

# LA COMUNICACIÓN EN ECUADOR, ¿DERECHO O SERVICIO PÚBLICO?<sup>1</sup>

Palmira Chavero<sup>2</sup>

Martín Oller<sup>3</sup>

**Resumen:** La comunicación, por su relación con el poder, ha sido uno de los aspectos fundamentales que los gobiernos de distintos países tienen en cuenta en sus mandatos. En los últimos años la tendencia a legislar la información y/o comunicación ha crecido de manera continua en América Latina. Un año después de la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador, el gobierno socialista de Rafael Correa ha propuesto una enmienda constitucional para que la comunicación pase a ser un servicio público. Este artículo plantea los interrogantes y conflictos que pueden surgir de llevarse a cabo esta medida en distintos ámbitos: jurídico-normativo, económico-financiero, social-democrático y comunicativo. Las implicaciones en esos aspectos y la trascendencia de la medida ponen de manifiesto, por primera vez en el país, que la comunicación es un sector estratégico.

**Palabras-clave:** Derecho a la comunicación; servicio público; libertad de expresión; monopolio; regulación; Ecuador.

## 1. Introducción

La comunicación ha sido, en los últimos años, una de las áreas objeto de legislación en América Latina. No en vano, la reformulación de la normativa existente en materia de comunicación se ha convertido en pauta común en la región latinoamericana y el Caribe: 19 países (de los 33 que conforman la región ALC) han emprendido esta tarea recientemente o han anunciado su intención de hacerlo, según datos de la UNESCO.

En el caso de Ecuador, a la recién aprobada Ley Orgánica de Comunicación (25 de junio de 2013) le sigue ahora la propuesta del gobierno de Rafael Correa de convertir la comunicación en servicio público. Esta medida ha provocado un debate político y social en el país en términos

---

<sup>1</sup> Data de recebimento do artigo: 16.09.2014.  
Datas de pareceres de aprovação: 17.09.2014 e 20.09.2014.  
Data de aprovação pelo Conselho Editorial: 28.10.2014.

<sup>2</sup> PhD. Comunicación y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (España). Investigadora en el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito (Ecuador). [pchavero@gmail.com](mailto:pchavero@gmail.com).

<sup>3</sup> PhD. Periodismo por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España). Universidad de las Américas (Udla). [martin.olleralonso@gmail.com](mailto:martin.olleralonso@gmail.com).

polarizados. En este artículo se plantea una revisión de los aspectos fundamentales que conllevaría esta medida y las implicaciones que tendría en distintos ámbitos.

La literatura académica ha intentado explicar las motivaciones que llevan a un ciudadano a elegir el servicio público como su opción profesional. En este sentido, se han ofrecido tres categorías de análisis: racional, normativa y afectiva (Perry y Recascino, 1990). Atendiendo a esta formulación, desde la perspectiva racional se aduce la participación en la formulación de políticas públicas o la afinidad ideológica/de programas para formar parte de los servicios públicos (Íbid.). Desde el punto de vista normativo, algunas de las explicaciones que se dan incluyen la lealtad al país o la búsqueda de la equidad social. Atendiendo a la afectividad, la identificación con un programa o el sentido de patriotismo son varias de las motivaciones que la literatura asocia a los servidores públicos (Ibid.).

Éstas son propuestas recogidas por la literatura y que distintos autores han identificado, casi siempre en combinación entre sí y con otras, como algunas de las motivaciones fundamentales de los ciudadanos para elegir el sector público. Ahora bien, este artículo plantea una línea de investigación que va en sentido contrario: ¿cuáles son los motivos por los cuales el Estado adopta unos servicios públicos u otros?

En América Latina y el Caribe ha habido, históricamente, una tendencia hacia la concentración de la propiedad en los medios de comunicación, en especial en las últimas décadas. En este contexto, la propuesta del Ejecutivo de Ecuador puede entenderse como un intento de desmonopolizar/desoligopolizar (de manos privadas) el panorama mediático. A ello cabe añadir la desconfianza manifestada por los ciudadanos ecuatorianos con respecto a los medios de comunicación (Tabla 1).

**Tabla 1. Confianza de los ciudadanos ecuatorianos en los medios de comunicación (datos expresados en porcentaje)**

	<b>Prensa</b>	<b>Televisión</b>	<b>Radio</b>
<b>Mucha</b>	6,8	8,5	6,7
<b>Algo</b>	38,2	41,4	38,8
<b>Poca</b>	38,2	35,3	38,5
<b>Ninguna</b>	16,2	14,3	15,5
<b>No sabe/No contesta</b>	0,6	0,4	0,6

Fuente: Estudio Latinobarómetro-Ecuador 2011 (N=1.200)

Tal y como muestra la tabla anterior, la desconfianza es significativa para el caso de la prensa escrita (54,4%), siendo la televisión el medio de comunicación en el que los ecuatorianos entrevistados depositan mayores índices de confianza. Esta desconfianza es manifiesta también para otras instituciones. Los niveles de desconfianza son particularmente significativos hacia los sindicatos (67%), el Poder Judicial (66,7%) y los partidos políticos (65,7%), según muestra la siguiente tabla.

**Tabla 2. Confianza de los ciudadanos ecuatorianos en las instituciones**

	Sindicatos	Empresas privadas	Congreso Nacional/ Parlamento	Poder Judicial	Partidos políticos	Administración pública	Estado	Fuerzas Armadas
<b>Mucha</b>	2,4	5,6	6,8	4,9	5	4,8	8,8	8,4
<b>Algo</b>	28,1	31,6	39	27,3	28,7	40,3	40,2	48,9
<b>Poca</b>	41,9	39	34,5	41,8	37,2	36,7	34,8	30,2
<b>Ninguna</b>	25,1	21,9	18,2	24,9	28,5	17,2	15,5	11,4
<b>NS/NC</b>	2,5	1,9	1,4	1,1	0,7	0,9	0,7	1

Fuente: Estudio Latinobarómetro-Ecuador 2011 (N=1.200)

## 2. El significado de servicio público

Las actividades designadas como de servicios públicos son las que están asociadas a los sectores estratégicos de un país y que, por éstas y otras peculiaridades, quedan en manos del Estado (o controladas por él) para garantizar una correcta gestión en beneficio de los ciudadanos. Uno de los aspectos principales de los servicios públicos es la (ausencia) de competencia: “Desde el punto de vista económico, ésta incrementa la eficiencia en la asignación de bienes y servicios. Desde un punto de vista político, descentraliza el poder y previene limitaciones del poder de los consumidores” (Solanes, 1999: 18). Pero los servicios públicos tienen otras características específicas (Phillips, citado en Solanes, 1999: 11 ss):

- Son actividades en las que no siempre hay competencia, reguladas por el Gobierno en base al interés público.

- Algunos servicios públicos parecen funcionar de manera más eficiente como monopolios, pero éstos son en ocasiones obligados por regulación, no tanto voluntarios.
- Su regulación proviene del interés público y se traduce en control de tarifas y servicios.
- A menudo hay conflicto entre el interés público y el privado, por tener objetivos distintos.
- La regulación de la gestión y de las entidades encargadas varían en función de las circunstancias y las necesidades.

En los siguientes apartados se realiza una aproximación a los distintos ámbitos que se podrían ver afectados en el caso de que la comunicación en Ecuador pasase a convertirse en servicio público.

### **3. Implicaciones de la propuesta de enmienda constitucional**

#### **3.1. Plano jurídico-normativo**

Tradicionalmente la información y la comunicación han sido consideradas un derecho fundamental, expresado a través de distintas formulaciones: libertad de expresión y opinión, libertad de información o libertad de prensa. Así lo recogen los textos normativos nacionales (Constitución del Ecuador, artículo 16; Ley Orgánica de Comunicación –bien–, artículo 17) e internacionales (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 19; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13; Declaración de Chapultepec; Declaración de Windhoek o el Código internacional de Ética Periodística).

En la normativa nacional, la sección tercera de la Constitución de Ecuador está dedicada a la Comunicación e Información (Art. 16 a 20). En ella se reconoce el derecho a “una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos” (1) y a la “creación de medios de comunicación social y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y

televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas”. La Constitución establece la obligación del Estado de fomentar la pluralidad y la diversidad en la comunicación (Art. 17) y de no permitir el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias (Art. 17.3).

La sección séptima de la Carta Magna (dedicada a la Comunicación social) completa la definición del sistema de comunicación de Ecuador. En su artículo 384, enumera sus componentes: instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él. En ese mismo artículo se compromete al Estado a formular la política pública de comunicación, “con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos”.

