2007). "La Contraloría observa a 1583 frecuencias". Disponible en http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=89734&umt=hoy_quito_contraloria_observa_a_1_583_frecuencias, visitado el 10 de agosto de 2015.
- Ecuadorinmediato.com (2009). "Entrega de frecuencias enfrenta a comisiones". Disponible en http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=104296&umt=hoy_quito_entrega_frecuencias_enfrenta_a_comisiones, visitado el 12 de agosto de 2015.
- El Universo (2007). "El Congreso sustituyó al presidente del TSE". Disponible en <http://www.eluniverso.com/2007/03/07/0001/8/7F56A9E3AACF4A1CB036B4579EC8DEF0.html>, visitado el 21 de agosto de 2015.
- El Universo (2009). "A la prensa en impuesto afectará en el 80% de sus costos". Disponible en <http://www.eluniverso.com/2009/08/29/1/1356/prensa-impuesto-afectara-sus-costos.html>, visitado el 16 de agosto de 2015.
- El Universo (2010). "Fidel Egas: 'perdí con Teleamazonas porque quería sacar adelante una idea'". Disponible en <http://www.eluniverso.com/2010/10/10/1/1355/fidel-egas-perdi-teleamazonas-porque-queria-sacar-adelante-idea.html>, visitado el 27 de agosto de 2015.
- El Universo (2011a). "Un nuevo fideicomiso para manejar canales y emisoras incautados". Disponible en <http://www.eluniverso.com/2011/10/24/1/1355/un-nuevo-fideicomiso-manejar-canales-emisoras-incautados.html>, visitado el 15 de agosto de 2015.
- El Universo (2011b). "NO a las mentiras". Disponible en <http://www.eluniverso.com/2011/02/06/1/1363/mentiras.html>, visitado el 13 de mayo de 2015.
- Entman, Robert (1993). "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm". *Journal of Communication*, 4: 51-58.
- Esteinou, Javier (2004). "El rescate del Informe McBride y la construcción de un Nuevo Orden Mundial de la Información". *Razón y Palabra* 39, <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n39/jesteinou.html> (visitada en junio 1 2015).
- Exeni, José (1998). *Políticas de Comunicación: latinoamericano atrevimiento*. La Paz: Fundación Plural.
- Faletto, Enzo (1998). "Los años 60 y el tema de la dependencia", *Estudios Avancados* 12 (33): 109-117.

- Firestone, O. J. (1970). *The Public Persuader: Government Advertising*. Toronto: Methuen.
- Fischer, Frank (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer y Forester (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.
- Fisher, Desmond (1984). "El Derecho a Comunicar, Hoy". En *Estudios y documentos de Comunicación Social*, núm. 94. Paris: Unesco.
- Freedman, Des. (2006). "Las actuales dinámicas del poder en la elaboración de políticas de medios". *media, Culture & Society*, 26 (6).
- Garraud, Philippe (1990). "Politiques nationales: élaboration de l'agenda". En *L'année Sociologique*, 40: 17-41.
- Geddes, Barbara (1994). *Politicians' Dilemma*. Berkeley CA: University of California.
- Gerstlé, Jacques (2005). *La Comunicación Política*. Chile: LOM Ediciones.
- Graziano, Margarita (1988). "¿Política o ley? El debate sobre el debate". *Revista Espacios*, 3: 8-16.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, XLIV: 936-957.
- Hilbert, Martín, Sebastián Bustos y João Carlos Ferraz (2005). *Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Hindmoor, Andrew (2010). "Rational Choice". En *Theory and Methods in Political Science*, David Marsh y Gerry Stoker (eds.): 42-59. New York: Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher (1986). *The Tools of Government*. Hong Kong: Chatham House Publishers, Inc.
- Hood, Christopher (2007). "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1): 127-144.
- Hood, Christopher y Helen Margetts (2007). *The tools of Government in the digital age*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hosseus, D. y L. Pal (1997). "Anatomy of a policy area: The case of shipping", *Canadian Public Policy*, 23(4): 399-416.
- Howlett, Michel (2000). "Managing the 'hollow state: Procedural policy instruments and modern governance", *Canadian Public Administration* 43 (4): 412-31.
- Howlett, Michael; Jonathan Kim y Paul Weaver (2006). "Assessing Instrument Mixes through Program -and Agency- Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of Policy Research*, 23 (1): 129-151.
- Howlett, Michael (2009). "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Political Sciences*, 42: 73-89.
- Howlett, Michael (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. London: Routledge.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore (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.

