

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Comunicación

Maestría en Comunicación Estratégica

Estudio del proceso de Agenda Setting en el marco de la relación entre los medios de comunicación masiva y el Estado para la formación de políticas públicas

El caso del abuso sexual a menores de edad en el Ecuador en coberturas televisivas en el último cuatrimestre del año 2017

Esteban Ron Castro

Tutora: Saudia Yaniré Levoyer Salas

Quito, 2019

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

  	Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas	 creative commons
---	--	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Esteban Ron Castro, autor de la tesis intitulada “El proceso de Agenda Setting en el marco de la relación entre los medios de comunicación masiva y el Estado para la formación de políticas públicas. Estudio del caso de abusos sexuales a menores de edad en Ecuador, registrados en coberturas televisivas en el último cuatrimestre del año 2017”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Comunicación Estratégica en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

30 de octubre de 2019

Firma: _____

Resumen

Los medios de comunicación, en la actualidad, cumplen un sinnúmero de roles en la sociedad, debido a la dinámica, propia de la coyuntura; y, a la actualización de sus formatos, producto de la innovación y las nuevas tecnologías. Asimismo, los medios cumplen con estas funciones derivadas de las exigencias formales e informales de la ciudadanía que, desde sus diferentes ámbitos de acción, exige información oportuna y actualizada, como parte de su día a día.

Una de las formas a través de las cuales los medios de comunicación, llegan a cumplir con las expectativas sociales y, en ciertas ocasiones, estatales, es mediante la producción masiva de información, que trata de llegar a la mayor parte de receptores y, de esta manera, busca cumplir con todos los roles de la población en el momento adecuado.

La teoría de la Agenda Setting, propugnada por varios autores en los inicios del siglo XX, nace en medio de la construcción de prácticas políticas a través de las cuales, los diferentes actores trataban de dar a conocer su plan de trabajo y que este sea replicado por los medios de comunicación masivos de la época.

En la presente investigación se plantea analizar la determinación de este efecto a través del estudio del caso de los abusos sexuales perpetrados en contra de menores de edad, registrados en el último cuatrimestre del año 2017. En dicho periodo se visibilizó notoriamente un aumento en la atención del tema, por parte de dos medios de comunicación televisivos masivos, los cuales fueron seleccionados para el análisis.

Una vez determinada la cuantificación y la forma de divulgar la información a través de los efectos: *recency* y *primacy*, se procede a determinar la acción estatal y corroborar si es que efectivamente se podría calificar como una política pública, siempre que cumpla con los estándares mínimos para su formulación y existencia.

Los resultados se ponen de manifiesto en las conclusiones del estudio que, lamentablemente, arrojan como una constante, el hecho de que se evidencia una indeterminación en la reacción del Estado por una ineficacia en su accionar, en cuanto a una reacción ordenada y eficaz (política pública) y que, debido a la relación preexistente, tan solo produce una respuesta, inclusive, solo de índole comunicacional.

A la Martha, mi madre.

Agradecimientos

A Saudia Levoyer, por todo.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo 1 Agenda Setting y su aplicación al caso de estudio	15
1.1 Marco Teórico y Conceptual	15
1.1.1 La Agenda Setting: formación, evolución y fases.....	15
1.1.2 Políticas Públicas: análisis, formación básica y estructura.....	22
1.1.3 Opinión Pública: en relevancia a la formación de agenda y las políticas públicas 25	
1.2 La relación e interacción para la formación de Agenda Setting a través de la opinión pública: Medios de comunicación – Estado – Ciudadanía.....	28
1.2.1 Las relaciones existentes	28
1.2.2 Priorización y relevancia pública	31
Capítulo 2 Caso de estudio: Agenda Estatal, su influencia y la materialización de las políticas públicas	35
2.1 Contexto y objetivos específicos	35
2.2 Selección del caso y metodología de aplicación: El abuso sexual de menores de edad y su abordaje a través de los medios televisivos en el último cuatrimestre del año 2017	39
2.3 Metodología de análisis	42
2.3.1 Selección de los medios de comunicación y temporalidad de análisis.....	45
2.4 Antecedentes legales, conceptuales y del caso de estudio: “El abuso sexual a menores de edad en los colegios del país y su atención por parte de los medios de comunicación seleccionados para el estudio”	47
2.4.1 Análisis de los resultados	51
2.5 Agenda Setting aplicable al caso	57
2.6 Determinación de la zona de influencia de los medios de comunicación masiva en la formación de políticas públicas	62
Capítulo 3 Conclusiones y Recomendaciones.....	67
3.1 Conclusiones.....	67
3.2 Recomendaciones	74
Lista de referencias.....	77

Anexos..... 79

Anexo 1: Análisis de los medios de comunicación para el caso de estudio 79

Introducción

Los medios de comunicación, en la actualidad, cumplen un sinnúmero de roles en la sociedad, debido a la dinámica, propia de la coyuntura; y, a la actualización de sus formatos, producto de la innovación y las nuevas tecnologías. Asimismo, los medios cumplen varias funciones derivadas de las exigencias formales e informales de la ciudadanía que, desde sus diferentes ámbitos de acción, exige información oportuna y actualizada, como parte de su día a día.

