

## **Políticas públicas de comunicación y democracia en Ecuador**

Apuntes de la ponencia de Sally Burch

### **Elementos del contexto**

En países como Ecuador o Bolivia, cuyas nuevas constituciones establecen un Estado plurinacional e intercultural, se ha entrado en una nueva fase de definiciones y acciones para plasmar estos principios en leyes, políticas públicas e iniciativas concretas. Este reto está presente en muchas áreas: tierras, agua, organización de la economía, cultura, salud, comunicación, entre otros. Requiere de un proceso de construcción con reflexión, debate y creatividad –puesto que no existen modelos previos de Estados plurinacionales–, donde la participación de los pueblos indígenas es fundamental.

Entre estos retos, la apuesta por democratizar la comunicación tiene una particularidad, porque, además de ser un derecho, la comunicación es el terreno donde se juegan la disputa de ideas, la legitimidad de propuestas, la sensibilización o el convencimiento en torno a estos distintos temas. Si estamos marginados del acceso a los medios de comunicación, tendremos menos oportunidades de compartir nuestros puntos de vista y contribuir al debate.

\* \* \*

En los últimos años, los procesos legislativos en comunicación en varios países de América Latina han permitido avances significativos para la región. Dos factores clave a destacar de estos procesos son el reconocimiento del sector comunitario y la restricción de monopolios mediáticos. El reconocimiento en varios países de la reserva de un porcentaje de las frecuencias al sector comunitario o sin fin de lucro implica un nuevo paradigma, al ampliar la gestión de los medios a ese tercer sector, antes prácticamente limitada al sector privado y el público.

En algunos casos los pueblos indígenas han logrado espacios y derechos específicos, como en Argentina, donde se garantiza la reserva de una frecuencia AM, una FM y una de televisión a los pueblos originarios en las localidades donde están asentados (como parte del rango de las frecuencias del sector público, aparte del 33% para medios sin fin de lucro); o Bolivia, donde la nueva ley de telecomunicaciones reconoce 17% de frecuencias para los pueblos indígenas originarios y campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianos, y otro 17% para el sector social comunitario.

### **La nueva Ley de Comunicación de Ecuador**

La imagen que se tiene de la nueva Ley de Comunicación en el exterior del país es principalmente la que han difundido los medios comerciales en América Latina: que es una “ley mordaza” promovida por el gobierno de Rafael Correa para coartar la libertad de expresión. Esta imagen dista mucho de la realidad. Pero la virulencia de esta campaña internacional de desprestigio vehiculada por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y los grandes medios comerciales nos deja de entender que la ley ha dado en el clavo al poder mediático privado.

La Constitución ecuatoriana de 2008 contiene quizás el marco de derechos de la comunicación más amplio de América Latina. La Ley fue un mandato constitucional que debía aprobarse dentro de los 360 días, pero de hecho demoró más de 4 años, principalmente por la acción dilatoria de la oposición.

El gobierno no presentó ninguna propuesta base de la ley; más bien en buena parte sus contenidos, sobre todo los más innovadores, fueron presentados por redes y entidades de comunicación que junto con algunas organizaciones sociales, agrupadas inicialmente en el Foro de la Comunicación, venimos articulando esfuerzos; en este proceso participaron en la primera fase organizaciones indígenas, principalmente Ecuarunari. También hubo aportes de otros sectores (artistas, productores, académicos...), como de las consultas y debates públicos que se realizaron durante el proceso.

4) El proyecto de ley que encaminó el Foro de la Comunicación a la Asamblea Nacional incorporó propuestas sobre comunicación plurinacional e intercultural. Tales contenidos están recogidos en la Ley.

**Art. 36: Derecho a la comunicación intercultural y plurinacional.-** Los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias tienen derecho a producir y difundir en su propio lengua, contenidos que expresen y reflejen su cosmovisión, cultura, tradiciones, conocimientos y saberes.

El artículo precisa además que todos los medios de comunicación tienen el deber de difundir contenidos que expresen tales contenidos por un espacio de al menos 5% de su programación diaria. La falta de cumplimiento incurre sanciones.

**Art. 14.- Principio de interculturalidad y plurinacionalidad:** El Estado (...) promoverá medidas de política pública para garantizar la relación cultural entre las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; (...) con la finalidad de establecer y profundizar progresivamente una comunicación intercultural que valore y respete la diversidad que caracteriza el Estado ecuatoriano.