- Howlett, Michael, M. Ramesh y A. Perl (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee y Jun Jie Woo (2014). "From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research", *Policy & Politics*, in press, 21 p.
- Hosseus, D. y L. A. Pal (1997). "Anatomy of a Policy Area: The case of shipping". *Canadian Public Policy*, 23 (4): 399-416.
- Keohane, Robert y Lisa L. Martin (1994). "Delegation to international organizations", Paper presented to a conference on What is Institutionalism Now?, University of Maryland.
- Kooiman, Jan (2003). "Governing as Governance". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo i Martínez (Coord.): 57-81. Madrid: INAP.
- Larrea, Carlos y Ana Isabel Larrea (2008). *Nueva Izquierda, Cambio Social y Sustentabilidad en el Ecuador*. Santiago de Chile: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galés (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.
- Lasswell, Harold (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland Press.
- Laver, Michael y Kenneth Shepsle (1990). "Coalitions and cabinet government", *American Political Science Review*, 84: 843-90.
- Linder, Stephen y Guy Peters (1998). "The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought". *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Guy Peters (Ed.), Cheltenham-Northampton: Elgar, 33-45.
- Llorca, Alicia, Laura Fernández y Pérez Manuel (2008). "Influencia de las TIC en la gestión urbana actual: situación en los ayuntamientos españoles". *Economía Industrial*, 370: 153-162.
- López, Nereida, Patricia González y Elena Medina (2011). "Jóvenes y televisión en 2010: un cambio de hábitos". *Revista Zer*, 30 (16): 97-113.
- Lowndes, Vivien (2010). "The Institutional Approach". En *Theory and Methods in Political Science*, David Marsh y Gerry Stoker (eds.): 60-79. New York: Palgrave Macmillan.
- Lucas, Kinnntto (2007). "PERIODISMO-ECUADOR: Correa en Guerra a diario". Disponible en <http://www.ipsnoticias.net/2007/06/periodismo-ecuador-correa-en-guerra-a-diario/>, visitado el 26 de agosto de 2015.
- Lucas, Kinnntto (2009). "¿Comunicación democrática o dictadura mediática?". *La Tentencia*, 10: 84-86.
- MacBride, Sean y otros (1987). *Un Solo Mundo, Voces Múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mahoney, James (2001). "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective". *Studies in Comparative International Development*, 36 (1): 111-141.
- Mahoney, James (2012). "The logic of process tracing tests in the social sciences". *Sociological Methods & Research*, 41 (4): 570-597.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Majone, Giandomenico (2001). "Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones". En *Nuevo Manual de Ciencia Política* Tomo II, Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.): 887-913. Madrid-España: Ediciones Istmo.
- March, James y Johan Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Margetts, Helen (2009a). *Information Technology in Government: Britain and America*. Routledge: New York.
- Margetts, Helen (2009b). "The internet and Public Policy". En *Media Power in Politics*, Doris Graber (Ed.) (2011): 431-442 Washington, D.C: CQ Press.
- Marks, Gary (1992). "Rational sources of chaos in democratic transitions", *American Behavioral Scientist*, 33 (4/5): 397-421.
- Massal, Julie (2011). "Los sublevamientos en el Mundo Árabe: ¿hacia una democratización? (El caso de Túnez y Egipto)". *Análisis Político*, 73: 97-120.
- Mastrini, Guillermo y Martín Becerra (2005). "Estructura del sector informacional en América Latina". En *Economía política, Comunicación y Conocimiento: una perspectiva crítica latinoamericana*, César Bolaño, Guillermo Mastrini y Francisco Sierra (eds.): 345-370. Argentina: Ediciones La Crujía.
- Mastrini, Guillermo, Luis Albornoz, Mariana Baranchuk, Gustavo Bulla, Trinidad García, Santiago Marino y Diego Rossi (2006). "Palabras finales". En *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*, Guillermo Mastrini (ed.): 309-314. Argentina: Ediciones La Crujía.
- McCombs, Maxwell (2004). *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*. Cambridge: Polity Press.
- McCombs, Maxwell y Donald Shaw (1972). "The Agenda-Setting Function of Mass Media". *The Public Opinion Quarterly*, 2 (36): 176-187.
- Monzón Arriba (1990). *La Opinión Pública. Teorías, concepto y método*. Buenos Aires: Editorial Tecnos.
- Moraes, Dênis (2011). *La cruzada de los medios en América Latina: gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Buenos Aires: Paidós.
- Moragas, Miquel, Mercé Díez, Martín Becerra y Isabel Fernández (2005). "El Informe MacBride, 25 años después. Contexto y contenido de un debate inacabado". En *XXV Aniversario del Informe MacBride. Comunicación Internacional y Políticas de la Comunicación*: 5-15. Catalunya: Quaderns, Institut de la Comunicació Consell de l'Audiovisual de Catalunya.
- Muñoz Alonso, A. (1989). *Política y nueva comunicación. El impacto de los medios en la vida política*. Madrid: Fundesco.
- Natanson, José (2014). "La triple crisis de los medios de comunicación". *Nueva Sociedad*, 249: 50-60.
- Norris, Donald (2008). *E-government research: policy and management*. Hershey: London: IGI Publishing.
- Ordóñez - Matamoros, Gonzalo (Dir.) (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (s/f). "Órganos Rectores de la UNESCO". Disponible en <http://www.unesco.org/new/es/unesco/about-us/who-we-are/governing-bodies/>, visitado el 3 de diciembre de 2014.