Una de las formas a través de las cuales los medios de comunicación, llegan a cumplir con las expectativas sociales y, en ciertas ocasiones, estatales, es mediante la producción masiva de información, que tratan de hacer llegar a la mayor cantidad de receptores y, de esta manera, buscan cumplir con todos los roles que la población espera en un momento adecuado, esto es ser informadores, generadores de opinión e investigadores.

Al entender que, de manera social, los medios de comunicación masiva, por su calidad en cuanto a la producción de comunicación y falta de control de la llegada de su mediación, por el hecho de la producción de información a gran escala, asumen varios roles de carácter fáctico y, por ende, producen efectos deseados o no deseados en las relaciones que son la base de las relaciones estatales, se logra focalizar la idea de este trabajo.

La Agenda Setting así como la formación de opinión pública, al ser efectos preterintencionales por parte de los medios de comunicación, constituyen un objeto de estudio y, más que nada, cuando esa producción tiene que ver con el Estado, en relación a la generación o no de las tan deterioradas políticas públicas.

En este sentido, en el estudio del caso propuesto, se observa como a través de una develación de hechos, el Estado empieza a mover su aparataje en todos sus niveles, incluso, sin tener en cuenta el principio de competencias estatales, lo que produce un desorden generalizado y la evacuación de responsabilidades por parte de las autoridades.

A pesar de que se dé un movimiento por parte del aparato estatal o una reacción para solventar un problema, la Agenda Setting ya se generó. El problema es dilucidar si la respuesta estatal se encasilla o no en una producción de una política pública partiendo desde el concepto básico, como lo es la evacuación de problemas diarios del país por parte de las autoridades del Estado.

Capítulo 1

Agenda Setting y su aplicación al caso de estudio

1.1 Marco Teórico y Conceptual

1.1.1 La Agenda Setting: formación, evolución y fases

La formalización de los estudios sobre la formación de la agenda estatal, en virtud de los eventos sociopolíticos de una sociedad o de los problemas que se presentan día a día, como una base de estudio, inicia y se desarrolla en el último treinteno del siglo XX.

En 1977, se publicó el libro *The Emergence of American Political Issues: The Agenda Setting Function of the Press* (El emerger de los asuntos de la Política Americana: La Función de la Prensa en la Formación de la Agenda), de los autores Maxwell Mc. Combs y Donald Shaw. Este texto es considerado como el primer trabajo académico que analiza el papel de los medios de comunicación en la formación de la agenda estatal, en el cual, se esbozaba, por primera vez, un acercamiento a lo que conocemos en la actualidad como Agenda Setting.

Los autores, en un primer acercamiento, realizan indirectamente una definición de dos elementos sustanciales que serán desarrollados a lo largo de este capítulo. Estos son: los *political issues* o problemas políticos y la *Agenda Setting* entendida como la preferencia de temas en función de la prensa. Posteriormente, uno de los autores (Maxwell Mc. Combs), conjuntamente con otro que sigue su línea (Dixie Evatt), *aislaron* esta definición para dar una determinación técnica de la Agenda Setting, ya no en virtud de la prensa y su función, sino como una institución o un concepto propio y autodeterminado.

Los autores acuñaron el término *Agenda Setting*, por primera vez, para referirse al poder de los medios de comunicación de masas de dirigir la atención de la opinión pública hacia ciertos temas en particular. Posteriormente, la Agenda Setting ya no es considerada como un simple ejercicio de ubicación de las prioridades periodísticas de acuerdo con los problemas de la sociedad y la atención que demandan. Esta pasa a ser identificada como una teoría que, por su traducción al español, puede ser definida como aquella a través de la cual “mantienen el modo en que la gente ve el mundo –la prioridad que dan a ciertos

temas y cualidades a cosa de otros– [y] está influida de una manera directa y medible por los medios de difusión”¹.

Si se considera la evolución entre la primera y segunda obra, que contó con la participación del mismo autor, en este lapso de tiempo se acumularon evidencias de que, inicialmente, fueron los medios de comunicación los que efectivamente modelaron la agenda pública, en virtud de las preferencias de colocación de noticias, conscientes o no de este ejercicio, o sin alusión a una constante racional de justificativos.

Varios autores y precursores de esta teoría, como: Mc. Combs y Evatt, así como el propio Donald Shaw, han señalado que la Agenda Setting, como teoría, apoya sus postulados en el concepto de opinión pública de Walter Lippman, principalmente, en lo que se refiere al papel que juegan los medios de comunicación. Incluso, se llegó a formular una interdependencia entre la existencia de la agenda como modelo de opinión pública que depende de los medios de comunicación.

Para el autor José María Rubio Ferreres, Lippman demostró que: “los medios informativos, esas ventanas abiertas al inmenso mundo que queda más allá de nuestra experiencias directa, determinan los mapas cognitivos que nos hacemos de él, no al entorno, sino a un pseudoentorno construido por los medios informativos”².

En este sentido, los medios de comunicación siempre serán para Lippman, la fuente primaria de los elementos con los que se llegará a formar opinión pública para una persona, a través de un ejercicio mental en el que una persona asimila la realidad de acuerdo a lo que medios *publicitan* como información³.

