

Mucho ruido y pocas nueces: cobertura mediática y participación ciudadana en el debate de la nueva ley de comunicación en Ecuador

Much Ado about Nothing: Media Coverage and Citizen Participation in the Debate around the New Communication Law in Ecuador

Isabel Ramos

Profesora-investigadora de FLACSO-Ecuador.

Correo electrónico: iramos@flacso.org.ec

Fecha de recepción: febrero 2010

Fecha de aceptación y versión final: marzo 2010

Resumen

Este debate ha tenido como protagonista a las empresas periodísticas quienes se sienten atacadas, no tanto por las expresiones del Presidente, como por el afán del gobierno de regular actividades que, como la de la comunicación, han estado liberadas a las lógicas del mercado. Su campaña mediática ha logrado simplificar la discusión a una defensa de la libertad de expresión en contra del “autoritarismo” con el que caracterizan al gobierno de Correa. El Gobierno por su parte, no ha logrado incluir en esta discusión, que no afecta únicamente intereses económicos y políticos de los grandes emporios mediáticos, al conjunto de la ciudadanía que, por ahora, no siente suya esta iniciativa de regulación. La discusión definitiva para empatar con los derechos que garantiza el texto constitucional tiene todavía tareas pendientes.

Palabras clave: ley de comunicación, medios de comunicación, gobierno, Ecuador.

Abstract

This debate has as its protagonist the media companies that feel attacked not so much by the President's words as by the government's desire to regulate activities that, like communication, have been opened up to market logic. Their media campaign has managed to simplify the discussion, turning it into a defense of freedom of speech against “authoritarianism,” the word they use to characterize Correa's administration. The administration, on the other hand, has not managed to include in this discussion, which affects not only the economic and political interests of the large media emporiums, all citizen groups that, right now, do not feel that the regulatory initiative is their issue. The definitive discussion, to be consistent with rights guaranteed by the Constitution, still has tasks pending.

Key words: communication law, communication media, administration, Ecuador.

Ecuador enfrenta el imperativo de asegurar, a través de la sanción de la ley de comunicación que la Asamblea Nacional deberá aprobar en pocas semanas, la creación de mecanismos y procedimientos institucionales que garanticen la exigibilidad de los derechos a la comunicación. Derechos que fueron consagrados en el texto constitucional aprobado por más del 80 % de ecuatorianos y ecuatorianas en 2008, a través de un plebiscito.

Para la redacción de esta ley el gobierno nacional convocó a diversos colectivos ciudadanos y comunitarios. Si bien no todas las propuestas lograron ser integradas a la Constitución vigente, es preciso destacar, como un gran avance del proceso democrático ecuatoriano, la incorporación de demandas comunicacionales de larga data en el país, como el reconocimiento del carácter de *bien público* de la información mediatizada; la necesidad de combatir toda forma de monopolio en la producción y circulación de contenidos mediáticos; y el imperativo de que la opinión de las audiencias sea tenida en cuenta para la calificación de la calidad de los contenidos difundidos masivamente.

El desafío de los legisladores ecuatorianos, sobre todo del sector afín al gobierno y desde el cual se impulsa la nueva ley, es inscribir estas iniciativas en un cuerpo normativo que las haga exigibles más allá de las declaraciones de principios. Esto podría tener indudables repercusiones políticas y económicas, especialmente en las dinámicas de los medios de comunicación comerciales.

Probablemente debido a ello, los empresarios mediáticos se han apresurado a instrumentar un conjunto de estrategias encaminadas a deslegitimar el proyecto de ley en su conjunto, en un claro intento de resistir toda posibilidad de regulación estatal sobre la actividad del sector. Paradójicamente —o no, según se mire—, estas acciones se han desplegado y diversificado con fuerza creciente en las páginas de los periódicos y en la programación informativa de radios y canales de televisión.

Uno de los argumentos a partir del cual el gobierno ecuatoriano ha fundamentado la necesidad de un nuevo marco legal para los medios de comunicación es que la ley de Radiodifusión y Televisión que aún está vigente, con algunas modificaciones a las que nos referiremos seguidamente, fue sancionada en 1975 por un gobierno *de facto*. Este cuerpo legal, además de sus obvias limitaciones para contemplar situaciones emergentes de la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos de producción mediática, no prevé ningún mecanismo de participación de las organizaciones y colectivos ciudadanos en el control social del uso de las frecuencias de radio y televisión. Es preciso tener en cuenta, además, que la legislación nacional en material de medios ha estado históricamente circunscrita al sector de las telecomunicaciones y que, por ello, la actividad de la prensa gráfica no ha sido regulada mediante normativas específicas.