Este reconocimiento es significativo; no obstante, queda a nivel de principios, y muy poco se desarrolla en los demás capítulos de la ley. Por ejemplo, las referencias a interculturalidad se limitan prácticamente a lo referido a pueblos y nacionalidades, cuando se pudo haberlo desarrollado en forma mucho más amplia. Si bien la acción afirmativa a favor de los pueblos es importante, mientras se circunscribe lo intercultural a políticas compensatorias para sectores marginados, difícilmente se podrá desarrollar una propuesta cultural de calidad con amplio impacto y aceptación.

No es tanto que no había apertura para desarrollar más el tema, cuanto que el hecho que, cuando el texto de ley entró en debate hace unos tres años, coincidió con el distanciamiento de la CONAIE y Pachakutik del partido gobernante, Alianza País, y entonces dejaron de aportar al proceso, dentro y fuera de la Asamblea Nacional. Como no existe un modelo de comunicación plurinacional en otro país al cual recurrir, el debate se truncó y quedó este vacío en la ley. Queda la pregunta de si no fue un error histórico del movimiento indígena haberse retirado del proceso.

## **Principales aspectos de la ley**

Entre los aspectos de la Ley que recogen propuestas de los sectores que hemos venido planteando la democratización, están el reconocimiento al sector comunitario, la restricción de monopolios y el fomenta a la cultura nacional.

Más específicamente podemos destacar:

- Es una ley orgánica de **comunicación**, no sólo de un aspecto de ella (a diferencia de las leyes de otros países como Argentina, Bolivia o Venezuela). Garantiza derechos de la ciudadanía en diversos aspectos de la comunicación.
- La distribución equitativa de las frecuencias radioeléctricas destinadas a radio y televisión: 33% para medios públicos, 33% para medios privados y 34% para medios comunitarios, representa un avance histórico.
- La restricción a los monopolios y oligopolios garantiza mayor diversidad y pluralidad de voces en la esfera pública. (Se permite máximo una frecuencia AM, una FM y un canal de TV a un mismo concesionario).
- Las frecuencias que fueron entregadas en condiciones irregulares (identificadas por la Auditoría de Frecuencias realizada por mandato constitucional) o que no han cumplido con sus deberes, deberán ser devueltas al Estado, al igual que las que superan los límites de concentración, y serán reasignadas prioritariamente al sector comunitario.
- Se fomenta la expresión de la diversidad cultural ecuatoriana a través de los medios. Al menos el 60% de la programación diaria se destinará a la difusión de contenidos de producción nacional; incluyendo un 10% de producción nacional independiente. La música nacional debe representar el 50% del contenido de la programación musical.
- Las voces y los derechos de niños, niñas y adolescentes contarán con espacios prioritarios en los medios de comunicación.
- Se imponen varias garantías a la responsabilidad social de los medios. Entre otras, el derecho a la réplica cuando una persona es aludida manera que afecte su dignidad u honra; la obligación de equidad en la cobertura de casos judiciales; la transmisión de contenido violento se limita a horarios para adultos, etc.
- Los trabajadores y trabajadoras de los medios contarán con mejores condiciones para desempeñar su trabajo, con respeto a sus derechos laborales.
- Se reconoce el derecho de todas las personas de acceder a las tecnologías de información y comunicación, para potenciar el disfrute de sus derechos y oportunidades de desarrollo. El Estado debe implementar políticas públicas para que ninguna comunidad quede marginada de estas tecnologías.

La ley contiene también algunos **puntos polémicos** o que dejan incertidumbres (algunos de ellos introducidos a última hora sin oportunidad de debate). Estamos planteando que se aclaren a través de los correspondientes reglamentos o las políticas públicas. Entre ellos:

- Hemos apoyado el 33% para medios públicos, cuya existencia es relativamente nuevo en

el país, siempre defendiendo que los medios públicos, por definición y por estar financiado por los contribuyentes, deben tener una vocación pluralista y una línea editorial independiente. No obstante, el artículo 83 (introducido a última hora), autoriza la creación de medios públicos de carácter oficial, y sin establecer un límite relativo a los no oficiales. Estamos proponiendo, entonces, que el reglamento restrinja el porcentaje de medios oficiales dentro de sector público de los medios.

