



El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación:

análisis comparativo con referentes externos

Abel Suing Ruiz

Doctor en Comunicación por la Universidad de Santiago de Compostela, ex becario de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt); experto en gestión de la calidad universitaria; máster en comunicación audiovisual por la Universidad Internacional de Andalucía; economista con diplomado en mercadeo de la Universidad Técnica Particular de Loja. Vocal alterno de la Sociedad Ecuatoriana de Investigadores de la Comunicación y socio de la Unión Nacional de Periodistas de Ecuador

Correo: arsuing@utpl.edu.ec

Recibido: octubre 2012 / Aprobado: noviembre 2012

Resumen

La Constitución Política de Ecuador de 2008 dispuso la creación de una Ley de Comunicación en el plazo de un año. La comisión especializada de la Asamblea Nacional trató varios proyectos en los que consta la conformación de un órgano encargado de promover las políticas públicas de comunicación y regular el ejercicio de los medios. Hasta noviembre de 2012, la Ley de Comunicación no ha sido aprobada. Para legitimar y apresurar su aprobación, el presidente Rafael Correa convocó, en mayo de 2011, una consulta popular que, entre otros puntos, preguntó sobre la creación de un Consejo de Regulación que controle los mensajes de violencia y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores y los medios. El propósito de este trabajo es medir el nivel de independencia del Consejo de Regulación con relación a cinco referentes internacionales.

Palabras clave: comunicación, consejo regulador, consejos audiovisuales, medios de comunicación social, derecho a la comunicación

Resumo

A Constituição Política do Equador de 2008 dispôs a criação de uma Lei de Comunicação no prazo de um ano. A comissão especializada da Assembléia Nacional tratou de vários projetos nos quais consta a conformação de um órgão encarregado de promover as políticas públicas de comunicação e regular o exercício dos meios. Até novembro de 2012, a Lei de Comunicação não havia sido aprovada. Para legitimar e apressar a sua aprovação, o presidente Rafael Correa convocou, em maio de 2011, uma consulta popular que, entre outros pontos, perguntou sobre a criação de um Conselho de Regulação que controle as mensagens de violência e que estabeleça critérios de responsabilidade ulterior dos comunicadores e meios. O propósito deste trabalho é medir o nível de dependência do Conselho de Regulação com relação a cinco referentes internacionais.

Palavras-chave: comunicação, conselho regulador, conselhos audiovisuais, meios de comunicação social, direito a comunicação.



Introducción

Los estándares periodísticos responden a políticas de comunicación desarrolladas mediante regulaciones. Los sistemas de regulación, autorregulación y corregulación surgen de los poderes públicos atribuidos (antidemocráticos) y representativos (democráticos).

La autorregulación “nace del compromiso voluntario de los agentes que participan en el proceso de comunicación; va dirigida a complementar la libertad de los medios con un uso responsable de la misma; y, sobre todo, está especialmente guiada por los valores y fines de la propia comunicación” (Aznar, 2005, p. 30).

La otra modalidad, corregulación, es un mecanismo que media entre legisladores (autoridades de regulación directa) y procesos de autorregulación. Suele denominarse como “autorregulación regulada”, es una “estrategia de regulación indirecta que abarca todas las manifestaciones de creación normativa y autocontrol privado que, debido a su interés público, son fomentadas, reconocidas y, a su vez, reguladas, por los poderes públicos” (Darnaculleta y Gardela citado por Belando y Montiel, 2011, p. 55).

La corregulación y la autorregulación hacen evidentes los compromisos de responsabilidad de las empresas y los particulares al tiempo que permiten el ejercicio ético de la profesión. Sin embargo, debido a los abusos de algunos o las dificultades para verificar las obligaciones, surge la necesidad de crear autoridades independientes de regulación y/o control que fijen criterios objetivos alejados de los intereses de gobiernos y empresas privadas.

Los órganos independientes de control cuentan con garantías para propiciar la regulación indirecta, la clave de la eficacia de corregulación y autorregulación es la capacidad de sanción, pero muchas veces es una capacidad moral más que punitiva.