- Ostrom, Elinor (2000). *El Gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales y Fondo de Cultura Económica.
- Panizza, Francisco (2008). “Fisuras entre populismo y democracia en América Latina”. En *El retorno del pueblo Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti (Eds.): 77-96. Quito: Flacso Ecuador y Ministerio de Cultura.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO - Sede Académica México.
- Pennant-Rea, Rupert (2000). “Public Choice and Public Policy”. En *Public choice analysis of economic policy*, Alec Chrystal, Rupert Pennant-Rea (Eds.): 7-19. Hampshire-New York: Macmillan Press-St. Martin's Press.
- Pérez, Orlando (2011). “El revés y el derecho del debate”. *La Tendencia*, 12: 106-108.
- Peters, Guy (2003). *El Nuevo Institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.
- Pierre, Jon y Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
- Porras, Angélica y Johanna Romero (2012). *Guía de Jurisprudencia Constitucional Ecuatoriana: período octubre 2008 – diciembre 2010*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Portales, Diego (1986). “Políticas Nacionales de Comunicación: la lucha por la utopía en el mercado”. *Revista Paraguaya de Sociología*, 66: 113-119.
- Presidencia de la Nación Argentina (s/f). “Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ley de Medios”. Disponible en <http://www.argentina.gob.ar/pais/94-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual.php>, visitado en julio 6 2015.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Punín, María (2011). “Rafael Correa y la prensa ecuatoriana. Una relación de intrigas y odios”. *Razón y Palabra*, 75: 13-26.
- Ramírez, Franklin (2006). “Mucho más que dos izquierdas”. *Nueva Sociedad*, 205: 30-44.
- Ramos, Isabel (2013). “Trayectorias de democratización y desdemocratización de la comunicación en Ecuador”. *Revista Íconos*, 45: 67-82.
- Ramos, M. (2010). “Posibilidad de una nova agenda para as políticas de comunicacao na América Latina”. *Revista RECHS*.
- Reyes, Hernán (2010). “Pos-neoliberalismo y luchas por la hegemonía en Ecuador: los entrecruces entre la política y la comunicación”. En *Políticas de Comunicación en el Capitalismo Contemporáneo. América Latina y sus encrucijadas*, Susana Sel (Coord.): 153-182. Buenos Aires: CLACSO.
- Reyes, Hernán (2014). “Activismo estatal y democratización social en el Ecuador: tensiones contrahegemónicas frente al poder mediático (2007-2013)”. *Nueva Sociedad*, 249: 108-118.
- Reyes, Hernán (2015). Discurso presentado en el Conversatorio *Cultura, Ciudadanía y Participación. II Aniversario de la Ley Orgánica de Comunicación, julio 25, en Quito-Ecuador*.

- Rhodes, R. (1996). "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- Rose, R. (1988a). "Comparative policy analysis: The program approach". En *Comparing pluralist democracies: Strains on legitimacy*, M. Dogan (Eds.): 219-241. Boulder, CO: Westview Press.
- Rose, R. (1988b). "The growth of government organization: Do we count the number or weigh the programs?". En *Organizing governance/governing organizations*, C. Campbell & B. G. Peters (Eds.): 99-128. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Roth, André-Noël (ed.) (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Roth, André-Noël (2013). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- RTV ECUADOR (s/f). "Quienes somos". Disponible <http://www.rtvecuador.ec/web/>, visitado el 2 de agosto de 2015.
- Salamon, Lester (1981). "Rethinking public management: Third party government and the changing forms of government action", *Public Policy* 29 (3): 255-75.
- Salamon, Lester (2000). "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction". *Fordham Urban Law Journal*, 28(5): 1611-1674.
- Salamon, Lester (2002) (Ed.). *The tools of Government: a guide to the new governance*. New York: Oxford University Press.
- Secretaría Nacional de Comunicación (s/f). "Valores, Misión y Objetivos". Disponible en <http://www.comunicacion.gob.ec/valores-mision-vision/>, visitando en julio 30 2015.
- Shánchez, Olga del Río (2012). "Aproximación a la Información y la Comunicación desde el Enfoque de Derechos". *Revista de Estudios Jurídicos*, 12: 1-25.
- Schenkel, Peter; José Pasquini; Cremilda Araujo; Ernesto Vera (et al.) (1981). *Políticas Nacionales de Comunicación*. Quito: CIESPAL.
- Schneider, A. y H. Ingram (1990). "Behavioral Assumptions of Policy Tools". *Journal of Politics* 52 (2): 510- 529.
- Sel, Susana (Coord.) (2010). *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo: América Latina y sus encrucijadas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Seligson, Mitchell (2006). *Democracy Audit: Ecuador 2006*. Quito: Cedatos Edition.
- Shepsle, Kenneth (1989). "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach". *Journal of Theoretical Politics*, 1(2): 131-147.
- Sierra, Francisco (2006). *Políticas de comunicación y educación. Crítica y desarrollo de la Sociedad del Conocimiento*. Barcelona: Gedisa.
- Smith, Jackie; John McCarthy; Mayer Zald (1999). "El acceso a la agenda pública y a la agenda del gobierno. Medios de comunicación y sistema electoral". En *Movimientos sociales, perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Doug McAdam, John McCarthy y Mayer Zald (Coords.): 413-441. España: Ediciones Istmo.
- Sorj, B. (2010). *Poder Político y Medios de Comunicación*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores y Plataforma Democrática.
- Soroka, Stuart; Stephen Farnsworth; Andrea Lawlor y Lori Young (2013). "Mass media and policy-making". *Routledge Handbook of Public Policy*: 204-214.