- Se introdujo un artículo que prohíbe el “linchamiento mediático”, que ha resultado muy polémico. Se refiere a cuando los medios en forma reiterada y concertada buscan desprestigiar a una persona natural o jurídica o reducir su credibilidad pública. De hecho, es un problema real frente al cual es justo prever algún recurso legal; pero la redacción del artículo es ambigua y muy amplia, por lo que tememos que podría prestarse a abusos que restringen el rol del periodismo de investigación en hechos de interés público.
- Un reto muy importante son las nuevas frecuencias digitales que permiten cuadruplicar las señales disponibles. En principio la ley sí reconoce que deben distribuirse de acuerdo a los mismos criterios que las frecuencias analógicas. Pero la ley es muy escueta en el tema y deja su desarrollo para la ley de telecomunicaciones en elaboración.
- La titulación profesional obligatoria para quienes ejercen tareas periodísticas de carácter permanente ha sido otro tema polémico, y sin consenso incluso entre los sectores que hemos venido trabajando juntos en las propuestas. Pero sí reconocemos que es importante profesionalizar el trabajo, y que podría contribuir a las garantías para la ciudadanía de acceder a información de calidad. Sin embargo, nos preocupa que el currículo actual de muchas escuelas de comunicación siga reflejando un modelo empresarial de la comunicación. Además, sería importante reconocer la experiencia acumulada de quienes tienen una larga trayectoria en medios comunitarios.
- Algunos sectores temen que los organismos de control creados por la ley podrían concentrar demasiado poder en el Estado o en el gobierno de turno. Si bien siempre puede ser un riesgo, en el fondo es más importante una ciudadanía vigilante y movilizadora que una representación simbólica en un organismo de control.

### **Algunos retos hacia delante**

- La aprobación de una Ley, por buena que sea, no es un punto de llegada, sino un punto de partida. En Ecuador tenemos de inmediato el reto de aportar a la elaboración del reglamento, y luego de las políticas públicas y los mecanismos e iniciativas de implementación.
- Pero todo esto de poco sirve sin la apropiación por parte de las comunidades, la sociedad civil y los pueblos indígenas. Muchas comunidades y pueblos ya tienen la expectativa de conseguir su frecuencia (algunas ya la han conseguido, ya que el gobierno ha dotado a al menos 14 comunidades de su radio emisora). Es un primer paso, pero no basta pensar solo en el reparto de la torta de frecuencias, sino en cómo desarrollar un proyecto de comunicación transformador.
- Si la meta es promover efectivamente la participación, la interacción, nuevos valores y una estética distinta en la comunicación, significa pasar por profundos cambios

culturales. Y eso implica, entre otros, que la población se apropie de ellos.

- Lo comunitario tiene una dimensión local importante, pero también una dimensión nacional. Para que la comunicación comunitaria e indígena salga de la marginalidad y asuma su potencial transformador de la comunicación, requerirá de políticas de fomento, de formación y capacitación, de condiciones técnicas y fuentes de autosostenimiento que le den viabilidad, de alianzas y trabajo en red y, por supuesto, de mucha creatividad. Y ello solo será viable en la medida en que deje de ser considerada como algo secundario, artesanal y circunscrito al ámbito local.
- Implica también desarrollar pensamiento teórico y asegurar la plena inclusión de la comunicación comunitaria en el pensum de estudios de la comunicación.

### **Algunos aportes del proceso ecuatoriano para otros países**

- Sin duda Ecuador contó con condiciones políticas favorables para la adopción de una ley de este carácter. Pero otro factor clave ha sido la frustración de la población ante el comportamiento de los grandes medios comerciales, que significó ganar un amplio apoyo a la ley. Esta misma frustración está presente en muchos países. Por lo mismo, una acción clave es trabajar en la alfabetización mediática, sobre todo ahora que la televisión penetra en casi todos los hogares de nuestros países.
- En toda la región se está adoptando la legislación para la introducción de las frecuencias digitales, a menudo sin debate político, como si fuera un asunto técnico, de especialistas. Sin embargo, es un tema clave para la incidencia, ya que puede prestarse a una mayor concentración de los mismos medios, o una mayor diversidad y democratización de medios.
- En Ecuador, a diferencia, por ejemplo, de Argentina, no se consiguió una amplia movilización por la ley, pero sí una convergencia para la elaboración de propuestas de consenso que lograron incidencia en las entidades legislativas. El retiro temprano de los pueblos indígenas del proceso dejó un vacío para dar mayor cuerpo a sus propuestas de plurinacionalidad e interculturalidad, siendo que pudieron haber tenido liderazgo en el proceso de convergencia.
- Hace tres años, casi ningún político ecuatoriano tomaba en serio la propuesta del reparto igualitario de las frecuencias. En el gobierno no tenía apoyo. Sin embargo, fue ganando en legitimidad, al punto que el gobierno y Alianza País lo asumieron como suyo. Incluso hoy los mismos medios comerciales, aún si están en desacuerdo, evitan atacar ese aspecto de la ley; buscan otros aspectos para su campaña de desprestigio. Entonces ganar legitimidad para nuestras propuestas es un factor clave.

Sally Burch / Agencia Latinoamericana de Información - ALAI

[www.alainet.org](http://www.alainet.org)

[info@alainet.org](mailto:info@alainet.org)