Posteriormente, en 1995, las empresas periodísticas fueron el único sector consultado por el gobierno neoliberal de Sixto Durán Ballén al momento de introducir reformas al texto legal de 1975. Dos de las modificaciones introducidas son dignas de tenerse en cuenta por sus repercusiones en la actual estructura de propiedad de los medios de comunicación, sobre todo electrónicos. En primer lugar, la integración de organizaciones empresariales como la Asociación Ecuatoriana de Radio y Televisión y la Asociación de Canales de Televisión del Ecuador, con voz y voto, en el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión. Dicha entidad está encargada de reglamentar, autorizar y controlar la asignación y el uso de frecuencias (Artículo 6)¹. En segundo término, la creación de los denominados “sistemas de radiodifusión y televisión”, que abrió la posibilidad para que los concesionarios emitan los mismos contenidos a través de un número ilimitado de frecuencias². Es indudable que, a

1 Registro Oficial N° 691, 9 de mayo de 1995.

2 Decreto Ejecutivo N° 3398, enero 1996, artículos 4 y 19.

través de disposiciones como estas, la misma Ley de Radiodifusión y Televisión ha alentado la concentración y ha favorecido la creación de monopolios y oligopolios mediáticos en el país.

Por estas razones, entre otras, diremos que la legislación de la comunicación en Ecuador fue modificada a partir de las iniciativas de las mismas empresas. Tales empresas hoy utilizan el espacio mediático para posicionar la idea de que la intervención del Estado, en la regulación de los medios de comunicación, atenta contra la libre expresión y, por ello, debe ser resistida por todos los ciudadanos y ciudadanas.

En este marco, la difusión, a través de los medios masivos, de los contenidos del proyecto oficial de Ley de Comunicación ha contribuido a profundizar, aún más, el clima de confrontación que se había instalado, desde el inicio del mandato de Rafael Correa, entre los empresarios mediáticos y los funcionarios del gobierno nacional. Sin lugar a dudas, esta situación ha dificultado que los ciudadanos y ciudadanas de a pie conozcan los objetivos y alcances de la ley que se pretende aprobar y puedan, en segundo término, construir opiniones fundadas al respecto.

El análisis de las distintas vertientes de la oposición al gobierno de Correa excede las posibilidades de este espacio. Pese a ello, podemos afirmar que las razones de la disputa constante entre gobierno y medios no deben buscarse —como pretenden algunos analistas políticos— en los “ataques” del Presidente a ciertos periodistas y empresas. Esta disputa se funda más bien en el descontento que provoca en determinados sectores de la sociedad ecuatoriana la materialización de un proyecto político articulado a partir de dos ejes principales: una política social fuertemente orientada hacia la redistribución y una política económica encaminada a fortalecer las capacidades del Estado en la regulación de actividades, que las políticas de ajuste neoliberal que se implementaron en los últimos 30 años en el país habían dejado libradas al juego de la oferta y la demanda. La comunicación de masas es un ejemplo paradigmático.

Por este motivo, en los párrafos que siguen, procuraremos reconocer el carácter profundamente político del debate en torno a la comunicación mediatizada que el país. Debate que nos debemos como sociedad desde hace décadas y que, en la actual coyuntura, ha sido monopolizado por las empresas periodísticas. En tanto que, desde el gobierno nacional, no se ha logrado construir y/o fortalecer espacios de opinión ciudadana a partir de los cuales las mayorías puedan informarse al respecto y ser escuchadas.

Monopolios empresariales y campañas mediáticas

Ecuador es uno de los países latinoamericanos con mayor concentración en la propiedad de los medios gráficos y audiovisuales. Es preciso aclarar, si embargo, que a diferencia de otros países de la región, los grupos empresariales que los administran son de origen nacional, aunque una gran parte de ellos haya constituido domicilio legal en los denominados paraísos fiscales, como Panamá o las islas Caimán.