Los principales modelos de regulación internacional desarrollan políticas de ordenación para medios audiovisuales pero no para medios impresos. Las políticas de comunicación sobre los medios impresos son más genéricas y están circunscritas a los ámbitos generales de las garantías de la libertad de información y comunicación. En términos democráticos, la trascendencia y alcance de la comunicación audiovisual ampara la importancia de su regulación a través de órganos independientes.

“La necesidad de regular los contenidos que se emiten por los medios audiovisuales surge casi paralelamente a la aparición y divulgación de los medios de comunicación” (Aguaded y Vera, 2009, p.1). Pero ¿Qué contenidos

hay que regular?: “Libertad de expresión y empresa, protección a los menores y discapacitados, protección de los derechos del consumidor desde el punto de vista del derecho al acceso a la información y defensa de la calidad del producto audiovisual” (CNTV, 2009, p.44), entre otros valores importantes.

Para contextualizar el modelo del Consejo de Regulación de Ecuador se describen cuatro experiencias que corresponden a las autoridades de control del Reino Unido, España, Estados Unidos de América y Chile. En el Reino Unido, la Office of Communications (OFCOM) es el órgano regulador de las comunicaciones, con responsabilidad sobre la televisión, radio, telecomunicaciones y servicios de comunicación inalámbricos. Su fin es promover los intereses de los ciudadanos y los consumidores para avanzar hacia la era digital, apoyándose en un régimen regulatorio que fomenta la competencia.

El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) es el órgano regulador y supervisor del sector, ejerce sus competencias bajo el principio de independencia de los poderes políticos y económicos, posee capacidad sancionadora y sus miembros son elegidos por mayoría cualificada de tres quintos del Congreso de los Diputados. Sus funciones principales son garantizar la transparencia y el pluralismo en el sector, la independencia e imparcialidad de los medios públicos así como el cumplimiento de su función de servicio público.

El Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) es una autoridad independiente que regula la actividad de los medios audiovisuales en Andalucía. Su cometido es velar por el respeto de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y el Estatuto de Andalucía, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad.

La Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) fue establecida como una agencia independiente del gobierno de los Estados Unidos y tiene una responsabilidad directa ante el congreso. La FCC tiene a su cargo la reglamentación de las comunicaciones interestatales e internacionales por radio, televisión, teléfono, satélite y cable en los 50 estados de la Unión, el distrito de Columbia y los territorios de Estados Unidos, según describe su sitio web (FCC, 2009).

El Consejo Nacional de Televisión de Chile (CNTV) es un órgano constitucional autónomo. Su creación y conformación se instituyen en la Constitución chilena con la misión de velar por el correcto funcionamiento de los servicios de televisión. El consejo tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, con lo que garantiza una gestión financiera independiente y un régimen de responsabilidad propios.



La tramitación de una nueva Ley de Comunicación en Ecuador comienza en septiembre de 2009. En la sesión del 5 de enero de 2010 se realizó el primer debate de la ley. El informe de la mayoría parlamentaria para el segundo debate fue presentado el 1 de julio de 2010 y el 31 de enero de 2012 se entregó el proyecto definitivo que comprende 128 artículos y 16 disposiciones transitorias.

La normativa vigente en Ecuador no refleja independencia y autonomía de la autoridad de control respecto al poder ejecutivo. Pese a que el artículo cinco de la Ley de Radio y Televisión menciona un organismo autónomo de derecho público con personalidad jurídica, su conformación no brindó garantías de independencia porque cuatro de seis integrantes tenían relación directa con el presidente de la República y los otros dos representaban a los medios bajo control.

Las propuestas de Ley de Comunicación incluían la figura de un Consejo de Regulación, cada una de ellas con un matiz diferente.

Las razones para crear un Consejo de Regulación se sustentan en las actuales restricciones del derecho universal a la libertad de expresión, las responsabilidades ulteriores de respeto a la reputación de los demás, la protección a la seguridad nacional, orden, salud y moral públicas, conforme lo señala el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. La Comisión Ocasional de Comunicación de la Asamblea Nacional debatió el proyecto de ley entre el 16 septiembre de 2009 y el 1 de julio de 2010 pero además en junio de

2011 incluyó las disposiciones de la Consulta Popular del 7 de mayo de 2012 que, específicamente, manda crear un Consejo de Regulación de los medios de comunicación.