La formulación de enmienda constitucional presentada por el Gobierno de Alianza País propone una reforma en este artículo (384), con la que se consideraría la comunicación como un servicio público, prestado a través de medios públicos, privados y comunitarios, según la propuesta. La comunicación, de aprobarse esta enmienda, pasaría de ser un derecho (o un bien en el caso de la información, como lo recoge la Ley Orgánica de Comunicación<sup>4</sup>) a ser un servicio público, categoría que tienen los sectores estratégicos del país.

Para entender qué se entiende por “servicio público”, conviene acudir nuevamente a la Constitución ecuatoriana. En su artículo 314 establece cuáles son los servicios públicos: agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias y los demás que determine la ley. Éstos son responsabilidad del Estado y será éste el encargado de garantizar que “los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos y establecerá su control y regulación”. Según la normativa suprema, la gestión de estos sectores dependerá de las empresas públicas que el Estado constituya para ello, reservándose el derecho a delegar la gestión a empresas públicas

---

<sup>4</sup> El Art. 71 de la LOC establece que “La información es un derecho constitucional y un bien público; y la comunicación social que se realiza a través de los medios de comunicación es un servicio público que deberá ser prestado con responsabilidad y calidad, respetando los derechos de la comunicación establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales y contribuyendo al buen vivir de las personas”.

en las que el Estado tenga mayoría accionarial y, de forma excepcional, a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria<sup>5</sup>.

A la luz de esta propuesta, se percibe un conflicto entre dos artículos de la Carta Magna, pues por un lado se garantiza el derecho de todos los ciudadanos a formar parte del sistema de comunicación constituyendo un sistema plural y diverso y, por otro, se reserva al Estado la gestión de la comunicación. Sin embargo, la propuesta de enmienda inicial permitiría la gestión a empresas privadas: “La comunicación como un servicio público se prestará a través de medios públicos, privados y comunitarios”. En el caso de que la gestión recayese (también) sobre empresas privadas y se cometiese alguna infracción o delito, se hace necesario aclarar de quién sería la responsabilidad y de qué tipo, así como el tipo de violaciones en que se estaría incurriendo y sus consecuencias.

Cuando se habla de servicios públicos, la capacidad de regular puede estar en manos del Ejecutivo, pero también puede ser independiente al mismo, como es el caso estadounidense (Solanes, 1999). Es decir, existen diferentes niveles de independencias del ente regulador de los servicios públicos y de las empresas que los ofrecen (públicas, privadas o mixtas). Sea cual fuere el órgano regulador, también ha de estar sometido a algún tipo de rendición de cuentas en función de sus responsabilidades (financiera, de actividades, jurídica, social, etc.). Ello supondría la existencia de algún otro órgano de competencias y capacidades superiores, capaz de ejercer cierto grado de control sobre el ente regulador.

Pero reside también otro conflicto: tratados nacionales (Constitución) vs tratados internacionales, que reconocen la comunicación como un derecho; el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece 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 de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. En la misma línea va el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que agrega que “no se puede restringir el

---

<sup>5</sup> Artículo 315 de la Constitución de Ecuador (“El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas”) y 316 (“El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. [...] Podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria el ejercicio de estas actividades”).

derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones” (Art. 13.3) y que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa, artística o por cualquier procedimiento de su elección” (Art. 13.1).

### **3.2. Plano económico-financiero**

El debate abierto en Ecuador sobre la posibilidad de que la comunicación pase a considerarse un servicio público plantea, además de los conflictos jurídicos, algunas dudas no resueltas hasta el momento. ¿Pasarán a ser todos los profesionales de los medios de comunicación servidores públicos? ¿Sería necesaria la autorización del Estado para ejercer? ¿Supone la gestión directa del Estado una regulación de contenidos, de espectro radioeléctrico, de precio del papel o de algún otro tipo? ¿Seguiría siendo la delegación de la gestión a empresas privadas de forma excepcional?

Desde el punto de vista económico, los servicios públicos pueden gestionarse tanto de manera pública (Europa) como de manera privada (EE.UU.). Para quienes defienden la gestión privada, “la regulación de los servicios públicos es un plan anti-consumidor, monopolista y fijador de tarifas” (DiLorenzo, 1996: 49). Para autores de esta corriente, la experiencia de la televisión por cable en Sacramento (EE.UU., 1987) es el ejemplo de que los monopolios naturales, en este campo, “son esquemas mercantilistas en los que un monopolio se crea para el beneficio de las empresas de cable, quienes comparten el botín con los políticos a través de contribuciones de campaña, tiempo-aire gratuito para programación “de servicio público”, contribuciones a fundaciones locales favorecidas por los políticos, paquetes accionarios y contratos de consultoría para los bien relacionados y varias clases de regalos a las autoridades que otorgan las licencias” (DiLorenzo, 1996: 55).

Para quienes, del otro lado, defienden la gestión pública de los servicios, ésta es una manera de garantizar la protección al ciudadano, pues el Estado sería el responsable de gestionar los servicios que, por su alto costo, resulta imposible de afrontar para los individuos y empresas. De esta manera, el cumplimiento de servicios que hacen referencia a derechos universales/servicios básicos estaría siempre garantizado con independencia de la rentabilidad económica de los mismos, una vez el Estado haya definido la forma de financiación y tarifas que le supondría al ciudadano del ‘nuevo’ servicio público. Para que esto se cumpla, el gobierno encargado de la gestión ha de estar en consonancia con las propuestas ideológicas que defienden esta posición del Estado. La experiencia en otros países ha demostrado que la privatización de algunos servicios públicos ha significado que el ciudadano pase a un segundo plano, superado por intereses meramente económicos. En el caso de Ecuador, el Ejecutivo podría encontrarse con una opinión pública favorable, habida cuenta de que el 57% de la población ecuatoriana considera beneficioso un proceso de privatización de las empresas estatales, según los datos del Latinobarómetro de 2013.

De pasar a ser servicio público, el Estado habría de encargarse de garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la comunicación, con unas tarifas asequibles para todos los sectores sociales. A ello hay que añadir otros ítems de interés para los consumidores de servicios públicos (Solanes, 1999: 60):

- Que los principios de prestación de servicios públicos sean comunes a todos los servicios.
- Que el criterio fundamental para la ganancia de las empresas sea el principio del retorno razonable a servicios eficientes
- Que la publicación de los criterios sobre los cuales se fijan las tarifas sea un deber para los reguladores
- Que se brinde un análisis detallado de opciones bajo consideración
- Que los posibles resultados de diferentes opciones se consigne en información suficiente para conocer el juicio de los consumidores
- Que haya posibilidad de participación informada y oportuna en el debate
- Que se conozca la justificación de las decisiones.



Todo ello teniendo en cuenta que no se trata de consumidores/usuarios tradicionales de los servicios públicos, sino de ciudadanos que necesitan acceder a la información de interés público para formarse su propio juicio de los temas que le atañen.

La experiencia desreguladora en el mercado de las telecomunicaciones, que han derivado en una lucha netamente económica, sugieren la necesidad de una intervención estatal que proteja los derechos del ciudadano, pero no parece estar tan claro si el tratamiento de la comunicación como un servicio público es la manera más adecuada de lograrlo.

### **3.3. Plano social-democrático**

El acceso universal a la información es fundamental para alcanzar unos niveles de debate democrático sano y deseable, para lo cual se hace necesario contar con unos niveles mínimos de pluralidad y diversidad. En tanto que la comunicación afecta a toda la población, se convierte en un aspecto de interés público, tanto más importante en el caso de América Latina por su idiosincrasia histórica basada en la disputa existente respecto al significado de integración continental; el embate con una cultura autoritaria y discriminatoria; las políticas neoliberales y sus consecuencias segregadoras; la crisis de gobernabilidad; las innovaciones democráticas; institucionalización de la participación ciudadana o la importancia de los movimientos sociales (Caccia Bava, 2009).

Atendiendo a la participación ciudadana (y su institucionalización), la categorización de la comunicación como servicio público podría contribuir a disminuir el riesgo de que la sociedad civil latinoamericana adquiera el rol pasivo del pasado y que las democracias actuales cimentadas en una política social se derrumben. El acceso a una información variada es clave para ejercer efectivamente el derecho de participación política.