Según datos recabados en 2006 por el Programa de Estudios de la Comunicación de FLACSO-Sede Ecuador, cuatro grupos empresariales: Mantilla Ortega, Mantilla Anderson, Pérez Castro y Martínez Merchán reúnen más del 70 por ciento de medios gráficos con cobertura nacional. Por su parte, la Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión, creada a partir de una disposición de la Asamblea Constituyente, en un informe que aún no ha sido presentado oficialmente por el gobierno nacional, pese a que ya tiene casi un año de producido, determinó que “por lo menos cuatro concesionarios controlan canales de VHF en prácticamente todo el país (entre 21 y 23 provincias)”, mientras que siete concentran frecuencias radiofónicas en diez provincias³. Finalmente, es

3 Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión: Informe Definitivo, Quito, mayo 2009, pág. 211.

preciso mencionar que, según la misma fuente, cinco empresas son titulares, al mismo tiempo, de medios gráficos, cadenas de televisión y radioemisoras con cobertura nacional⁴.

Resulta evidente que esta concentración ha producido y perpetuado la existencia de desequilibrios de todo tipo: geográficos, culturales, económicos y lingüísticos en la producción informativa a nivel nacional. Para citar un ejemplo particularmente complejo por sus implicaciones geopolíticas, diremos que en las poblaciones ubicadas en la frontera con Colombia, la cobertura de las emisoras de radio y canales de televisión denominados “nacionales” es inexistente o muy precaria.

Una consecuencia necesaria de la formación de grandes conglomerados mediáticos en nuestro país es, sin duda, la precarización laboral que sufren, desde hace décadas, los trabajadores de prensa. Se trata de un sector ocupacional de altísima rotación, en el cual, además, abunda la contratación *free lance*, el trabajo *por producto* y otras modalidades de prestación de servicios que no generan relaciones de dependencia laboral ni obligaciones patronales a las empresas. Debemos aclarar que estas modalidades de trabajo continúan existiendo en los medios de comunicación, pese a que la tercerización y la contratación precaria fueron prohibidas hace más de un año mediante mandato constitucional. De ahí, las resistencias que se han generado desde las empresas mediáticas a la iniciativa gubernamental de impulsar una nueva estructura legal para el sector. Estas resistencias han dado forma a una serie de iniciativas corporativas que es preciso analizar con detenimiento.

En la actual coyuntura, los medios de masas, sobre todo los de mayor cobertura nacional, no están produciendo contenidos que contribuyan a un debate democrático en el cual las audiencias puedan formarse su propia opinión sobre los contenidos de la futura ley de comunicación. Por el contrario, a partir del

mes de septiembre de 2009, fecha en la cual se instaló el debate en la Asamblea Nacional, los medios de comunicación privados se comprometieron en una campaña de grandes proporciones en contra de la regulación estatal.

La característica fundamental de esta campaña es la implementación de estrategias comunes entre empresas que, al momento de captar segmentos de mercado, se comportan como rivales. Un ejemplo de ello fue la decisión tomada hace unos meses por dos diarios de circulación nacional de editorializar –siempre en contra de la regulación de actividades de las empresas periodísticas– en la primera plana del ejemplar del día domingo que, como se sabe, es el más leído de la semana. Hasta donde hemos podido indagar, nunca antes un artículo editorial había ocupado la portada completa de un diario ecuatoriano. Adicionalmente, nunca antes el país había presenciado un intercambio tan asiduo de notas de opinión. En estos días, es muy común que una columna que aparece en el Diario Hoy sea reproducida al día siguiente por El Comercio y, a la vez, citada en El Universo.

En el caso de las notas informativas, predomina el uso de fuentes claramente afines a los intereses de empresarios mediáticos, en tanto que en las entrevistas publicadas sobre el tema, los “expertos” y “técnicos” consultados, con raras excepciones, argumentan en contra de los principales contenidos del proyecto de ley de comunicación promovido por el oficialismo. De este modo, las propuestas emergentes desde ámbitos diversos, como la academia, los movimientos sociales y las asociaciones de trabajadores y trabajadoras de prensa aparecen invisibilizadas. Decimos, por ello, que los medios de comunicación ecuatorianos no están aportando a la construcción de un debate social informado con respecto a la futura ley de comunicación y que, por el contrario, se han convertido en simples voceros de los intereses económicos de sus accionistas y propietarios.