Metodología y objeto de estudio

El objeto de estudio es el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación de Ecuador propuesto en el proyecto de Ley Orgánica de Comunicación. La pregunta de investigación es: ¿El modelo de consejo de Regulación tiene garantías de independencia similares a las autoridades de control de países extranjeros? El objetivo de la investigación: Determinar la independencia de la propuesta del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación de Ecuador en relación a cinco modelos internacionales: OFCOM, CEMA, CAA, FCC y CNTV.

La hipótesis principal: El modelo de Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación propuesto para Ecuador no muestra condiciones de independencia similares a las que tienen autoridades de regulación internacional como OFCOM, CEMA; CAA; FCC y CNTV.

La metodología utilizada es mixta: cualitativa y cuantitativa. Las técnicas de investigación seleccionadas son el análisis de contenidos cualitativo y cuantitativo. Para lograr el objetivo de determinar la independencia del Consejo de Regulación de Ecuador en relación a los cinco modelos internacionales, se utilizó el análisis de contenidos de las leyes de creación de cada uno de los órganos de regulación.

Estas autoridades en materia audiovisual y de comunicación fueron seleccionadas porque representan modelos convergentes (OFCOM, FCC) y propuestas de integración independiente (CEMA, CAA) con capacidad sancionadora. Poseen diferentes vínculos con el gobierno a través de la postulación de sus integrantes a propuesta del Ejecutivo (FCC y CNTV), elección de los Parlamentos (CEMA, CAA) o por sugerencia de los ministerios (OFCOM).

El profesor Ramón Zallo señala tres indicadores que permiten conocer el grado de independencia de un consejo de comunicación nacional o regional. Los indicadores son: competencias, tipo de composición y modo de elección.

Cuadro 1. Proyectos presentados a la Asamblea Nacional de Ecuador

Nombre del proyecto	Proponente	Fecha de presentación	Número de artículos	¿Incluye propuesta de Consejo de Regulación	Denominación
Ley orgánica de comunicación, libertad de expresión y acceso a la información pública	César Montúfar	31 de agosto de 2009	72	Sí	Consejo de Protección de los Derechos de Comunicación (COPDECO)
Ley Orgánica de Comunicación	Lourdes Tibán	3 de septiembre de 2009	149	Sí	Consejo Social de Comunicación
Ley Orgánica de Comunicación	Rolando Panchana	14 de septiembre de 2009	66	Sí	Consejo Nacional de Comunicación e Información
Ley Orgánica de Comunicación	Informe de mayoría para segundo debate	1 de julio de 2010	105	Sí	Consejo de Comunicación e Información
Informe Complementario del Informe para segundo debate	Informe de mayoría	29 de julio de 2011	21	Sí	Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación

Fuente. Elaboración propia en agosto de 2011 a partir de la información de la Asamblea Nacional de Ecuador, disponible en <http://www.asambleanacional.gov.ec/tramite-de-las-leyes.html> y en <http://asambleanacional.gov.ec/blogs/comisionocasional2/>

Cuadro 2. Leyes de creación de los órganos de control

País	Nombre del órgano de control	Ley de creación
Reino Unido	The Office of Communications (OFCOM)	Communications Act. 2002, Communications Act. 2003
España	Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA)	Ley 1/2004, de 17 de diciembre de 2004
	Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA)	Ley 7/2010, del 31 de marzo
Estados Unidos de América	Comisión Federal de Comunicaciones (FCC)	Communications Act. of 1934
Chile	Consejo Nacional de Televisión (CNTV)	La ley 18.838, de 1989, que se modificó con las leyes 19.131 de 1992; y 19.982 de 2004
Ecuador	Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación	Proyecto de ley de comunicación del 1 de julio de 2010 e Informe Complementario del Informe para segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación del 29 de julio de 2011