He aquí un primer acercamiento a la influencia de los medios de comunicación en la formación de la Agenda Setting, como postulado de este trabajo. Esta situación demarcará la forma que tomará este estudio, dado que en esta primera aproximación los medios de comunicación son una fuente primaria de influencia directa sobre el ejercicio de razonamiento y de procesamiento de información. Esto se intentará demostrar en el desarrollo del presente estudio, sin que este postulado constituya una premisa del mismo.

Al respecto, cabe señalar que uno de los modelos que mejor explica los efectos que producen los medios de comunicación y dicha dinámica es la propia teoría de la Agenda Setting. El autor citado colinda y brinda una definición sobre la teoría en virtud

¹Maxwell Mc. Combs y Dixie Evatt, *Los Temas y los aspectos: Explorando una nueva dimensión de la Agenda Setting* (Navarra, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, 1995), 7.

²José Rubio, “Opinión pública y los medios de comunicación. Teoría de la agenda setting”, en *Gazeta de Antropología*, (2009): 3.

³ *Ibíd.*, 3.

del papel que cumplen los medios de comunicación: “[En] la teoría de la Agenda Setting, que está enmarcada en los estudios de los efectos a largo plazo, [...] se enfatiza el poder de los medios de comunicación para atraer la atención hacia ciertos temas o problemas y al mismo tiempo crear los marcos de interpretación de los acontecimientos sociales”⁴.

En un inicio, la Teoría de la Agenda Setting, propugnada como Mc.Combs y Shaw, mostraba que la institución Agenda Setting tiene una independencia y desde la óptica de los autores citados, se proponía que los medios de comunicación tienen como objetivo lograr un efecto generalizado sobre la audiencia, en cuanto a la recepción y la reacción frente a la información, con base en lo que se espera comunicar a una audiencia poco determinada.

Los autores citados no consideraban la influencia del contexto histórico, social ni político o los criterios que se forman a su alrededor; es decir, los públicos o actores de la comunicación eran considerados entes que recibían mensajes y los asumían sin análisis ni cuestionamientos, para que, con posterioridad, el mensaje sea repetido a través de los canales que se preestablecían bajo un esquema del modelo de comunicación más simple y básico: emisor – mensaje – receptor. Es aquí donde el autor Robert Park otorgó una importancia extraordinaria a los procesos de “influencia señalizadora”⁵ de la noticias para la formación de una agenda.

A este ejercicio, sin una justificación determinada, según el autor, se debe añadir el hecho de la selección de noticias, debido a la gran expansión y enorme crecimiento de las instituciones de carácter mediático, para que, de cierta manera, exista una influencia determinada y así cumplir con la señalización o direccionamiento de la noticia, según el contexto.

La influencia de los medios de comunicación en la agenda pública, establecida como una capacidad de selección y despliegue de información que hace que se dirija la atención a ciertos temas por considerarlos importantes, es la que se ha denominado por Mc. Combs, en su trabajo separado y en solitario, como la Agenda Setting. Según el autor, “la capacidad para influir en la relevancia de las cuestiones del repertorio público es lo que se ha dado en llamar la fijación de la agenda por parte de los medios informativos”⁶.

Mc. Combs prepondera la influencia directa que ejercen los medios de comunicación sobre la selección de temas importantes traducidos a través de la

⁴ *Ibíd.*, 8.

⁵ *Ibíd.*, 9.

⁶ Mc.Combs, “Explorando una nueva dimensión de la Agenda Setting”, 24.

exposición de noticias; y, que son los que aparecen en los titulares o como inicio de los informativos. Asimismo, la extensión de las notas y la forma de ejecución de los reportajes determina que conforme a los ejercicios de razonamiento de los editores, esta selección de información se convierte en la agenda pública. Es decir, “los temas de preocupación más destacados se transforman en los temas de preocupación más importantes”⁷.

El acoplamiento que la teoría de la Agenda Setting ha tenido a lo largo de la historia y de su propia evolución, se ha centrado en los pronunciamientos de los autores citados: Mc. Combs, Shaw, Evatt, con base en las opiniones y conceptualización realizada por Lippman sobre la opinión pública. La conjunción de estos conceptos permite construir una definición más clara y objetiva de lo que se puede considerar, hoy en día, como Agenda Setting.

Ahora bien, si se consideran estas bases teóricas, se puede observar que siempre existió una vinculación entre la información que se comunica y la forma en que la Agenda Setting determina la formación de las políticas públicas, entendida como la agenda de Estado que necesita ser comunicada obligatoriamente a la ciudadanía.

El estudio de la Teoría de la Agenda Setting y la influencia que ejerce en el proceso de formación de una política pública resalta clara y esquemáticamente la forma cómo la comunicación interactúa en la sociedad; y, al mismo tiempo, genera una ficción en la interacción comunicacional que se da en determinados segmentos de la sociedad entre los sujetos involucrados. Dicha ficción se presenta como un canal que siempre existe a través del traslado de información de sectores determinados en virtud de la continuidad, en este caso, los medios de comunicación masiva: la televisión (por ser el caso de estudio) y el Estado. Esta situación ya fue señalada por Sartori a través de las modalidades de la formación de opinión pública, como el proceso de “un descenso en cascada desde las élites hacia abajo; una agitación desde la base hacia arriba y la identificación de grupos de referencia”⁸.