- Sunkel Guillermo y Carlos Catalán (1993). “Comunicación y Política en América Latina”. *Historia Crítica*, <http://historiacritica.uniandes.edu.co/view.php/122/index.php?id=122> (visitada en mayo 29 2015).
- Superintendencia de la Información y la Comunicación (s/f). “Misión, Visión, Valores”. Disponible en <http://www.supercom.gob.ec/es/institucion/mision-vision-valores>, visitado el 20 de mayo de 2015.
- Tirenni, Jorge y María Ruiz (2006). “El desarrollo en la democracia de opinión. Del liderazgo político a la concentración de la propiedad mediática”. En *El desarrollo en un contexto posneoliberal*, D. García Delgado y L. Nosetto. (Comps.): 141-170. Buenos Aires: CICCUS/FLACSO.
- Torres, Mauricio (2014). “20 puntos clave en las nuevas leyes sobre telecomunicaciones”. Disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/07/09/20-puntos-clave-en-las-nuevas-leyes-sobre-telecomunicaciones>, visitado en julio 15 2015.
- Tsebelis, George (1994). “The power of the European Parliament as a conditional agenda setter”. *American Political Science Review*, 88 (1): 795-815.
- Tupper, Patricio (2005). “El Informe MacBride, 25 años después. Contexto y contenido de un debate inacabado”. En *XXV Aniversario del Informe MacBride. Comunicación Internacional y Políticas de la Comunicación*: 49-52. Catalunya: Quaderns, Institut de la Comunicació Consell de l’Audiovisual de Catalunya.
- Ulanovsky, Carlos (1976). *1951-1976: Televisión Argentina, 25 años después*. Buenos Aires: Editorial Hachette.
- Van Cuilemburg, Jan y Dennis McQuail (2003). “Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación”. *European Journal of Communication*, 2 (18): 181-207.
- Whitford, Andy (2013). “The Public Choice Perspective”. En *Routledge Handbook of Public Policy*, Eduardo Araral, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu (Eds.): 76-86. Estados Unidos-Canadá: Routledge.
- Young, Sally (2007). “The Regulation of Government Advertising in Australia: the politicization of a Public Policy Issue”. *Australian Journal of Public Administration*, 66 (4): 438-452.
- Zallo, Ramón (2011). *Estructuras de la Comunicación y la Cultura. Políticas para la era digital*. Barcelona: Gedisa.

DOCUMENTOS

- Acuerdo Ético sobre la Ley Orgánica de Comunicación, 2009.
- Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017.
- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos del hombre y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra, 1978.
- Declaración Universal de los Derechos del Hombre, 1948.
- Decreto Ejecutivo N° 2.
- Decreto Ejecutivo N° 193.