Fuente. Elaboración propia

Cuadro 3 Criterios para evaluar la independencia de los órganos de control

No.	Indicadores / Criterios
1	Competencias
1.1	El consejo tiene competencias para formular recomendaciones, dictámenes e instrucciones
1.2	El consejo tiene competencias para regular / normar y garantizar el cumplimiento de las leyes tanto en los entes públicos como privados
1.3	El consejo tiene competencias para intervenir, en algún grado, en las convocatorias de concursos para adjudicaciones de servicios de radiodifusión sonora y televisiva
1.4	El consejo tiene competencia para intermediar en el sistema mediático, entre actores públicos y privados
1.5	El consejo tiene competencias para asesorar y emitir informes preceptivos a los Parlamentos y al Gobierno, cuando lo requieran
1.6	El consejo tiene competencias para sancionar los supuestos de incumplimientos legalmente previstos
1.7	El consejo tiene capacidad sobre las emisiones y desconexiones, públicas y privadas de radio y televisión que se emiten en una comunidad autónoma, región o país
2	Modo de elección
2.1	El consejo es elegido por el Parlamento, en forma de organismo con personalidad jurídica, autonomía funcional, orgánica y con presupuesto propio
2.2	Los integrantes del consejo se eligen por mayorías absolutas o consensos amplios (casos de 3/5 o de 2/3 del voto parlamentario)
3	Composición
3.1	El mandato de los integrantes del consejo tiende a superar los periodos de las legislaturas
3.2	Los candidatos para integrar el consejo cuentan con perfiles académicos / profesionales relacionados con la comunicación y / o el audiovisual. Son personas de prestigio reconocido y contrastado, y sus capacitaciones están diferenciadas (comunicación, derecho, sociología, etc.)
3.3	Los candidatos a integrar el consejo no tendrán o surgirán de vinculaciones con partidos políticos o las empresas a regular
3.4	El consejo está compuesto de forma plural y respeta las cuotas de género

Fuente. Elaboración propia

“Los modelos más activos y de más autoridad social y política son justamente los que tienen más competencias y autonomía” (Zallo, 2006).

Los códigos de equivalencia de respuestas son -1, 0, +1. Una respuesta negativa equivale a -1, el órgano regulador no cumple el criterio. El cero representa a una equivalencia neutra, es decir la categoría no aplica al caso observado. Una respuesta positiva equivale a 1, significa que el órgano regulador cumple el criterio. La suma máxima a alcanzar es de 13 puntuaciones.

Resultados

El Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) cumple con todos los parámetros evaluados, su calificación es de 13 puntos. El modelo se ajusta al prototipo de consejo de comunicación independiente propuesto por el profesor Ramón Zallo. Es un consejo de una comunidad autónoma española que está supeditado al marco legal estatal, lo cual no reduce sus competencias ni su capacidad sancionadora, según señala el artículo primero de la Ley General de Comunicación Audiovisual Ley 7/2010, del 31 de marzo.

El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación propuesto en el Informe Complementario del Informe para segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador del 29 de julio de 2011, alcanza la calificación de 7 puntos porque no cumple los criterios de modo de elección. Hay dos criterios que no son aplicables por la forma de elección y la organización política del país.

Conclusiones

El cuadro 4 presenta los resultados de la “Evaluación de la independencia de los órganos de control” según los indicadores de competencias, composición y modo de elección de los integrantes de los consejos de comunicación. Según este índice el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación propuesto para Ecuador alcanza la calificación de 7 puntos; se ubica al mismo nivel que la Office of Communications.

La hipótesis es rechazada. La autoridad de regulación propuesta en Ecuador reúne las condiciones formales que le permitirían actuar con independencia de influencias políticas y económicas.