Cuando las autoras María Amparo Casar y Claudia Maldonado preguntan cómo se forman las agendas, parten de una definición de las decisiones de carácter público, desde una problemática específica hasta su procesamiento y conversión en decisiones de autoridad. En este sentido, se establece que la agenda es “el conjunto de cosas que han de

⁷ *Ibíd.*, 29.

⁸ Rubio, “Opinión pública y los medios de comunicación”, 3.

ser llevadas a cabo, que se procurarán o se intentarán”⁹. Sin embargo, se hace una diferencia en lo que es establecimiento de la Agenda Setting de lo que es una agenda normal y la base fundamental de dicha diferencia es que se produzca una injerencia en la formación de una política pública.

Las autoras, inclusive, señalan una diferenciación de los tipos de agenda de acuerdo con los procesos políticos a los que atienden. Eso es considerado uno de los avances más prominentes en la Teoría de la Agenda Setting.

Dicha diferenciación responde al auge del estudio de la administración pública y, conforme a la evolución de los últimos años del estudio del quehacer estatal, en el que se incorporó el estudio como tal de las políticas públicas. En este, la Agenda Setting jugaba un rol trascendental, aunque siempre fue tratada desde una óptica de la administración, por ende, no fue explotada desde la interacción de los componentes del Estado, tema que ya fue reconocido por las autoras.

La determinación de la clasificación de las agendas, según Casar y Maldonado, es la siguiente:

- Agenda Pública: “Conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes”¹⁰;
- Agenda Política: “Constituida por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición”¹¹; y,
- Agenda Gubernamental: “Conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a los largo de su mandato”¹².

Por otro lado, uno de los avances que se tiene en relación a la evolución de la teoría de la Agenda Setting, es la especificación clara y esquemática de las fases a las que se ve sometida la agenda. En este sentido, es necesario alejarse un poco de la teoría, para realizar especificaciones de carácter técnico con el propósito de avanzar con el estudio de este concepto.

⁹ María Amparo Casar y Claudia Maldonado, *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, documento de trabajo, (Toluca: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008), 10.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

Raquel Rodríguez Díaz, en su obra *Teoría de la Agenda Setting.- Aplicación a la enseñanza universitaria*¹³, presta atención a los efectos en el público de los temas que dan importancia los medios según la jerarquización de información y ha agregado elementos a la primera inserción del tema en el mundo académico constituyendo, de esta manera, diversas fases evolutivas, lo que puede constituirse en una herramienta metodológica de estudio para lograr la diferenciación académica de los efectos que se quiere lograr a través del estudio:

- **Primera fase:** Influencia de los medios en la audiencia (sin disgregaciones), donde la información tienen un papel pasivo debido a que la misma carece de estratificación o grados de importancia.
- **Segunda fase:** Se agrega la necesidad de la audiencia a ser orientada sobre lo que ocurre en el mundo y lo que genera opinión. La evolución radica en que el tipo de audiencia, aunque esta es considerada de manera superficial, es tomado en cuenta para el flujo de información. En este caso, la audiencia tiene un papel activo, como un sujeto que requiere de orientación y esta se logra a través de los medios, pero no desde la ejecución de una planificación, sino de la aglomeración de información a través de temas trascendentales.
- **Tercera fase:** Se agrega el interés del conocimiento profundo de los temas que generan los medios y su influencia en la audiencia (ciudadanía y Estado). Esto implica que los temas una vez agrupados por el objeto, requieren de cierta información de carácter técnico para ser abordados, de acuerdo con la naturaleza de los mismos.
- **Cuarta fase:** Recoge los elementos de la tercera fase y regresa a la segunda con un estudio de los sujetos que establecen la agenda estatal. Es decir, se aborda de manera multidisciplinar la relación entre la información agrupada por temas con un carácter técnico y, además, la disgregación de las audiencias de acuerdo a los grupos de interés, con un estudio de los receptores de acuerdo a la sociabilidad del grupo receptor.

Los inicios de la Agenda Setting, como objeto de estudio e investigación, se remontan a las elecciones presidenciales de Estado Unidos de Norteamérica de 1968, recogidos en la primera obra de Mc. Combs y Shaw, de acuerdo a la reseña histórica que señala la autora Raquel Rodríguez Díaz en su obra. En este, se observa una clara constante

¹³ Raquel Rodríguez, *Teoría de la Agenda Setting: Aplicación a la enseñanza universitaria* (España: CEE Limencop, 2004).

que se pone de manifiesto: el carácter público de la Agenda Setting y a partir de ahí, el concepto ha evolucionado y ha generado su propia metodología en el abordaje desde el ámbito que se la trate.

Desde la concepción regional de la autora citada, quien desde la especificación territorial responde a la evolución en el ámbito regional; y, siguiendo esta línea y con un concepto con el que nos quedaremos.

Por otro lado, Natalia Aruguete en su obra *Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la Agenda Setting*¹⁴ hace un asimilamiento del término *Agenda Setting* de los contextos electorales para así forjar una independencia. Por consiguiente, la define como un ejercicio a través del cual “la gente es capaz de establecer la importancia básica de los asuntos tratados por las noticias”¹⁵, por medio de una capacidad de estos de instar un “ranking de *issues* en la agenda pública”¹⁶. Aquí, volvemos a la primera parte de este capítulo en donde los *issues* o problemas siempre están abordados en la agenda y, al parecer, de estos deviene el accionar de la misma en virtud de los medios.