Decreto Ejecutivo N° 545.
Decreto Ejecutivo N°602.
Decreto Ejecutivo N°1445.
Decreto Ejecutivo N° 1795.
El Comercio (2012). “Corte archiva el Caso Gran Hermano”. Sección: Política, abril 18.
El Comercio (2013). “Ley de Comunicación. El Consejo de Regulación, el punto neural”, Sección: Actualidad, mayo 30.
El Telégrafo (2011). “Los trabajadores compran acciones de canales de TV”. Sección: Información General, julio 2.
El Telégrafo (2012). “Calderón espera bajen las tensiones, pero no anuncia rectificación”. Sección: Información General, febrero 28.
El Telégrafo (2013). “Superintendencia vigilaría el cumplimiento de la ley”, Sección: Actualidad, junio 14.
El Telégrafo (2015a). “Leyes de comunicación promueven la desconcentración de medios”, Sección: Medios, enero 4.
El Telégrafo (2015b). “198 medios fueron sancionados por la Supercom, de 1.144 registrados en el país”. Sección: Política, junio 23.
El Universo (2008). “Se creó la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión”. Sección: Política, diciembre 29.
Informe de Auditoría sobre la concesión de frecuencias de radio y televisión (Contraloría General del Estado), 2007.
Informe de Auditoría sobre la concesión de frecuencias de radio y televisión (Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión), 2009.
Informe Definitivo de la Comisión de Auditoría de Concesiones de frecuencias de radio y televisión, 2009.
La Hora (2007). “Vandalismo oficial”. Sección: Opinión, marzo 9.
Ley de Radiodifusión y Televisión, 1975.
Ley de Régimen Tributario Interno, 2009.
Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos de la República Bolivariana de Venezuela, 2010
Ley Orgánica de Comunicación, 2013.
Ley Orgánica de Elecciones, 2009.
Ley Orgánica de Empresas Públicas, 2009.
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.
Plan Nacional de Frecuencias, 2008.
Plan Nacional de Frecuencias, 2012.
Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.
Presupuesto General del Estado, 2013.
Presupuesto General del Estado, 2014.
Presupuesto General del Estado, 2015.
Reglamento Interno del Tribunal Supremo Electoral, 2001.
Registro Público de Medios, 2014.
Reglamento para terminación de concesiones y reversión de las frecuencias del espectro radioeléctrico de radiodifusión y televisión, 2013.
Resultados del Referéndum y Consulta Popular 2011 (Registro Oficial), 13 julio 2011.
Sentencia interpretativa N° 0006-09-SIC-CC (Corte Constitucional), 10 octubre 2009.

ENTREVISTAS

María Augusta Calle, 17 de junio de 2015.

ANEXOS

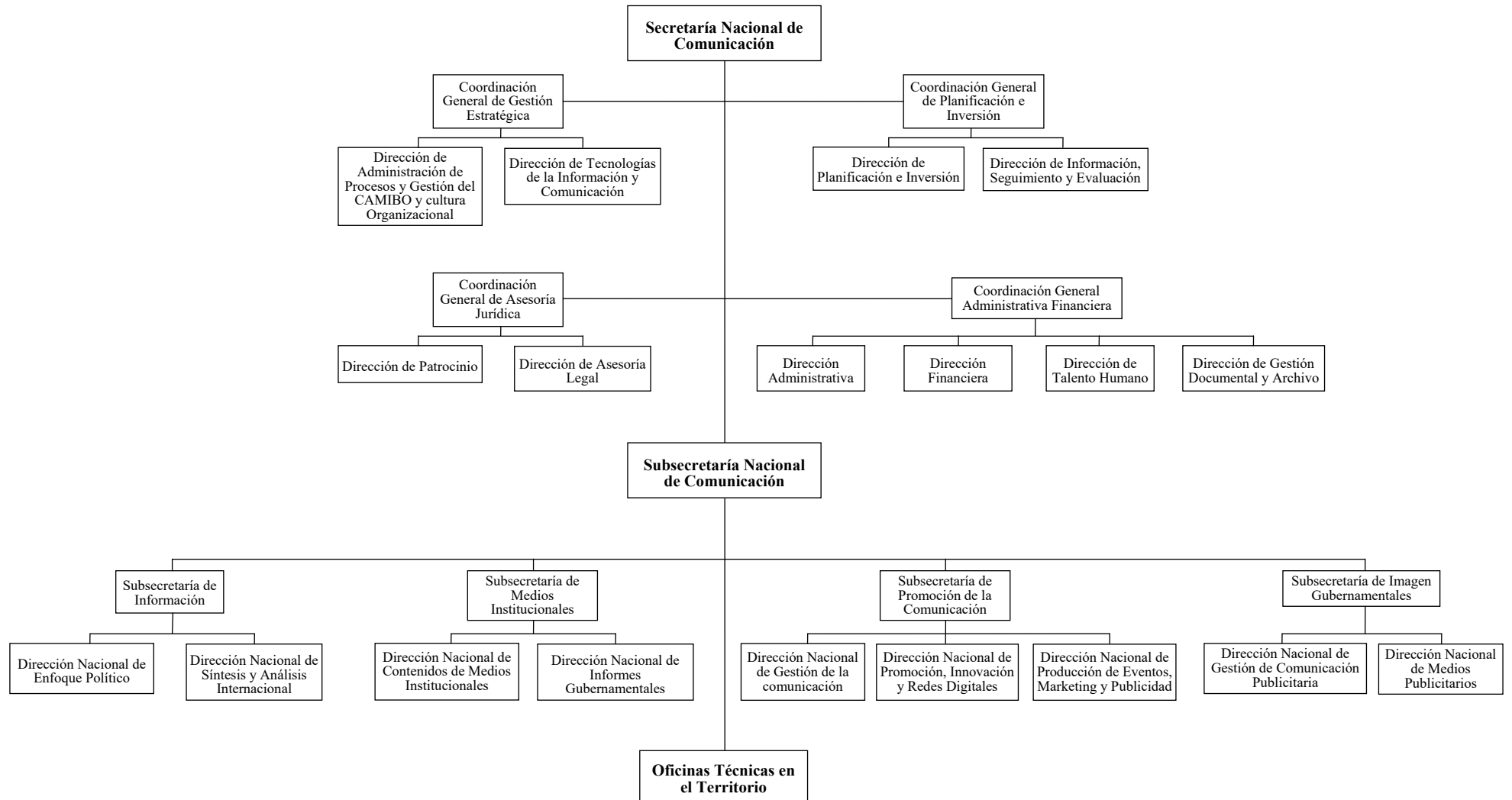
ANEXO 1. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN EN ECUADOR