Cuadro 4. Evaluación de la independencia de los órganos de control

Criterios	The Office of Communications (OFCOM)	Consejo Estatal de Medios Audiovisuales de España (CEMA)	Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA)	Comisión Federal de Comunicaciones (FCC)	Consejo Nacional de Televisión de Chile (CNTV)	Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación
1.1	1	1	1	1	1	1
1.2	1	1	1	1	1	1
1.3	1	1	1	1	1	1
1.4	1	1	1	1	-1	1
1.5	1	1	1	1	1	1
1.6	1	1	1	1	1	1
1.7	1	1	1	1	0	0
2.1	-1	1	1	1	1	-1
2.2	-1	1	1	1	1	-1
3.1	1	1	1	1	1	0
3.2	1	1	1	1	-1	1
3.3	1	1	1	1	1	1
3.4	-1	-1	1	-1	1	1
Sumatoria	7 puntos	11 puntos	13 puntos	11 puntos	8 puntos	7 puntos

Fuente. Elaboración propia en agosto de 2011 a partir de los criterios expuestos en cuadro N° 23 de esta tesis; y de la información de los Consejos de Comunicación, disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>; <http://www.boe.es/boe/dias/2010/04/01/pdfs/BOE-A-2010-5292.pdf>; http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/an-11-2004.html; <http://www.fcc.gov/encyclopedia/rules-regulations-title-47>; <http://www.leychile.cl/N?i=30214&f=2004-11-30&p=>; <http://www.asambleanacional.gov.ec/tramite-de-las-leyes.html> y en <http://asambleanacional.gov.ec/blogs/comisionocasional2/>

La propuesta de conformación del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación de Ecuador se diferencia de otros modelos internacionales en la regulación de los medios impresos y representa una alerta para las garantías de libertad de expresión.

El debate continua. La Asamblea Nacional de Ecuador espera votar el proyecto de ley que pasará al presidente Rafael Correa para que lo sancione o lo vete, luego vendría la discusión del reglamento que también demandaría asimilar las críticas de los grupos políticos del país.

Bibliografía

Aguaded, José y Vera, Ángel. "El control de los contenidos televisivos en las autoridades reguladoras y los consejos audiovisuales". *Contratexto Digital*. 2009: n.7, pp. 1-15.

Aznar, Hugo. *Ética de la comunicación y nuevos retos sociales. Códigos y recomendaciones para los medios*. Barcelona, España: Paidós, 2005.

Belando, Beatriz y Montiel, Gonzalo. *Contenidos y mercado en la regulación de la Comunicación Audiovisual*. Valencia, España: Tirant lo blanch, 2011.

Consejo Nacional de Televisión de Chile (CNTV). Seminario

Internacional sobre Regulación de la TV. Santiago, Chile: Consejo Nacional de Televisión de Chile, 2009.

Federal Communications Commission (FCC). "Acerca de la FCC". 2009. Comisión Federal de Comunicaciones. 10 de septiembre de 2010 «<http://www.fcc.gov/aboutus.html>»

Zallo, Ramón. "Dos modelos opuestos. Consejos del audiovisual en las Comunidades Autónomas". *TELOS* N° 68. 2006. 4 de mayo de 2011 «<http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/tepos/articulocuaderno.asp?idarticulo=4&rev=68.htm>»



Suscríbese a Chasqui
¡palabra en comunicación!

Tel: (593 2) 252 4177 Fax: 250 2487
e-mail: isanchez@ciespal.net
Quito - Ecuador
www.ciespal.net

PERIODO	AMERICA LATINA	E.E.U.U. Y EUROPA	RESTO DEL MUNDO	ECUADOR
Por un año	USD. 80	USD. 90	USD. 100	USD. 25
Por dos años	USD. 150	USD. 170	USD. 190	USD. 45
Números anteriores	USD. 20	USD. 23	USD. 25	USD. 5

Formas de pago para el exterior:

1.- El pago debe hacerlo con cheque pagadero en un banco de los Estados Unidos a nombre de CIESPAL, y enviarnos con sus datos a la siguiente dirección postal.

2.- Pago en efectivo a través de Western Union a nombre de Isalás Neptalí Sánchez Mosquera, y enviar el número de la transferencia con el nombre de la persona que realice, más los datos de suscripción a la siguiente dirección electrónica: isanchez@ciespal.net