Si todo el sistema de comunicación ha de pasar por el Estado, se estaría hablando de un nuevo fenómeno de 'globalización' dentro del país. La globalización, para algunos autores, genera dos procesos contrarios: por un lado, se acercan las posturas e ideologías provocando un estándar general y, por el otro, se produce el efecto contrario provocado por el proceso de integración y desintegración cultural (Featherstone, 1990). El fenómeno de la globalización está produciendo un efecto paralelo basado en el localismo, en el que se dedica cada vez más atención

al grupo de referencia a nivel local y nacional. Esta nueva polarización ha atraído, según Bauman (1999: 32), una agorafobia, nuevas utopías espaciales y cambios territoriales que han marcado, según la idea de Jensen (1997:3), “el sentido de comunicación intercultural [...] donde los participantes de este proceso de globalización se ven obligados a pertenecer a la cultura mayoritaria o más poderosa”. Esta situación, como sugiere Friedman, “provoca multitud de problemas de formación de la identidad personal en medio de todas las fuerzas impersonales a nivel global” (Friedman, 1994: 82-84). Tal y como advirtió la alemana Noëlle-Neumann cuando formuló la teoría de la espiral del silencio, el individuo realiza un análisis de su entorno para determinar si está aislado o no: “Al observar su entorno social, estimar la distribución de las opiniones a favor o en contra de sus ideas, pero sobre todo al evaluar la fuerza y el carácter movilizador y apremiante, así como las posibilidades de éxito, de ciertos puntos de vista o de ciertas propuestas” (Noëlle-Neumann, 1995). En este contexto, si su opinión es contraria a la mayoría, el ciudadano, sintiéndose aislado y poco seguro de sí mismo, tiende a reservarla para sí, evitando con ello la sanción de su entorno.

La aplicación de las políticas públicas en América Latina se caracteriza por la inconsistencia, la inestabilidad y la poca continuidad. Los constantes cambios (la consideración de la comunicación como servicio público sería uno más) provocan que la población vea cada vez con más dificultad su posible participación efectiva en las decisiones públicas. De ahí proviene la necesidad creada desde el punto de vista del acceso a la información: tener la continuidad necesaria que permita la ejecución final de los proyectos planteados y planificados por las autoridades encargadas de desarrollar las políticas públicas. Esta situación crea una brecha en la comunicación entre la comunidad y los organismos de gobierno, provocando un requerimiento por parte de la sociedad, de la mejora de la política comunicacional del Estado, que permita una mayor y más fluida participación de la población en la toma de decisiones. En este sentido, el Relator Especial de la ONU, en su informe de 2000, incidió en la importancia del derecho a la información para la democracia y la libertad, pero también para el derecho a participar y a realizar el derecho al desarrollo (Mendel, 2008: 9).

Por tanto, la comunicación se convierte en un elemento imprescindible para poner en relación a los distintos actores de la esfera pública. Tal y como advirtió la Corte Europea de Derechos Humanos, “la libertad de prensa brinda al público una de las mejores maneras de

descubrir y formar una opinión de las ideas y actitudes de sus líderes políticos. En particular, da a los políticos la oportunidad de reflexionar y comentar sobre las preocupaciones de la opinión pública; así permite que todo el mundo participe del debate político libre que está en el propio corazón del concepto de una sociedad democrática” (Mendel, 2008: 20).

Tal y como se ha advertido con anterioridad, la legislación sobre la información ha tenido una tendencia creciente a nivel global. La primera ley sobre el derecho de acceso a la información se dio en Suecia en 1766; a partir de entonces, otros países siguieron la estela: Colombia 1888; EEUU 1967; Dinamarca 1970; Noruega 1970; Francia 1978; Países Bajos 1978; Australia 1982; Canadá 1982; Nueva Zelanda 1982. Ya en 2006 había un total de 69 países con legislación de derecho a la información. Esto da muestra de la importancia de la información para la consolidación de un régimen democrático. Cualquier restricción del derecho a la información debe cumplir tres requisitos: 1) disponerse por vía legal de manera precisa; 2) tener una finalidad legítima y 3) tener una finalidad social apremiante (Mendel, 2008: 32). Los principales organismos internacionales han establecido las características con las que ha de contar un régimen de derecho a la información (Mendel, 2008: 31 ss):

- Principio 1. Transparencia máxima: La legislación sobre la libertad de información debe guiarse por el principio de la transparencia máxima
- Principio 2. Obligación de publicar: Las entidades públicas deben tener la obligación de publicar la información clave
- Principio 3. Promoción del gobierno abierto: Las entidades públicas deben promover activamente la apertura gubernamental
- Principio 4. Limitación a las excepciones: Las excepciones deben definirse clara y exigentemente, y con sujeción a pruebas estrictas de “daños” e “interés público”
- Principio 5. Procesos para facilitar el acceso: Deben tramitarse las solicitudes de información de manera oportuna y justa, y debe estar disponible una revisión independiente de cualquier rechazo
- Principio 6. Costos: No se debe impedir que los individuos soliciten la información mediante costos excesivos

- Principio 7. Reuniones abiertas: Las sesiones de las entidades públicas deben estar abiertas al público
- Principio 8. La transparencia tiene precedencia: Las leyes que sean inconsistentes con el principio de la transparencia máxima deben modificarse o eliminarse
- Principio 9. Protección para denunciantes: Los individuos que proporcionen información sobre las acciones incorrectas (denunciantes) deben recibir protección

La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2000, también advierte de los riesgos de los sistemas monopólicos en este campo: “Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas, por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos” (Principio 12).

### **3.4. Plano comunicacional y profesional**

Atendiendo al ámbito comunicacional, el hecho de que la comunicación pase a ser considerada un servicio público genera, en primer lugar, una modificación en el sistema mediático. El tipo de modelo mediático de un país resulta de la combinación de un conjunto de factores (Hallin y Mancini, 2004):

- Industria de la prensa: Origen y evolución del mercado de los medios de comunicación, en el que se tiene en cuenta la consolidación de la prensa comercial, la tirada, el perfil del lector, etc.
- Intervención del Estado, que puede darse de manera directa (cuando es propietario de los medios de comunicación) e indirecta (cuando es el encargado de realizar el reparto de frecuencias del espectro radioeléctrico).

- Grado de autonomía y profesionalización de los periodistas: Existencia y poder de las asociaciones de profesionales, regulación de acceso a la profesión (grado de intrusismo), nivel de formación.
- Paralelismo político: Relación que se establece entre los actores mediáticos y los políticos.

La combinación de estos aspectos, en los que ha de tenerse en cuenta el sistema económico, político y social, define la tipología de sistema mediático de cada país a partir de unos tipos ideales. La comunicación como servicio público supondría un incremento de la intervención del Estado en el mapa mediático del Ecuador, lo cual estaría reconfigurando el sistema mediático ecuatoriano hacia un modelo propio.

Desde el punto de vista de la comunicación como profesión, este nuevo planteamiento genera algunos interrogantes para los periodistas: ¿Han de necesitar autorización del Estado para ejercer su profesión? ¿Implica la comunicación como servicio público algún tipo de regulación o control de los contenidos mediáticos? ¿Cómo se va a establecer la diferencia entre los medios públicos, los oficiales, los privados y los comunitarios? ¿Cómo va a afectar a las dimensiones de análisis de la cultura periodística ecuatoriana (Oller y Maier, 2012)? Todas estas cuestiones plantean en realidad una incertidumbre de fondo sobre cómo pueda afectar la nueva regulación a la independencia de los profesionales de la comunicación y, en consecuencia, a la calidad del periodismo ecuatoriano.

En todo caso, los profesionales de la comunicación no desempeñan un rol pasivo en este proceso. A nivel individual, es su responsabilidad estar al tanto de las modificaciones normativas que le afecten directamente y que se vayan generando a lo largo del tiempo. El periodista, como profesional, desempeña un papel importante en las transformaciones sociales y contribuye a mejorar la democracia. El octavo principio del Código Internacional de la Ética Periodística de la Unesco (1983) menciona asimismo su aportación en el establecimiento de “un clima de confianza en las relaciones internacionales, de manera que favorezca en todo la paz y la justicia, la distensión, el desarme y el desarrollo nacional. Incumbe al periodista, por ética profesional, el conocer las disposiciones existentes sobre ese tema y que están contenidas en las convenciones internacionales, declaraciones y resoluciones”.