NODALIDAD	AUTORIDAD	TESORO	ORGANIZACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Informe de Auditoría sobre la concesión de frecuencias de radio y televisión realizado por la Contraloría General del Estado (2007). • Programa radial sabatino del presidente con el nombre <i>Diálogo con el presidente</i> (2007 - SECOM). • Programa radial <i>Diálogo con el presidente</i> se transforma en un programa audiovisual también para tv con el nombre <i>Enlace Ciudadano</i> (2008 - SECOM). • Informe de Auditoría sobre la concesión de frecuencias de radio y televisión realizado por la Secretaría Nacional de Transparencia (2009). • Informe de la Comisión de Auditoría de las Frecuencias de Radio y Televisión (2009). • Cadena nacional <i>El gobierno a sus mandantes. Informe semanal</i> se transmite todos los lunes (SECOM). • Programa de televisión <i>El Ciudadano TV</i> (2009 - SECOM). • Campañas informativas de cada uno de los ministerios e instituciones del poder ejecutivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la República del Ecuador (2008): se declara como sectores estratégicos a las telecomunicaciones y al espectro radioeléctrico (art. 313); se prohíbe a los banqueros tener medios de comunicación (art.312). • Plan Nacional de Frecuencias (2008). • Plan Nacional de Desarrollo 2009 -2013. • Sentencia interpretativa de la Corte Constitucional sobre el contenido del art. 408 de la Constitución: el espectro radioeléctrico es declarado recurso natural y sector estratégico (2009 / N° 0006-09-SIC-CC). • Ley Orgánica de Empresas Públicas (2009). • Referéndum constitucional y Consulta Popular (2011): - Se reforma el art. 312 de la Constitución y se prohíbe tanto a los banqueros como a los dueños de los medios tener acciones en empresas fuera de su actividad. - Se pide la aprobación de la LOC que ordene la creación del CORDICOM. • Plan Nacional de Frecuencias (2012). • Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017. • Ley Orgánica de Comunicación (2013). • Reglamento para la terminación de concesiones y reversión de las frecuencias del espectro radioeléctrico de radiodifusión y televisión (2013). 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación del papel periódico, periódicos y revistas de las transferencias e importaciones con tarifa cero (2009 / Reforma al art. 54 de la Ley de Régimen Tributario Interno). • Supresión de exoneración de impuestos a la importación de equipos para el funcionamiento de medios de comunicación, con excepción de los medios comunitarios (LOC - 2013). • Porcentaje del Presupuesto General del Estado destinado a las principales instituciones de la Política de Comunicación. • Recursos económicos con que cuentan la SECOM, el CORDICOM y la SUPERCOR (2013 - 2014 - 2015). 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado embarga diario <i>El Telégrafo</i> que era propiedad del banquero Fernando Aspiazú Seminario (2007). • <i>El Telégrafo</i> se refunda como diario público (2008). • AGD incauta las empresas del Grupo Isaías. Entre ellas Gamatv y TC Televisión (tv abierta), TVCable y Cablevisión con los canales de televisión paga CN3 y CD7, y estaciones de radio (2008). • Creación de la Secretaría Nacional de Comunicación SECOM (2009 / Decreto Ejecutivo N° 1795). • Creación de la empresa <i>Televisión y Radio de Ecuador – RTVEcuador</i> (2009 / Decreto Ejecutivo N° 193). • Creación de <i>La Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica ANDES</i> (2009 - SECOM). • Compañía <i>El Telégrafo</i> cambia de razón social y pasa a llamarse <i>Editores Nacionales Gráficos Editogran S.A.</i> (2010). El Ministerio de Telecomunicaciones es accionista mayoritario (99%). • Creación del canal de la Asamblea Nacional <i>Televisión Legislativa TVL</i> (2010). • Fideicomiso <i>AGD-CFN No más impunidad</i> vende paquetes accionarios de Tc Televisión y Gamatv, 12% y 22% respectivamente, a los trabajadores de dichas estaciones (2011). El Estado sigue siendo el accionista