Cabe aclarar y conforme a lo expuesto que el concepto y la Teoría de la Agenda Setting ha movido su campo de acción desde su objeto original (la influencia de los medios en la agenda pública en tiempos electorales) o interés público, hacia otros ámbitos como el estudio de las circunstancias (problemas) que mediatizan la información o contenidos específicos, conforme lo demuestra la autora en la definición de *issues* sobre *noticias*.

Aquí se pone de manifiesto una fuerza socio-comunicacional de mediatización de los asuntos públicos y de interés del Estado, lo que ha influido en que los estudios y corrientes aborden cada vez más *lo público*. Esto demuestra la vinculación del ejercicio de lo que se considera como Agenda Setting con la generación de políticas públicas.

Los contenidos fluyen y se reconstituyen de acuerdo con la realidad política del país y las circunstancias en las que el Estado confronta los problemas, además de un sinnúmero de nuevos elementos que devienen de la relación entre los medios de comunicación, el Estado y la ciudadanía. Estos cada vez son más y su estudio se realiza con mayor amplitud de acuerdo al contenido de la información y a las necesidades que

¹⁴ Natalia Aruguete, “Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la Agenda Setting” *Ecos de la Comunicación*, (2009): 11-40.

¹⁵ *Ibíd.*, 24.

¹⁶ *Ibíd.*

son tan variantes de acuerdo a las circunstancias, convirtiéndose este ejercicio en una constante dinámica, pero de la misma manera que varía de acuerdo a las circunstancias, inclusive, con una temporalidad diaria.

Lo importante, aquí, es observar el grado de influencia que ejercen sobre el Estado, de acuerdo a las necesidades de la sociedad, con base en la información que esta genera, para que, de una manera adecuada, sea parte de la agenda de gobierno real. Esto permitirá que el aparato estatal *se mueva* y genere una política pública o, cuando menos, un pronunciamiento como política estatal, aunque ahora este quede solo en enunciados o comunicados oficiales.

1.1.2 Políticas Públicas: análisis, formación básica y estructura

Varios autores han estudiado el concepto de políticas públicas en virtud de las acciones que toma el Estado para la resolución de los problemas del día a día. Dejando de lado la concepción de administración, se exponen, a continuación, los conceptos que tienen una mayor incidencia desde la comunicación.

Una definición amplia, en este sentido, es propuesta por Raúl Velásquez Gavilánez, quien establece que:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener¹⁷.

Como bien lo señala el autor, dicha definición se restringe a un aspecto de índole descriptivo, no normativo, por lo que su adecuación para este trabajo es válida desde el punto en el que se establece como un proceso de decisión compuesto por acciones o inacciones para prevenir un problema establecido, configurándose así la reacción ante una situación determinada por parte del autor como solución a un hecho que viene del propio Estado y sus miembros, sin especificar cuáles.

Por otro lado, haciendo alusión a la duración de una política pública en lo que acontece a un solo periodo de gobierno, cabe señalar que estas se restringen a un solo periodo gubernamental especificado, de acuerdo al mandante. Por este motivo, se las denomina como: “estrategias de acción que son imputables a los gobierno o a ciertas

¹⁷ Raúl Valásquez, “Hacia una nueva definición del concepto política pública” en *Desafíos*, n.º 20, (2009), 156.

organizaciones no gubernamentales, en su cotidiano quehacer frente a la gran diversidad de áreas de problemas y situaciones que enfrentan en cada coyuntura”¹⁸.

En virtud de lo anterior y con base en este ejercicio de generación de acciones de acuerdo a la información que se genera y a la interacción desde la problemática, se considera, en el presente estudio, al Estado como la estructura social, para que de esta manera se proceda a configurarse la relación entre pares. En consecuencia, al interior del mismo, se disgregan los grupos sociales que hacen ciudadanía y que, entendidos como una ficción, actúan como un mismo sujeto. Este ejercicio se justifica como un factor devenido de la ciudadanía, por lo que en esta relación, es considerado como una audiencia, adelantándose a criterios de comunicación. En este sentido, la misma diferencia se da de acuerdo a una clasificación en virtud de la información que reciben los ciudadanos.

Al momento, el presente estudio se centra en el proceso de formación de una política pública desde una perspectiva de su *deber ser* y cuando, efectivamente, una es considerada como tal, asume ciertas características que tienen consonancia con este trabajo para que la relación comunicacional se vea manifestada. Esta ya fue considerada en el capítulo anterior a través de la fijación de la influencia de manera teórica.