En el fondo, el debate que se plantea es en términos de intervención del Estado y, por tanto, de la libertad de expresión. Ésta engloba dos campos: el derecho de expresar pensamientos e ideas (individual) y el derecho de recibirlas (colectivo). Sin embargo, cabe tener en cuenta que la garantía de la libertad de expresión y del acceso a la información pública no suponen que el proceso de comunicación se cumpla, *per se*, de manera democrática. La experiencia y la literatura académica advierten de la creciente mediatización de la esfera pública, en la cual los medios de comunicación pasan a convertirse en actores de la propia esfera política (Mazzoleni, 2010; Chavero et al., 2013).

En este contexto, el Estado debe proveer el marco jurídico que permita el desempeño de la actividad comunicacional en condiciones de libertad para el profesional y en las que el ciudadano no quede excluido. Tal y como señaló José Miguel Insulza, secretario general de la OEA, “es natural que rechacemos cualquier intento por restringir la libertad de expresión. Pero al mismo tiempo, la enorme tarea de mantener a nuestros ciudadanos informados de los desarrollos de sus sociedades y de sus gobiernos hace que aumente la responsabilidad de los medios. Ejercer esta responsabilidad es una obligación moral para con la sociedad” (Dragnic, citado en Izarra, 2008: 243). En esta línea, Martí (2008) propuso en el Encuentro Latinoamericano que la evaluación de los medios de comunicación ha de incluir un seguimiento a los medios privados, a fin de comprobar si informan oportunamente para los fines citados. Nelson del Castillo, por su parte, propuso en ese mismo encuentro generar políticas públicas de comunicación latinoamericanas que refuercen la soberanía informativa de los pueblos.

#### **4. A modo de conclusión**

Desde la primera ley que se aprobó en materia informativa (derecho de acceso a la información, Suecia, 1766), el número de países que cuentan con legislación en este campo ha mantenido una tendencia creciente. El derecho de acceso a la información, la libertad de expresión (en sus distintas versiones) o la regulación mediática son las principales líneas legislativas seguidas en América Latina. Un año después de la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador y sus respectivos reglamentos, el gobierno de Rafael Correa ha planteado la posibilidad de que la comunicación pase a ser un servicio público, con el

consiguiente debate que, en general, se viene desarrollando desde posturas ideológicas polarizadas.

A lo largo de este artículo hemos realizado un acercamiento a los principales aspectos que podrían verse afectados si la comunicación pasa a ser considerada en la Constitución del Ecuador como un servicio público. Así, hemos abordado las contradicciones y retos normativos en los que se podría incurrir (¿debe adaptarse la Constitución a la legislación o a la inversa?), las posibilidades y los riesgos desde el punto de vista económico (¿será el Estado el único encargado de gestionar la comunicación o delegará su gestión en manos privadas?) y los aspectos democráticos (¿supone un control sobre el acceso a los medios?), civiles (¿incrementará la participación ciudadana en la comunicación?) y profesionales (¿qué influencia tendrá en el desempeño de la actividad?) para la comunicación. Este artículo está lejos de dar respuestas categóricas, más bien en él se plantean nuevos interrogantes y potenciales conflictos que habría de analizar para entender el alcance real de la enmienda constitucional la propuesta en Ecuador.

El tratamiento del sistema comunicativo de un país supone abordar los dos planos que conlleva: la libertad de expresión y opinión (tanto individual como colectiva) y la libertad de prensa y el sistema de comunicación social en el que opera (medios en tanto empresas). Más allá de los argumentos jurídicos, sociales y políticos que refuerzan cada una de las posturas, la propuesta del Gobierno de Correa pone de manifiesto, por primera vez en el país, que la comunicación es un sector estratégico.

## 5. Referencias bibliográficas

CACCIA-BAVA, A. Da rebelião das massas e da resistência. En: OLIVERIA, D.; NOGUEIRA, S. (Orgs.). **Mídia, cultura e violência: leituras do real e da representação da sociedade mediatizada**. CELACC-ECA/USP: São Paulo, 2009.

CHAVERO, Palmira; GONZÁLEZ, Juan Jesús; BOUZA, Fermín; CASTROMIL, Antón R.; RODRÍGUEZ, Raquel. La mediatización de la agenda política: la discusión del pacto social como conflicto de agendas, 2009-2011. En: **Revista Latina de Comunicación Social**. n. 68, 2013.

- DILORENZO, Thomas. El mito del monopolio natural. En: **The Review of Austrian Economics**. Vol. 9, n° 2: 43-58, 1996.
- ESTUDIO LATINOBARÓMETRO (América Latina). 2013.
- FERNÁNDEZ, Ma. Ángeles; MARCOS, Jairo. Agua pública o privada, la batalla social que recorre el Viejo Continente. En: **El Confidencial**. Lisboa. 2014. Aceso en 04/08/2014. Disponible en [http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-08-04/agua-publica-o-privada-la-batalla-social-que-recorre-el-viejo-continente\\_165011/](http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-08-04/agua-publica-o-privada-la-batalla-social-que-recorre-el-viejo-continente_165011/)
- GONZÁLEZ, Juan Jesús; CHAVERO, Palmira. Política en portada: la construcción mediática de la crisis. En: **España en crisis**, p. 289-310. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012.
- HALLIN, Daniel; MANCINI, Paolo. **Sistemas mediáticos comparados**. Barcelona: Hacer Editorial, 2008 [2004].
- IZARRA, Andrés. **Encuentro latinoamericano vs Terrorismo mediático**. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Caracas, 2008.
- MAZZOLENI, Gianpietro. **La comunicación política**. Madrid: Alianza Editorial, 2010.
- Mazzoleni, Gianpietro y Schulz, Winfried. 'Mediatization' of politics: a challenge for democracy?. En: **Political Communication**, 16, 247-261, 1999.
- SOLANES, Miguel. Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado. En: **CEPAL. Recursos naturales e infraestructura**. n° 2. Santiago de Chile, 1999.
- PERRY, James; RECASCINO WISE, Lois. **The motivational bases of public service**. May/June 1990.
- MENDEL, Toby. **Libertad de información: Comparación Jurídica**. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2008.
- NOËLLE-NEUMANN, Elisabeth. **La espiral del silencio**. Opinión pública: nuestra piel social. Barcelona: Paidós Comunicación, 1995.
- OLLER, Martín; BARREDO, Daniel. **Las culturas periodísticas intermedias**. Estudios comparativos internacionales en Periodismo. Cuadernos Artesanos Latina: La Laguna (Tenerife), 2013.
- OLLER, Martín; MEIER, Katrine. **La cultura periodística de España y Suiza**. Madrid: Fragua, 2012.



ORTEGA, Félix; HUMANES, Maria Luisa. **Algo más que periodistas**. Sociología de una profesión. Barcelona: Ariel Sociología, 2000.

## **6. Referencias legales**

Código internacional de Ética Periodística (1983). Unesco. 20 de noviembre 1983.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), San José (Costa Rica).

Convención Universal sobre Derechos Humanos.

Constitución de la República del Ecuador (2008). Montecristi.

Declaración de Principios sobre la libertad de expresión (2000). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Octubre 2000.

Declaración de Windhoek (1991). Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas. Windhoek (Namibia), 3 de mayo 1991.

Declaración Chapultepec (1994). Conferencia Hemisférica sobre la Libertad de Expresión. México DF, 11 de marzo 1994.

Ley Orgánica de Comunicación (2013). Quito.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (2014). Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: Situación regional en América Latina y el Caribe. Uruguay.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos 1966 ONU.

## A COMUNICAÇÃO NO EQUADOR: DIREITO OU SERVIÇO PÚBLICO?<sup>1-2</sup>

**Palmira Chavero<sup>3</sup>**

**Martín Oller<sup>4</sup>**

**Resumo:** A comunicação, em razão da sua relação com o poder, tem sido um dos aspectos fundamentais levados em consideração pelos governos de diversos países em seus mandatos. Nos últimos anos a tendência por legislar a informação e/ou a comunicação cresceu de maneira contínua na América Latina. Um ano após a aprovação da Lei Orgânica de Comunicação do Equador, o governo socialista de Rafael Correa propôs uma emenda constitucional para que a comunicação se torne um serviço público. Este artigo apresenta os questionamentos e os conflitos que podem surgir a partir da realização desta medida em diferentes âmbitos: jurídico-normativo, econômico-financeiro, social-democrático e comunicativo. As implicações nestes campos e o significado da medida evidenciam, pela primeira vez no país, que a comunicação é um setor estratégico.