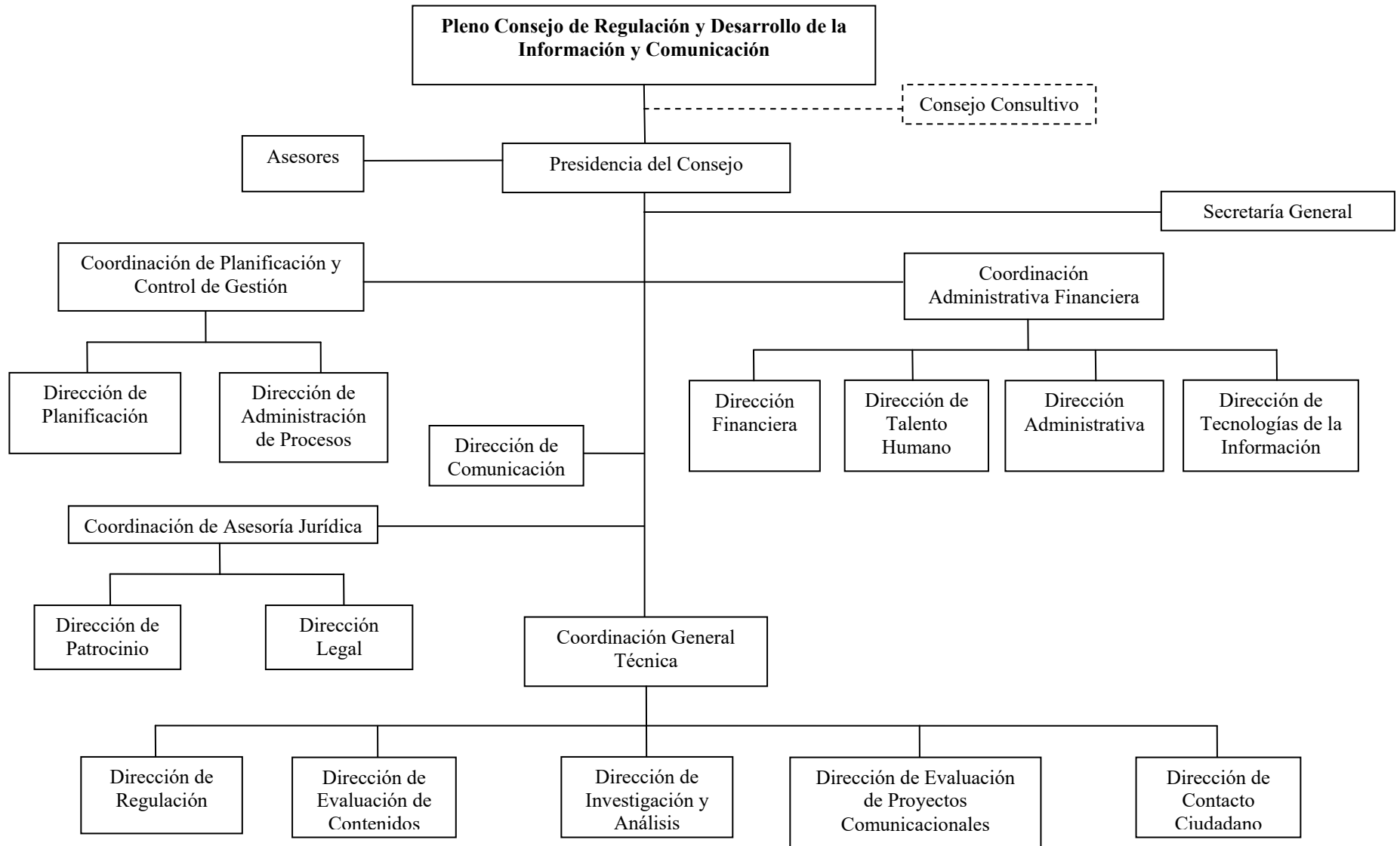
<ul style="list-style-type: none"> • Registro Público de Medios (2014 -CORDICOM). 			<p>mayoritario.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fideicomiso <i>AGD-CFN No más impunidad</i> vende el 35% de las acciones de TvCable, el 65% ya está en manos privadas (2011). • Creación del Canal de televisión EDUCA (2010 - Ministerio de Educación). • Reforma a la estructura de la Presidencia. Se determina a la SECOM como una entidad de derecho público con autonomía administrativa, financiera y técnica (2013 / Decreto Ejecutivo N°3). • <i>ANDES</i> pasa formar parte de <i>RTVEcuador</i> (2013). • Creación del Consejo de Regulación y Desarrollo de la información y la comunicación CORDICOM (2013). • Creación de la Superintendencia de la Información y Comunicación SUPERCOM (2013). • Creación de <i>El Ciudadano</i> (complejo mediático que consta de tv, radio, prensa y web) como medio oficial de la función ejecutiva (2014). • <i>Editogran S.A.</i> se disuelve y se crea la empresa pública <i>El Telégrafo EP</i> a la cual se le transfiere su patrimonio y planta de empleados (2015 / Decreto Ejecutivo N°545). • Creación de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones ARCOTEL como ente encargado de la administración del espectro radioeléctrico. Esta institución absorbe a CONATEL, SENATEL Y SUPERTEL (2015 / Decreto Ejecutivo N°602).
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