Harold Lasswell en su obra *El futuro de la ciencia política* (1963), propone siete momentos o fases comunes a toda decisión en este ámbito. Estas se especifican dentro de un proceso en el que se considera la lógica racional:

1. Fase de inteligencia: Acopio de información.
2. Fase de recomendaciones o sugerencias: Propuestas pensadas para influir sobre la decisión.
3. Fase prescriptiva: Formulación de normas que se consideran legítimas o eficaces.
4. Fase de aplicación: Correspondencia entre normas o prescripciones y las circunstancias concretas de la decisión.
5. Fase de ejecución: Implementación de la decisión.
6. Fase de evaluación: Pondera y coteja los efectos de la decisión con las intenciones que se tenían al tomarla.
7. Fase de terminación: La decisión deja de ser aplicada, se da fin a la implementación y tienen que resolverse cuestiones relacionadas con expectativas

¹⁸ Fernando Bazúa y Giovana Valenti, “Política Pública y Desarrollo”, en *Políticas públicas y desarrollo municipal*, ed. Carlos Massé y Eduardo Sandoval (Ciudad de México: El Colegio Mexiquense, 2008): 50-82.

(derechos) establecidos mientras la norma o prescripción o política estaba en vigencia.

Por otro lado, Charles E. Lindblom, como precursor de otra teoría de formaciones y decisiones sobre las políticas públicas, que se conoce como “perspectiva incremental”¹⁹, rechaza que la formación de decisiones de políticas públicas sean por medio de procesos en los que prima la racionalidad y que ni siquiera se cuente con una información plena sobre lo que acontece. Esto debido a la subjetividad con la que esta puede ser procesada o vinculada a los actores políticos, además de toda una serie de circunstancias condicionales de los contenidos comunicacionales.

En este sentido, Lindblom sostiene que en los procesos de toma de decisiones, estos son “controlados por los eventos y las circunstancias, antes que por la voluntad de aquellos que ocupan posiciones gerenciales en el Estado”²⁰. Por lo que es aquí en donde se distingue la brecha de actuación de los medios de comunicación masiva y su influencia en la formación de la agenda pública o agenda estatal.

Además, puede establecerse que existe un momento específico en el que se produce esta interacción entre la comunicación masiva, de forma más sencilla, y en el mismo momento que Lindblom señala. Por su parte, el autor Manuel Tamayo Sáez, especifica en su definición de políticas públicas que, si bien, estas son decisiones de gobierno para la solución de problemas, existe en su proceso de análisis una primera fase que se ha determinado como la “identificación y definición del problema”, que es “cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema”²¹.

Es aquí en donde se puede especificar dos constantes, en primer lugar, el hecho que las políticas públicas devienen de problemas o de una problemática que se genera en el Estado, en cualquiera de sus elementos; en segundo lugar, el hecho que existe una vinculación entre el conocimiento de dichos problemas por parte del propio Estado o de sus dirigentes y la acción comunicacional, que puede ser establecida por las propias instituciones a través de canales institucionales o por otro tipo de acciones tales como noticias generadas y transferidas por los medios de comunicación.

¹⁹ Agustín Ferraro, *Reinventado el Estado* (Madrid: Inap, 2009), 108.

²⁰ *Ibíd.*, 109.

²¹ Manuel Tamayo, “El análisis de las políticas públicas”, en *La nueva Administración Pública*, ed. Rafael Bañón y Ernesto Carillo (Madrid: Alianza Universidad, 1997), 2.

Tamayo establece en su estudio una vinculación directa entre los *problemas* y la agenda, pero se puede notar que esta no es un tema de Agenda Setting, sino de la propia agenda gubernamental. Según Casar y Maldonado, a esta se la denomina “agenda sistémica”²², entendida como el conjunto de problemas, pero que, al mismo tiempo, requieren de una priorización por parte de los directivos del Estado. En este sentido, el problema y su propuesta de solución es la condición para que tome forma una política pública, planteada como una solución.

Lo que importa es tener en claro que existe directamente una relación comunicacional entre lo que se establece como Agenda Setting, cuando los medios llegan a producir y transferir información a los directivos del Estado, para que estos, en su consideración, logren atender un problema que fue comunicado a través de este accionar.

1.1.3 Opinión Pública: en relevancia a la formación de agenda y las políticas públicas

María Amparo Casar y Claudia Maldonado, en su artículo *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, previamente citado, hacen un señalamiento en lo que respecta a la formación de la opinión pública, situación que afecta al concepto como tal. Las autoras señalan que:

Por generaciones, los estudios de agenda pública han equiparado las preferencias ciudadanas con los resultados agregadas de las encuestas de opinión pública, de ahí que una parte significativa de este debate se haya dado entre los especialistas en comunicación, que analizan el efecto de diferentes formas de influencia mediática en la opinión pública²³

Dicha afirmación deviene de los estudios de Mc. Combs y Shaw de 1972. De ahí, el interés en el ámbito de la comunicación, bajo la premisa de que la *Mass Communication* solo aparece en sociedades organizadas. Aquí, es necesario tomar en consideración el precepto de periodismo influyente, que establece el autor Miguel Vásquez Montalbán quien señala que este tipo de periodismo se da cuando “el poder político ha comprendido la importancia de la información como instrumento de orientación mental de la sociedad”²⁴, en donde, desde la percepción descrita, la información jugará un rol

²² *Ibíd.*, 11.

²³ Casar y Maldonado, “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones”, 7.

²⁴ Miguel Vásquez, *Informe sobre la comunicación* (Barcelona: Santa Perpetua de Mongoda, 2008), 45.

importante en la opinión pública, configurándose, de esta manera, la denominada influencia mediática a través de la importancia o no de la información como orientador en la sociedad.