**Palavras-Chave:** Direito à comunicação; serviço público; liberdade de expressão; monopólio; regulação; Equador.

### 1. Introdução

A comunicação tem sido, nos últimos anos, um dos objetos de legislação na América Latina. Não em vão, a reformulação da normativa existente em matéria de comunicação converteu-se em pauta comum na região latino-americana e no Caribe: 19 países (dos 33 que

---

<sup>1</sup> Data de recebimento do artigo: 16.09.2014.

Datas de pareceres de aprovação: 17.09.2014 e 20.09.2014.

Data de aprovação pelo Conselho Editorial: 28.10.2014.

<sup>2</sup> Traduzido do original em espanhol por: Gabriel Barbosa Gomes de Oliveira Filho, mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGDPP/UNIRIO), e Natalia Silveira Alves, mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC/UFF).

<sup>3</sup> PhD. Comunicação e Sociologia pela Universidade Complutense de Madri (Espanha). Pesquisadora no Instituto de Altos Estudos Nacionais. Quito (Equador). [pchavero@gmail.com](mailto:pchavero@gmail.com).

<sup>4</sup> PhD. Jornalismo pela Universidade Rei Juan Carlos de Madri (Espanha). Universidade das Américas (Udla). [martin.olleralonso@gmail.com](mailto:martin.olleralonso@gmail.com).

formam a região ALC) empreenderam esta tarefa recentemente ou anunciaram a intenção de fazê-lo, segundo dados da UNESCO.

No caso do Equador, a recém aprovada Lei Orgânica de Comunicação (25 de junho de 2014) segue agora a proposta do governo de Rafael Correa em converter a comunicação em serviço público. Esta medida tem provocado um debate político e social no país, em termos polarizados. Neste artigo apresenta-se uma revisão dos aspectos fundamentais que podem surgir desta medida e suas implicações em diferentes áreas.

A Academia tem procurado explicar as motivações que levam um cidadão a escolher o serviço público como sua opção profissional. Neste sentido, são oferecidas três categorias de análise: racional, normativa e afetiva (Perry y Recascino, 1990). Atendendo a esta formulação, na perspectiva racional argumenta-se a participação na formulação de políticas públicas ou a afinidade ideológica de programas para unir-se aos serviços públicos (*Ibid*). Do ponto de vista normativo, algumas das explicações dadas incluem a lealdade ao país ou a busca da equidade social. Considerando a afetividade, a identificação com um programa ou o sentido de patriotismo são motivações que a doutrina associa aos serviços públicos (*Ibid*).

Estas são respostas coletadas pela literatura e identificadas por diferentes autores, quase sempre em combinação entre si ou com outros, como algumas das motivações dos cidadãos para elegerem o setor público. Pois bem, este artigo aborda uma linha de investigação que caminha em sentido contrário: Quais são os motivos pelos quais o Estado adota o serviço público?

Na América Latina e no Caribe há, historicamente, uma tendência pela concentração da propriedade dos meios de comunicação, em especial nas últimas décadas. Neste contexto, a proposta do Executivo do Equador pode ser entendida como uma tentativa de desmonopolizar/desoligopolizar (das mãos privadas) o panorama da mídia. Além disto, cabe adicionar a desconfiança dos cidadãos equatorianos quanto aos meios de comunicação (tabela 1).

**Tabela 1: Confiança dos cidadãos equatorianos nos meios de comunicação (dados expressos em porcentagem)**

	<b>Imprensa</b>	<b>Televisão</b>	<b>Radio</b>
<b>Muita</b>	6,8	8,5	6,7
<b>Algo</b>	38,2	41,4	38,8
<b>Pouca</b>	38,2	35,3	38,5
<b>Nenhuma</b>	16,2	14,3	15,5
<b>Não sabem/Não opinaram</b>	0,6	0,4	0,6

Fonte: Estúdio Latinobarómetro-Ecuador 2011 (N=1.200)

Como mostra a tabela anterior, a desconfiança é significativa para o caso da imprensa escrita (54,4%), sendo a televisão o meio de comunicação em que os equatorianos entrevistados depositam maiores índices de confiança. Esta desconfiança é evidente também para outras instituições. Os níveis de desconfiança são particularmente significativos para os sindicatos (67%), para o Poder Judiciário (66,7%) e para os partidos políticos (65,7%), segundo mostra a tabela a seguir.

**Tabela 2: Confiança dos cidadãos equatorianos nas instituições**

	<b>Sindica- tos</b>	<b>Empresas privadas</b>	<b>Congresso Nacional/ Parlamento</b>	<b>Poder Judici- al</b>	<b>Partidos políticos</b>	<b>Adminis- tração pública</b>	<b>Estado</b>	<b>Forças Armadas</b>
<b>Muita</b>	2,4	5,6	6,8	4,9	5	4,8	8,8	8,4
<b>Algo</b>	28,1	31,6	39	27,3	28,7	40,3	40,2	48,9
<b>Pouca</b>	41,9	39	34,5	41,8	37,2	36,7	34,8	30,2
<b>Nenhuma</b>	25,1	21,9	18,2	24,9	28,5	17,2	15,5	11,4
<b>Não sabem/ não opinaram</b>	2,5	1,9	1,4	1,1	0,7	0,9	0,7	1

Fonte: Estúdio Latinobarómetro-Ecuador 2011 (N=1.200)

## **2. O significado de Serviço Público**

As atividades designadas como serviço público são as que estão associadas aos setores estratégicos de um país e que, por estas e outras peculiaridades, estão nas mãos do Estado (ou são controladas por ele) para garantir uma correta gestão em benefício dos cidadãos. Um dos aspectos principais dos serviços públicos é a (ausência) de competência: “Do ponto de vista econômico, aumenta-se a eficiência na alocação de bens e serviços. Do ponto de vista político, descentraliza-

se o poder e previne limitações aos poderes dos consumidores” (Solanes, 1999:18). Porém os serviços públicos possuem outras características específicas (Phillips, citado em Solanes, 1999: 11 ss):

- São atividades em que não há sempre competência, reguladas pelo governo com base no interesse público.
- Alguns serviços públicos parecem funcionar de maneira mais eficiente como monopólios, porém estes são às vezes obrigados pelo regulamento, não sendo voluntários.
- Sua regulação provém do interesse público e se traduz no controle de preços e serviços.
- Muitas vezes há conflito entre o interesse público e o privado, por terem objetivos distintos.
- A regulação da gestão e das entidades encarregadas varia em função das circunstâncias e das necessidades.

Nas seções seguintes realiza-se uma análise das diferentes áreas que podem ser afetadas caso a comunicação no Equador se converta em serviço público.

### **3. Implicações da proposta de emenda constitucional**

#### **3.1. Plano jurídico-normativo**

Tradicionalmente a informação e a comunicação são consideradas um direito fundamental, expresso através de distintas formulações: liberdade de expressão e opinião, liberdade de informações, liberdade de imprensa. Assim explicitam os textos normativos nacionais (Constituição do Equador, artigo 16; Lei Orgânica da Comunicação – artigo 17) e internacionais (Declaração Universal de Direitos Humanos, artigo 19; Convenção Americana sobre Direitos Humanos, artigo 13; Declaração de Chapultepec; Declaração de Windhoek ou o Código Internacional de Ética Jornalística).

Na normativa nacional, a terceira seção da Constituição do Equador está dedicada à Comunicação e à Informação (Art. 16 a 20). Nela se reconhece o direito a “uma comunicação

livre, intercultural, inclusiva, diversa e participativa, em todos os campos de interação social, por qualquer meio e forma, em sua própria linguagem e com seus próprios símbolos” (1) e à “criação de meios de comunicação social e acesso, em igualdade de condições, ao uso das frequências do espectro radioelétrico para a gestão de estações de rádio e televisões públicas, privadas e comunitárias e a bandas gratuitas para a exploração de redes sem fio”. A Constituição estabelece a obrigação do Estado de fomentar a pluralidade e a diversidade na comunicação (Art. 17) e de não permitir o oligopólio ou o monopólio, direto nem indireto, da propriedade dos meios de comunicação e do uso das frequências (Art. 17.3).

A sétima seção da Carta Magna (dedicada à comunicação social) completa a definição do sistema de comunicação do Equador. Em seu artigo 384, enumera seus componentes: instituições e atores de caráter público, as políticas, a normativa e os atores privados, cidadãos e comunitários que se integrem voluntariamente a ele. Neste mesmo artigo, obriga o Estado a formular a política pública da comunicação, “com respeito irrestrito a liberdade de expressão e aos direitos da comunicação consagrados na Constituição e nos instrumentos internacionais de direitos humanos”.