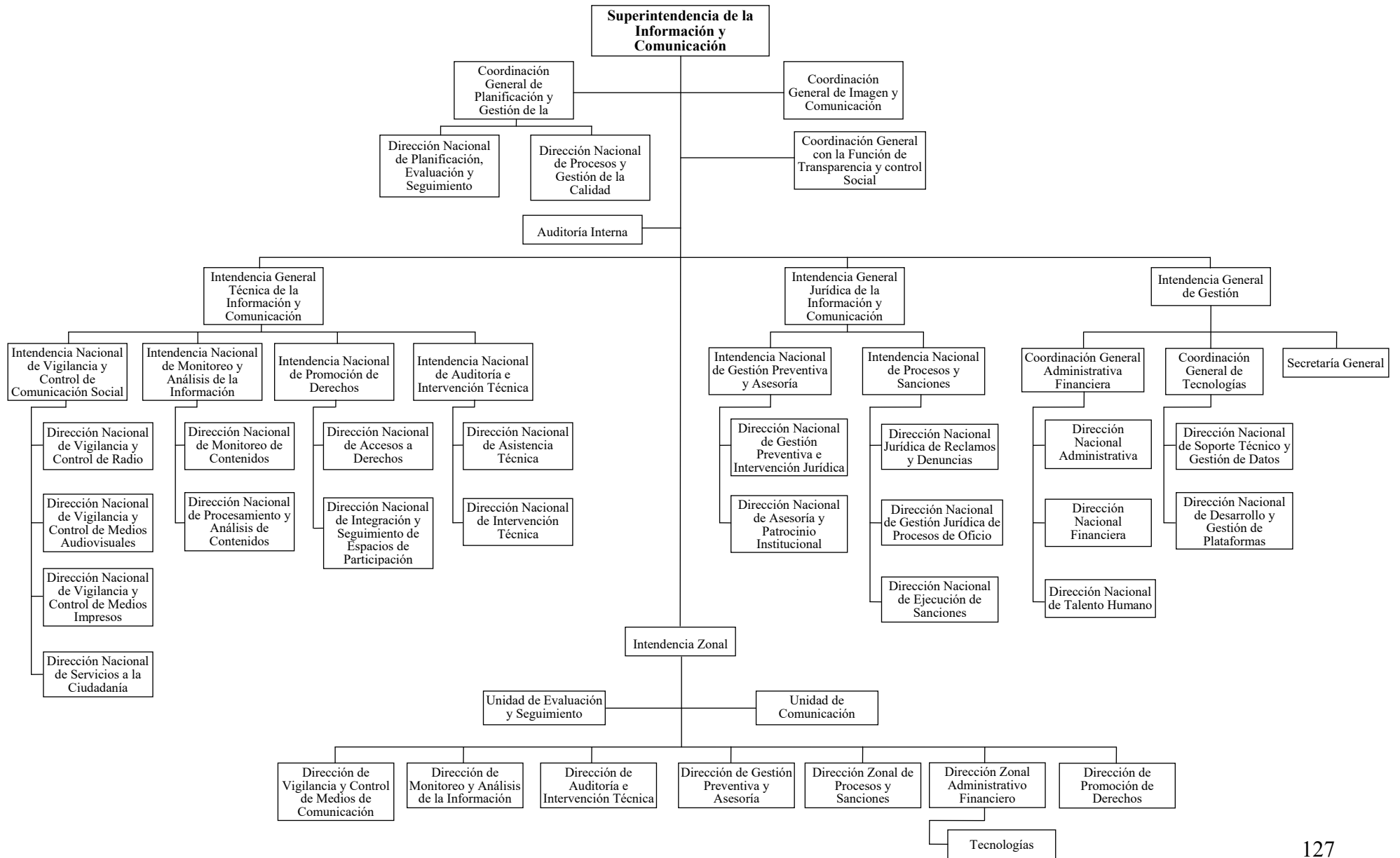
ANEXO 2. ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL SECOM



ANEXO 3. ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL CORDICOM



ANEXO 4. ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL SUPERCOM



ANEXO 5. METODOLOGÍA: MECANISMO CAUSAL