No obstante lo señalado, se crea a la par de la generación de la opinión pública, la necesidad de la información, la que ya no era considerada como el flujo de noticias simples que llegaban al Estado; sino, que se la consideraba como una “técnica de formación de la opinión pública y el control de la opinión pública, la seguridad más fehaciente de mando”²⁵. En este sentido, la opinión pública empieza a marcar su territorio en la formación de la agenda estatal y, gracias a esto, el Estado empieza a actuar de una manera relacional directa, con lo que se pone informa en el día a día de los acontecimientos de la sociedad, dada que la influencia de esta no se considera una *casualidad*, sino que si bien está planteada como un elemento circunstancial, este es un factor de influencia directa.

Así, se considera a la opinión pública como un factor de influencia directa a la comunicación que se genera dentro del marco llamado *comunicación de masas*, debido a lo que la opinión pública hace en la agenda estatal. Según el autor Vázquez Montalbán, desde una óptica diferente y en un tema singularizado, como la acción del hombre como público, la opinión pública es definida como: “la fuente de hecho del comportamiento de las masas, y en el comportamiento de las masas está el soporte del Estado”²⁶.

Con la definición de la agenda estatal y la generación de la opinión pública, los acontecimientos que suceden en el día a día en la sociedad se vuelven “inabarcables”²⁷, por lo que se produce una incapacidad de controlar la intervención de los medios de comunicación y la ciudadanía. En este sentido, se establece la necesidad de configurar relevancias con respecto a temas que orienten la atención en la formación de una opinión pública.

Esta es una de las primeras fases de la teoría de la Agenda Setting en la que los medios de comunicación tienen la capacidad de seleccionar y dar relevancia a ciertos temas y omitir otros. Por tanto, la teoría de la Agenda Setting se ha definido como la “capacidad de los medios de trasladar al público, la importancia de ciertos temas a partir de la jerarquía informativa que se les otorga”²⁸, desde una práctica generalizada.

²⁵ *Ibíd.*, 54.

²⁶ *Ibíd.*, 241.

²⁷ Aruguete, “Estableciendo la agenda”, 12.

²⁸ *Ibíd.*, 14.

En este sentido y debido a la gran cantidad de temas o de información que pueden manifestarse, se puede señalar que la gran mayoría de los temas que atraen la atención o preocupan de manera general, quedan fuera de la experiencia directa, por lo que el público “recurre a las pistas de relevancia que le ofrecen los medios para organizar su propia agenda y decidir cuáles son los temas más importantes en la consideración pública”²⁹.

En este ejercicio, los medios organizan su propia agenda, es decir, una agenda de carácter mediático que se convierte en agenda pública y se transforma en un generador de opinión pública y, por ende, se realiza el ejercicio de Agenda Setting. De esta manera, se pone de manifiesto un ciclo evolutivo entre los tipos de agenda que pueden llegar a darse hasta convertirse en la agenda como tal, por parte de los medios de comunicación y el Estado, al que la ciudadanía le dará trascendental relevancia.

El autor José Rubio ha señalado que lo que existe es un ejercicio de transferencia de relevancia mediática, en el cual los medios de comunicación se vuelven fijadores de agenda cuando destacan la importancia de un tema como “objeto de opinión pública”³⁰.

La Agenda Setting, a través del ejercicio de los medios de comunicación, no establece qué es lo que las personas deben opinar sobre un determinado tema, pero si establece sobre qué temas se debe opinar a través de la importancia que se da o no a una determinada situación de relevancia. Para el presente estudio puede considerarse la importancia que se da a una política pública que el Estado ha tomado o que está en proceso de decisión, a través de los organismos competentes.

A través del ejercicio de opinión, se canalizan muchas significantes en cuanto a la formación de la Agenda Setting, ya que la generación de la opinión pública puede ser considerada como tal, como uno de sus efectos. A pesar de que no se la establece como un preconcepto o elemento o como un efecto, autores ya la preconocen como tal, por ejemplo el autor José Rubio establece que: “aunque se dan otros factores que también son decisivos a la hora de establecer la agenda mediática y enlazarla con la agenda pública y la opinión pública”³¹.

La Agenda Setting es la que produce opinión pública, como ya se ha establecido; por consiguiente, la opinión pública es un efecto directo de la agenda mediática, pero esta opinión tiene un rol trascendental en cuanto a la generación de las políticas públicas de acuerdo al nivel del establecimiento de necesidades ciudadanas y que son trasladadas

²⁹ Rubio, “Opinión pública y los medios de comunicación”, 11.

³⁰ *Ibíd.*, 12.

³¹ *Ibíd.*, 14.

como opinión hacia el Estado, por lo que este se ve en la necesidad de evaluarlas para determinar su accionar.

Como se estableció, en términos generales que, las políticas públicas son reacciones del Estado en cuanto a una problemática específica y que las mismas son un proceso. Aquí, se observa la relación directa debido a que las problemáticas estatales llegan a conocimiento del propio Estado a través de sí mismo, pero lo que proporciona la opinión pública es la forma cómo entiende la problemática la ciudadanía. Este es un elemento definitivo al momento de tomar una decisión al respecto que la complazca.