A formulação de emenda constitucional apresentada pelo Governo de Alianza País propõe uma reforma neste artigo (384), com a qual se consideraria a comunicação como serviço público, prestado através dos meios públicos, privados e comunitários. A comunicação, se aprovada esta emenda, deixaria de ser um direito (ou um bem, no caso da informação, como reconhece a Lei Orgânica de Comunicação<sup>5</sup>) para ser um serviço público, categoria que tem os setores estratégicos do país.

Para compreender o que se entende por “serviço público”, convém recorrer novamente a Constituição Equatoriana. Em seu artigo 314 estabelece quais são os serviços públicos: água potável e de irrigação, saneamento, energia elétrica, telecomunicações, estradas, infraestrutura portuária e aeroportuária, e os demais determinados pela lei. Estes são responsabilidade do Estado e será este o responsável por garantir que “os serviços públicos e suas provisões respondam pelos princípios da obrigatoriedade, generalidade, uniformidade, eficiência,

---

<sup>5</sup> No Art. 71 da LOC estabelece que “A informação é um direito constitucional e um bem público; e a comunicação social que se realiza através dos meios de comunicação é um serviço público que deverá ser prestado com responsabilidade e qualidade, respeitando os direitos da comunicação estabelecidos na Constituição, os instrumentos internacionais e contribuindo ao *buen vivir* das pessoas.

responsabilidade, universalidade, acessibilidade, regularidade, continuidade e qualidade. O Estado disporá para que os preços e tarifas dos serviços públicos sejam equitativos e estabelecerá seu controle e regulação.” Segundo a normativa suprema, a gestão destes setores dependerá das empresas públicas que o Estado constituir, reservando-lhe o direito de delegar a gestão às empresas públicas em que o Estado tenha maioria de ações e, de forma excepcional, à iniciativa privada e à economia popular e solidária.<sup>6</sup>

À luz desta proposta, é perceptível um conflito entre dois artigos da Carta Magna, pois de um lado se garante o direito de todos os cidadãos a participarem do sistema de comunicação constituindo um sistema plural e diverso e, de outro, se reserva ao Estado a gestão da comunicação. No entanto a proposta de emenda inicial permitiria a gestão às empresas privadas: “A comunicação como um serviço público será prestada através de meios públicos, privados e comunitários”. No caso de a gestão recair (também) sobre empresas privadas e forem cometidos alguma infração ou delito, se faz necessário esclarecer de quem seria a responsabilidade e de que tipo, assim como o tipo de violações em que se estaria incorrendo e suas consequências.

Quando se fala em serviço público, a capacidade de regular pode estar nas mãos do Executivo, porém também pode ser independente do mesmo, como é o caso estadunidense (Solano, 1999). Ou seja, existem diferentes níveis de independência do ente regulador do serviço público e das empresas que o oferecem (públicas, privadas ou mistas). Seja qual for o órgão regulador, também deve ser submetido a algum tipo de prestação de contas em razão de suas responsabilidades (financeira, de atividades, jurídica, social, etc). Isto implicaria a existência de algum outro órgão de competências e capacidades superiores, capaz de exercer certo grau de controle sobre o ente regulador.

Porém existe também outro conflito: tratados nacionais (Constituição) vs tratados internacionais, que reconhecem a comunicação como um direito; o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece que “todo o indivíduo tem direito a liberdade de opinião e de expressão; este direito inclui o de não ter suas opiniões incomodadas, o de indagar e

---

<sup>6</sup> Artigo 315 da Constituição do Equador (“O Estado constituirá empresas públicas para a gestão de setores estratégicos, a prestação de serviços públicos, o uso sustentável de recursos naturais ou de bens públicos e o desenvolvimento de outras atividades econômicas) e 316 (“O Estado poderá delegar a participação nos setores estratégicos e serviços públicos a empresas mistas nas quais tenha maioria de ações. [...] Poderá de forma excepcional, delegar à iniciativa privada e à economia popular e solidária o exercício dessas atividades”).

receber opiniões e informações e o de propagá-las, sem limitações de fronteiras, por qualquer meio de expressão”. Na mesma linha segue o artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que acrescenta que “não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel para jornais, de frequências radioelétricas, ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão da informação ou por quaisquer outros meios utilizados para impedir a comunicação e a circulação de ideias e opiniões” (Art. 13.3) e que “toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Este direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda índole, sem consideração de fronteiras, seja oralmente, por escrito ou em forma impressa, artística ou qualquer procedimento de sua seleção” (Art. 13.1).

### **3.2. Plano Econômico-Financeiro**

O debate aberto no Equador sobre a possibilidade de a comunicação passar a ser considerada serviço público expressa, além dos conflitos jurídicos, algumas questões não resolvidas até o momento. Todos os funcionários dos meios de comunicação passariam a ser servidores públicos? Seria necessária a atuação do Estado para exercer? A gestão direta do Estado assume uma regulação de conteúdo, de espectro radioelétrico, de preço do papel ou de qualquer outro tipo? Continuará sendo excepcional a delegação de gestão às empresas privadas?

Do ponto de vista econômico, os serviços públicos podem ser gerenciados tanto de maneira pública (Europa) como de maneira privada (EE.UU.). Para quem defende a gestão privada, “a regulação dos serviços públicos é um plano anti-consumidor, monopolista, fixador de tarifas (DiLorenzo, 1996: 49). Para os autores desta corrente, a experiência da televisão à cabo em Sacramento (EE.UU., 1987) é o exemplo de que os monopólios naturais, neste campo, “são sistemas mercantilistas em que um monopólio é criado para benefício das empresas de cabo, que compartilham o lucro com os políticos, através de contribuições em campanhas, tempo no ar gratuito para programação de “serviço público”, contribuições às fundações locais favorecidas por políticos, participações acionárias e contratos de consultoria para os bens relacionados, e várias formas de presentes às autoridades que outorgam a licença. (DiLorenzo, 1996: 55).



Para quem, em lado oposto, defende a gestão pública dos serviços esta é uma maneira de garantir a proteção do cidadão, pois o Estado seria o responsável por administrar os serviços que, por seu grande custo, seriam impossíveis de serem arcados pelos cidadãos e pelas empresas. Desta maneira o cumprimento de serviços referentes aos direitos universais/serviços básicos estaria sempre garantido independentemente da rentabilidade dos mesmos, uma vez que o Estado deveria definir as formas de financiamento e tarifas que suportariam os cidadãos do “novo” serviço público. Para que isto se cumpra, o governo responsável pela gestão deve ser coerente com as propostas ideológicas que defendem esta posição do Estado. A experiência em outros países demonstra que a privatização de alguns serviços públicos faz com que o cidadão passe a ocupar um segundo plano, superado por interesses meramente econômicos. No caso do Equador, o Executivo poderia encontrar-se com uma opinião pública favorável, levando em conta que 57% da população equatoriana considera benéfico o processo de privatização das empresas estatais, segundo os dados do Latinobarómetro de 2013.

Tornando-se serviço público, o Estado deve se comprometer em garantir o acesso de todos os cidadãos à comunicação, com uma tarifa acessível para todos os setores sociais. Para isto acrescentam-se outros itens de interesses para os consumidores de serviços públicos (Solanes, 1999: 60):

- Que os princípios de prestação de serviço público sejam comuns a todos os serviços
- Que o critério fundamental para o ganho das empresas seja o princípio do retorno razoável aos serviços eficientes
- Que a publicação dos critérios sobre os quais as tarifas são estabelecidas seja um dever para os reguladores
- Que seja fornecida uma análise detalhada sobre as opções consideradas
- Que os possíveis resultados de diferentes opções sejam registrados em informação suficiente para o julgamento dos consumidores
- Que haja possibilidade de participação informada e oportuna no debate
- Que se conheça a justificativa das decisões.

Tudo isto leva em conta que não se trata de consumidores/usuários tradicionais de serviço público, mas sim de cidadãos que necessitam ter acesso à informação de interesse público para formar seus próprios juízos sobre os temas que os preocupam.

A experiência sem regulação no mercado das telecomunicações, que resultou em uma luta puramente econômica, sugere a necessidade de uma intervenção estatal que proteja os direitos do cidadão, porém não parece estar tão claro se o tratamento da comunicação como serviço público é a maneira mais adequada de alcançá-lo.