Otro recurso interesante es la publicación, en la mayoría de medios gráficos del país, de

⁴ *Ibidem*, pág. 217.

un segmento en el cual, diariamente, se recuerda a los lectores que los medios, sobre todo gráficos, han cumplido siempre con su obligación de proporcionar información relevante y oportuna: “Lo conoces porque pudimos informarte”, “Periodismo positivo” y “La historia en los medios” son algunos de los títulos que lo encabezan.

En todos los casos, el argumento central ha sido la defensa de la libertad de expresión y del libre flujo de la información, en consonancia con los contenidos desplegados en los *spots*, cuñas y espacios publicitarios que constituyen otro componente de la mayor campaña mediática que se ha instrumentado hasta el momento en el país. Esta reivindicación de la libertad *en abstracto* esconde un hecho fundamental: en nuestro país, los medios de comunicación únicamente han garantizado la expresión libre de los voceros y representantes de los sectores de poder. Es decir, no se han constituido en espacios a través de los cuales las mayorías puedan informarse, comunicar libremente sus opiniones y posicionar sus demandas.

Es posible afirmar por ello que a través de la campaña emprendida por los medios ecuatorianos, éstos han conseguido escamotear del debate público otros derechos asociados a la comunicación, que la Constitución garantiza a todos los ciudadanos y ciudadanas, no solamente a los periodistas y dueños de medios. Por ejemplo el derecho a “buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural” (Artículo 18, literal 1).

Esta convergencia tan evidente entre contenidos informativos y publicitarios difundidos por las empresas periodísticas ecuatorianas con respecto a la ley de comunicación no hace sino ratificar el doble rol que cumplen los medios de comunicación comerciales en las sociedades contemporáneas: en primer lugar como espacios de producción y circulación de información y, en segundo, como defensores de determinados intereses empresariales. Lo interesante es que, en muy pocas ocasiones es posible

advertirlo con tanta claridad como en este momento en nuestro país.

Lo que podríamos cuestionar, sin embargo, es que esta manifiesta y ostensible defensa de intereses corporativos por parte de las empresas mediáticas resulte vaciada de su carácter político y nos sea presentada como noticia de actualidad, como información de interés general y como opinión experta. Luego de cinco meses de campaña sostenida, es posible afirmar que las empresas periodísticas ecuatorianas han logrado articular una agenda alrededor de la defensa de la libertad y en contra del “autoritarismo” que denuncian como la característica principal del régimen del presidente Correa. De este modo, el debate de una ley cuya aprobación podría afectar intereses económicos y políticos muy concretos, se ha convertido en una posibilidad para plebiscitar la acción del gobierno nacional en su conjunto. Así, cualquier oposición o desacuerdo originado en un sector de oposición podría ser y, de hecho ha sido, presentado como argumento en contra de la aprobación de la ley de comunicación.

Información oficial y diálogo de expertos

Si la campaña instrumentada por los medios comerciales en contra del proyecto de ley de comunicación ha tenido un relativo éxito, tal como hemos argumentado, es preciso señalar las responsabilidades que le caben en ello al gobierno nacional. En primer lugar, desde los espacios publicitarios, como el enlace radiofónico y televisivo que conduce personalmente el Presidente de la República, así como los *spots* y cuñas oficiales en los medios audiovisuales, se ha procurado poner en evidencia los errores, excesos y abusos de la denominada “prensa libre”. En segundo término se ha insistido en la necesidad de regular la actividad de los medios de comunicación, denunciando su carácter empresarial y su articulación con los sectores de privilegio.

Desgraciadamente, esta estrategia de difusión no ha sido complementada con otras que podrían haber contribuido a potenciar sus repercusiones. En primer término, no se ha generado suficiente información sobre demandas concretas de los ciudadanos y ciudadanas frente a los medios masivos. En segundo lugar, no se ha apostado, sino marginalmente, a la construcción y al fortalecimiento de espacios de discusión –no solo de información– en torno a los contenidos de los tres proyectos de ley que debate la Asamblea Nacional. Debemos señalar, además, que las convocatorias a actividades públicas desarrolladas por organizaciones de comunicadores populares no han recibido la suficiente atención por parte de las autoridades. Adicionalmente, tampoco se ha apoyado suficientemente el desarrollo de las actividades públicas de formación y discusión convocadas por universidades y facultades de comunicación sobre los contenidos, alcances e implicaciones del proyecto de ley que se impulsa desde el gobierno nacional.