### **3.3. Plano social-democrático**

O acesso universal à informação é fundamental para alcançar níveis saudáveis e desejáveis de debate democrático, para o qual é necessário contar com níveis mínimos de pluralidade e diversidade. Como a comunicação afeta toda a população, se converte em um aspecto de interesse público, ainda mais importante no caso da América Latina por sua idiossincrasia histórica baseada na disputa existente a respeito do significado da integração continental; o embate com uma cultura autoritária e discriminatória; as políticas neoliberais e suas consequências segregadoras; a crise de governabilidade; as inovações democráticas; a institucionalização da participação cidadã ou a importância dos movimentos sociais (Caccia Bava, 2009).

Atendendo à participação cidadã (e sua institucionalização), a categorização da comunicação como serviço público poderia contribuir para diminuir o risco que a sociedade civil latino-americana adquira o papel passivo do passado e que as democracias atuais baseadas em uma política social colapsem. O acesso à uma informação variada é a chave para exercer efetivamente o direito de participação política.

Se todo o sistema de comunicação deve passar pelo Estado, estaríamos falando de um novo fenômeno de “globalização” dentro do país. A globalização, para alguns autores, gera dois processos contrários: por um lado, as posturas e ideologias se aproximam ocasionando um padrão generalizante e, por outro lado, ocorre o efeito contrário provocado pelo processo de integração e desintegração cultural (Featherstone, 1990). O fenômeno da globalização está produzindo um efeito paralelo baseado no localismo, onde se dedica cada vez mais atenção ao grupo de

referência ao nível local e nacional. Essa nova polarização tem atraído, segundo Bauman (1999: 32), uma agorafobia, novas utopias espaciais e transformações territoriais que marcaram, segundo a ideia de Jensen (1997: 3), “o sentido da comunicação intercultural [...] onde os participantes desse processo de globalização se veem obrigados a pertencerem à cultura majoritária ou mais poderosa”. Essa situação, como sugere Friedman, “provoca uma multitude de problemas de formação da identidade pessoal em meio de todas as forças impessoais a nível global” (Friedman, 1994: 82-84). Como advertiu a alemã Noëlle-Neumann quando formulou a teoria da espiral do silêncio, o indivíduo realiza uma análise de seu entorno para determinar se está isolado ou não: “Ao observar seu entorno social, estimar a distribuição das opiniões a favor ou contra de suas ideias, mas, sobretudo, ao avaliar a força e o caráter mobilizador e urgente, assim como as possibilidades de êxito, de certos pontos de vista ou de certas propostas” (Noëlle-Neumann, 1995). Nesse contexto, se a sua opinião é contrária à maioria, o cidadão, sentindo-se isolado e pouco seguro dele mesmo, tende a reservá-la para si, evitando com isso a sanção de seu entorno.

A aplicação das políticas públicas na América Latina se caracteriza pela inconsistência, a instabilidade e a falta de continuidade. As constantes mudanças (a consideração da comunicação como serviço público seria mais uma) fazem com que a população veja cada vez com mais dificuldade sua possível participação efetiva nas decisões públicas. Disso decorre a necessidade criada a partir do ponto de vista do acesso à informação: ter a continuidade necessária que permita a execução final dos projetos postos e planejados pelas autoridades encarregadas de desenvolver as políticas públicas. Essa situação cria uma brecha na comunicação entre comunidade e organismos governamentais, provocando a exigência por parte da sociedade da melhora da política de comunicação do Estado, que permite uma maior e mais fluida participação da população na tomada de decisões. Neste sentido, o Relator Especial da ONU, em seu informe de 2000, introduziu a importância do direito à informação para a democracia e a liberdade, mas também para o direito a participar e a realizar o direito ao desenvolvimento (Mendel, 2008: 9).

Assim, a comunicação torna-se um elemento imprescindível para relacionar os diversos atores da esfera pública. Como advertiu a Corte Europeia de Direitos Humanos, “a liberdade de imprensa proporciona ao público um dos melhores meios de descobrir e formar uma opinião das ideias e atitudes de seus líderes políticos. Em particular, dá aos políticos a oportunidade de

refletir e comentar sobre as preocupações da opinião pública; assim permite que todo mundo participe do debate político livre que está no cerne do conceito de uma sociedade democrática” (Mendel, 2008: 20).

Como foi observado anteriormente, a legislação sobre a informação tem tido uma tendência crescente a nível global. A primeira lei sobre direito de acesso à informação se deu na Suécia em 1766; a partir daí, outros países seguiram o rastro: Colômbia 1888; EUA 1967; Dinamarca 1970; Noruega 1970; França 1978; Países Baixos 1978; Austrália 1982; Canadá 1982; Nova Zelândia 1982. Em 2006 já havia um total de 69 países com legislação de direito à informação. Isso mostra a importância da informação para a consolidação de um regime democrático. Qualquer restrição do direito à informação deve cumprir três requisitos: 1) estar prevista legalmente com exatidão; 2) possuir uma finalidade legítima e 3) possuir um propósito social imperativo (Mendel, 2008: 32). Os principais organismos internacionais estabeleceram as características com as quais deve contar um regime de direito à informação (Mendel, 2008: 31 ss):

- Princípio 1. Transparência máxima: A legislação sobre liberdade de informação deve guiar-se pelo princípio da transparência máxima
- Princípio 2. Obrigação de publicar: As entidades públicas devem ter a obrigação de publicar informações chaves
- Princípio 3. Promoção do governo aberto: As entidades públicas devem promover ativamente a abertura governamental
- Princípio 4. Limitação das exceções: As exceções devem ser definidas de forma clara e exigente, com sujeição às rigorosas provas do "dano" e do "interesse público"
- Princípio 5. Procedimento para facilitar o acesso: As solicitações de informação devem tramitar justa e prontamente, e deve estar disponível uma revisão independente de quaisquer recusas
- Princípio 6. Custos: Não se deve impedir que os indivíduos solicitem a informação mediante custos excessivos
- Princípio 7. Reuniões abertas: As reuniões de entidades públicas devem ser abertas ao público

- Princípio 8. A transparência tem precedência: As leis que sejam inconsistentes com o princípio da transparência máxima devem ser modificadas ou eliminadas
- Princípio 9. Proteção para denunciante: Os indivíduos que forneçam informações sobre ações incorretas (denunciante) devem receber proteção

A Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão, aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 2000, também adverte sobre os riscos do monopólio nesta área: “Os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos às leis antimonopólicas, uma vez que conspiram contra a democracia ao restringir a pluralidade e a diversidade asseguradas pelo pleno exercício do direito à informação dos cidadãos. Em nenhum caso essas leis devem ser exclusivas para os meios de comunicação. As concessões de rádio e televisão devem considerar critérios democráticos que garantam a igualdade de oportunidades para todos os indivíduos no acesso aos mesmos” (Princípio 12).

### **3.4. Plano comunicacional e profissional**

Considerando a área da comunicação, o fato de que ela passe a ser considerada um serviço público produz, em primeiro lugar, uma modificação no sistema midiático. O tipo de modelo midiático de um país resulta da combinação de um conjunto de fatores (Hallin y Mancini, 2004):

- Indústria da imprensa: Origem e evolução do mercado dos meios de comunicação, que leva em conta a consolidação da imprensa comercial, a tiragem, o perfil do leitor, etc
- Intervenção do Estado, que pode dar-se de maneira direta (quando é proprietário dos meios de comunicação) e indireta (quando é encarregado de repartir o uso do espectro radioelétrico)
- Grau de autonomia e profissionalismo dos jornalistas: Existência e poder das associações de profissionais, regulação do acesso à profissão (grau de exercício profissional irregular), nível de formação

- Paralelismo político: Relação que se estabelece entre os meios de comunicação e os políticos

A combinação desses aspectos, entre os quais deve-se levar em conta o sistema econômico, político e social, define a tipologia do sistema midiático em cada país a partir de tipos ideais. A comunicação como serviço público presumiria um aumento da intervenção do Estado no mapa midiático do Equador, o que estaria reconfigurando o sistema midiático equatoriano para um modelo próprio.

Do ponto de vista da comunicação como profissão, essa nova abordagem gera alguns questionamentos para os jornalistas: Eles necessitarão de autorização do Estado para exercer sua profissão? A comunicação como serviço público implica em algum tipo de regulação ou controle dos conteúdos midiáticos? Como será estabelecida a diferença entre meios públicos, oficiais, privados e comunitários? Como isso afetará a dimensão das análises da cultura jornalística equatoriana (Oller e Maier, 2012)? Todas essas questões representam, na realidade, uma incerteza de fundo sobre como a nova regulação pode afetar a independência dos profissionais da comunicação e, em consequência, a qualidade do jornalismo equatoriano.