Por otra parte, desde la Asamblea Nacional, se ha privilegiado el diálogo con expertos por encima del debate ciudadano. En primer lugar, se conformó una comisión asesora en la cual se procuró reunir a especialistas en temáticas comunicacionales y en campos profesionales y académicos específicos. En segundo lugar, se promovieron reuniones con titulares de cámaras empresariales, asociaciones de directivos de medios y organizaciones de comunicadores alternativos. Finalmente, se consultó la opinión de organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre el proyecto de ley presentada por el sector oficialista de legisladores.

Por ello, es posible afirmar que el gobierno nacional no ha sido capaz de instalar la discusión pública sobre la ley de comunicación en espacios sociales amplios, como sucedió en Argentina, por ejemplo. En ese país el proyecto de ley de servicios de comunicación audiovi-

sual recientemente puesto en vigencia fue apoyado por una gran diversidad de organizaciones, gremios y colectivos sociales que, además, contribuyeron a multiplicar los espacios y las actividades de difusión de las políticas comunicacionales promovidas por el gobierno.

A menos de un mes del debate definitivo de la ley en la Asamblea Nacional, según los plazos comunicados oficialmente, solo se ha logrado una participación muy acotada desde los sectores “naturalmente” interesados en la temática, como los profesionales y estudiantes de comunicación social y las organizaciones nacionales y regionales de comunicadores. Es decir, los ciudadanos y ciudadanas comunes no sienten suya la iniciativa de regulación de la actividad de los medios de comunicación que impulsa el gobierno que eligieron y al cual han apoyado mayoritariamente en seis elecciones.

Asignaturas pendientes

A partir de la campaña mediática que hemos intentado describir, resulta preocupante que, en las últimas semanas, conforme se acerca la fecha asignada para el segundo debate del proyecto de ley de comunicación, hayan desaparecido de las coberturas mediáticas y también de los discursos de los asambleístas cuestiones referentes a este tema.

En primer término, no se habla de los procedimientos concretos mediante los cuales el Estado impulsará la desmonopolización y la desconcentración en la propiedad de los medios en el país. Otra cuestión que, al parecer, ha quedado fuera del debate legislativo son los mecanismos a partir de los cuales, más allá de las expresiones retóricas, se asegurará la salvaguarda de condiciones dignas de trabajo y el respeto a los derechos laborales en las empresas periodísticas privadas y en los medios públicos y comunitarios.

Es preciso que la ley de comunicación asegure el fortalecimiento de los medios públicos creados a partir de una iniciativa del actual

gobierno. Por desgracia, los ciudadanos y ciudadanas no hemos podido conocer si, en el texto, se les asigna infraestructuras adecuadas y fuentes de financiamiento que garanticen su sostenibilidad en el futuro.

En este momento, en los medios de comunicación del Ecuador, la participación de las audiencias es nula en dos cuestiones fundamentales que tienen que ver con el principio constitucional de la información como bien público: la calificación de los contenidos y la dirección o asesoramiento para la gestión de los medios públicos. Por ello, para superar las concepciones liberales que limitan los derechos de los ciudadanos frente a los medios masivos, sean públicos o privados, a la penalización de delitos como la calumnia, es indispensable replantear el papel de los receptores en la creación de mecanismos de control y calificación *civil* de la calidad y la relevancia social de la información que los medios ponen en circu-

lación. En relación con esto último, es indispensable que se prevean procedimientos para la asignación de frecuencias que puedan ser puestos bajo un efectivo control ciudadano. Por desgracia, el debate legislativo que hemos podido conocer a través de los medios no ha tocado estos temas. Finalmente, además de hablar de la importancia de reducir las brechas de accesibilidad tecnológica, cuestión que nadie está dispuesto a discutir, la ley de comunicación debería promover iniciativas concretas y practicables para mejorar las capacidades de apropiación cultural de las denominadas nuevas tecnologías de la información.

Esperamos que estas asignaturas pendientes puedan ser incluidas en la nueva ley de comunicación que se sancionará en pocas semanas. De otro modo, las empresas monopólicas habrán logrado construir una legislación a su medida, tal como lo hicieron 15 años atrás.