Em todo caso, os profissionais da comunicação não desempenham um papel passivo neste processo. No nível individual, é sua responsabilidade estar ciente das modificações normativas que os afetem diretamente e que se vão criando ao longo do tempo. O jornalista, como profissional, desempenha um papel importante nas transformações sociais e contribui a melhorar a democracia. O oitavo princípio do Código Internacional de Ética dos Jornalistas da Unesco (1983) menciona também sua contribuição para o estabelecimento de "um clima de confiança nas relações internacionais que conduz à paz e à justiça em todo lugar, para o desarmamento e o desenvolvimento nacional. Pertence à ética da profissão que o jornalista esteja atento às providências pertinentes contidas nas convenções, declarações e resoluções internacionais".

No fundo, o debate surge dentro nos termos da intervenção do Estado e, portanto, da liberdade de expressão. Ela engloba dois campos: o direito de expressar pensamentos e ideias (individual) e o direito de recebê-las (coletivo). No entanto, deve-se levar em conta que a garantia da liberdade de expressão e do acesso à informação pública não significa que o processo de

comunicação seja cumprido, *per si*, democraticamente. A experiência e a literatura acadêmica advertem da crescente mediatização da esfera pública, dentro da qual os meios de comunicação passam a converter-se em atores da própria esfera política (Mazzoleni, 2010; Chavero et al., 2013).

Nesse contexto, o Estado deve prover o marco jurídico que permite o desempenho da atividade comunicacional em condições de liberdade para o profissional e para que o cidadão não seja excluído. Como aponta José Miguel Insulza, secretário-geral da OEA, "é natural rejeitarmos qualquer tentativa de restringir a liberdade de expressão, disse. Mas, ao mesmo tempo, a enorme tarefa de manter nossos cidadãos informados sobre o desenvolvimento de suas sociedades e seus governos aumenta a responsabilidade dos meios de comunicação. Exercer esta responsabilidade é uma obrigação moral para com a sociedade" (Dragnic, *apud* Izarra, 2008: 243). Nessa linha, Martí (2008) propôs no Encontro Latino-americano que a avaliação dos meios de comunicação inclua o acompanhamento dos meios de comunicação privados, de modo a verificar se eles informam de forma oportuna aos fins mencionados. Nelson del Castillo, por sua vez, propôs no mesmo encontro gerar políticas públicas de comunicação latino-americanas que reforcem a soberania informativa de seus povos.

#### **4. Em conclusão**

Desde que a primeira lei em matéria de informação foi aprovada (direito de acesso à informação, Suécia, 1766), o número de países que contam com legislação neste campo tem mantido uma tendência ascendente. O direito de acesso à informação, a liberdade de expressão (em suas distintas versões) ou a regulação da mídia são as principais linhas legislativas seguidas na América Latina. Um ano depois da aprovação da Lei Orgânica de Comunicação do Equador e suas respectivas regulamentações, o governo de Rafael Correa abriu a possibilidade da comunicação tornar-se um serviço público, e o debate que se seguiu, em geral, tem se desenvolvido a partir de posturas ideológicas polarizadas.

Ao longo deste artigo fizemos uma abordagem dos principais aspectos que poderiam ser afetados se a comunicação passa a ser considerada, na constituição do Equador, como um serviço público. Assim, abordamos as contradições e desafios regulatórios que se poderia incorrer (deve a

Constituição adaptar-se à lei ou o inverso?), as possibilidades e os riscos desde o ponto de vista econômico (será o Estado o único encarregado de gerir a comunicação ou delegará a gestão às mãos privadas?) e os aspectos democráticos (implica um controle sobre o acesso aos meios?), civis (aumentará a participação cidadã na comunicação?) e profissional (qual a influência que terá no desempenho da atividade?) para a comunicação. Este artigo está longe de oferecer respostas definitivas, em vez disso apresenta novas questões e potenciais conflitos que deveriam ser analisados para entender a extensão real da emenda constitucional proposta no Equador.

O tratamento do sistema de comunicação de um país implica abordar os dois planos que ele acarreta: a liberdade de expressão e opinião (tanto individual como coletiva) e a liberdade de imprensa e o sistema de comunicação social em que ele opera (mídia como empresa). Além dos argumentos jurídicos, sociais e políticos que reforçam cada uma das posições, a proposta do governo Correa evidencia, pela primeira vez no país, que a comunicação é um setor estratégico.

## 5. Referências bibliográficas

CACCIA-BAVA, A. Da rebelião das massas e da resistência. En: OLIVERIA, D.; NOGUEIRA, S. (Orgs.). **Mídia, cultura e violência: leituras do real e da representação da sociedade midiaticizada**. CELACC-ECA/USP: São Paulo, 2009.

CHAVERO, Palmira; GONZÁLEZ, Juan Jesús; BOUZA, Fermín; CASTROMIL, Antón R.; RODRÍGUEZ, Raquel. La mediatización de la agenda política: la discusión del pacto social como conflicto de agendas, 2009-2011. En: **Revista Latina de Comunicación Social**. n. 68, 2013.

DILORENZO, Thomas. El mito del monopolio natural. En: **The Review of Austrian Economics**. Vol. 9, nº 2: 43-58, 1996.

ESTUDIO LATINOBARÓMETRO (América Latina). 2013.

FERNÁNDEZ, Ma. Ángeles; MARCOS, Jairo. Agua pública o privada, la batalla social que recorre el Viejo Continente. En: **El Confidencial**. Lisboa. 2014. Aceso en 04/08/2014. Disponible en [http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-08-04/agua-publica-o-privada-la-batalla-social-que-recorre-el-viejo-continente\\_165011/](http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-08-04/agua-publica-o-privada-la-batalla-social-que-recorre-el-viejo-continente_165011/)



- GONZÁLEZ, Juan Jesús; CHAVERO, Palmira. Política en portada: la construcción mediática de la crisis. En: **España en crisis**, p. 289-310. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012.
- HALLIN, Daniel; MANCINI, Paolo. **Sistemas mediáticos comparados**. Barcelona: Hacer Editorial, 2008 [2004].
- IZARRA, Andrés. **Encuentro latinoamericano vs Terrorismo mediático**. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Caracas, 2008.
- MAZZOLENI, Gianpietro. **La comunicación política**. Madrid: Alianza Editorial, 2010.
- Mazzoleni, Gianpietro y Schulz, Winfried. 'Mediatization' of politics: a challenge for democracy?. En: **Political Communication**, 16, 247-261, 1999.
- SOLANES, Miguel. Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado. En: **CEPAL. Recursos naturales e infraestructura**. n° 2. Santiago de Chile, 1999.
- PERRY, James; RECASCINO WISE, Lois. **The motivational bases of public service**. May/June 1990.
- MENDEL, Toby. **Libertad de información: Comparación Jurídica**. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2008.
- NOËLLE-NEUMANN, Elisabeth. **La espiral del silencio**. Opinión pública: nuestra piel social. Barcelona: Paidós Comunicación, 1995.
- OLLER, Martín; BARREDO, Daniel. **Las culturas periodísticas intermedias**. Estudios comparativos internacionales en Periodismo. Cuadernos Artesanos Latina: La Laguna (Tenerife), 2013.
- OLLER, Martín; MEIER, Katrine. **La cultura periodística de España y Suiza**. Madrid: Fragua, 2012.
- ORTEGA, Félix; HUMANES, Maria Luisa. **Algo más que periodistas**. Sociología de una profesión. Barcelona: Ariel Sociología, 2000.

## 6. Referências legais

- Código internacional de Ética Periodística (1983). Unesco. 20 de noviembre 1983.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), San José (Costa Rica).
- Convención Universal sobre Derechos Humanos.

Constitución de la República del Ecuador (2008). Montecristi.

Declaración de Principios sobre la libertad de expresión (2000). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Octubre 2000.

Declaración de Windhoek (1991). Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas. Windhoek (Namibia), 3 de mayo 1991.

Declaración Chapultepec (1994). Conferencia Hemisférica sobre la Libertad de Expresión. México DF, 11 de marzo 1994.

Ley Orgánica de Comunicación (2013). Quito.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (2014). Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: Situación regional en América Latina y el Caribe. Uruguay.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos 1966 ONU.