La política pública, si bien es una reacción del Estado, no es un acto reflejo, sino “un proceso intencional mediante el cual las autoridades públicas, con la eventual participación de los particulares, definen una situación como problemática que debe ser intervenida, establecen ciertos objetivos y seleccionan e implementan determinados instrumentos para alcanzarlos”³².

A pesar de establecer una condicional o simple participación de los “particulares” como ciudadanos, en la formación de las políticas públicas, las evaluaciones de estas deberán responder no solo a las expectativas de sus propulsores, sino a la reducción o desaparición del problema. Con esto, nuevamente, se generará opinión pública; de aquí que la misma es una constante en la formación de la política pública en cuanto a la percepción de la problemática, así como en la evaluación de los resultados, de acuerdo a su aceptación.

1.2 La relación e interacción para la formación de Agenda Setting a través de la opinión pública: Medios de comunicación – Estado – Ciudadanía

1.2.1 Las relaciones existentes

Natalia Aruguete señala que las personas son capaces de “establecer la importancia básica de los asuntos tratados por las noticias”,³³ por lo que para que el proceso de Agenda Setting se materialice requiere de la evolución de la capacidad de los medios de comunicación masiva de instalar el ranking de temas en la agenda pública y, paralelamente, los intereses y la relación personal de la audiencia con estos.

Pero, sin duda, a esto se debe sumar el hecho de la influencia que los medios de comunicación masiva pueden llegar a tener en su interacción con la audiencia (ciudadanía

³² Valásquez, “Hacia una nueva definición del concepto política pública”, 165.

³³ Aruguete, “Estableciendo la agenda”, 33.

y Estado). En este sentido, lograr la identificación de la parte en la que se forma una política pública en la que la zona de influencia de los medios es plausible facilitará el estudio sobre el grado de influencia de la Agenda Setting en las acciones estatales, manifestadas a través de la administración pública.

Establecido esto y volviendo a la línea teórica de los elementos de la Agenda Setting, es importante referirse a la autora Raquel Rodríguez Díaz, quien en su obra *Teoría de la Agenda Setting: Aplicación a la enseñanza universitaria*, destaca tres elementos básicos:

- Los temas (*issues*).
- La relevancia (*salience*).
- Temas familiares o cercanos (*obtrusive*) y temas desconocidos o lejanos (*unobtrusive*).

En este sentido, respecto a los *temas*, la autora los define como “un asunto general, o por decirlo de alguna manera, serían los acontecimientos de siempre que más preocupan a la sociedad, tales como la política, sanidad o economía”³⁴.

Se puede señalar, entonces, que, bajo la perspectiva de la autora, es el conjunto de información que se aglutina de acuerdo a una materia en específico haciendo un tema o conjunto de temas que aparecen de manera continua en el espectro social y estatal, los que pueden ser categorizados de manera sencilla de acuerdo a su naturaleza y a la fuente a la que pertenecen.

Una de las características que la autora demarca para los temas, es que la gran mayoría del tiempo, estos aparecen como elementos problemáticos, que ligado a lo previamente señalado en este trabajo también tendrían que ver con las necesidades o reclamos sociales; en este sentido, el problema es lo que sé que sale al público y genera opinión sobre el mismo, por el hecho de ser tal.

Aquí, la autora agrega un significante y una variable a otros acontecimientos mediáticos y los denomina como *acontecimientos* o *events* que tienen que ver con temas colaterales que responden al momento o a la circunstancia y que son aquellos acontecimientos noticiosos relacionados con “accidentes, entrega de premios o desastres naturales”³⁵. La característica diferenciadora es que estos acontecimientos no aparecen de manera constante, ni tampoco de manera sistemática.

³⁴ Rodríguez, “Teoría de la Agenda Setting”, 29.

³⁵ *Ibíd.*, 30.

Respecto de la relevancia, se puede señalar que por la propia concepción del término, esta hace referencia a la importancia que los medios de comunicación masiva o los actores sociales dan a un tema y, además, nos da un significado de gradualidad, lo que es un gesto de escala de importancia.

En este sentido, Rodríguez ha definido a la relevancia como “el grado de importancia por medio del cual un tema de la agenda es percibido como relativamente importante”³⁶; la autora sostiene que otros expertos en la materia, señalan que este elemento es el más trascendente en la teoría, dado que es el determinante en cuanto a la formación de la agenda.

En este sentido, la autora señala que “el grado de relevancia de un tema en la agenda de los medios determina cómo se forma la agenda pública, cuál es la dirección de su posible influencia y cuáles son los asuntos que los políticos e instituciones consideran en primer lugar para ocupar sus agendas”³⁷.

Finalmente, los denominados temas *familiares o cercanos* y los temas *desconocidos o lejanos* están relacionados a la característica denominada por la autora como “proximidad”³⁸ de la audiencia con un tema, lo que hace que la atención de la audiencia sea el factor determinante en la consideración de los mismos y al momento de la elección de su consideración.

Aquí, se ponen de manifiesto temas que no necesariamente tienen una relación con los medios de comunicación masiva, sino con los cuales el público se identifica, dado que se basan en experiencias propias, puesto que son los que afectan el entorno inmediato o su vida personal, como, por ejemplo, el trabajo o los costos de la vida o encarecimiento del día a día.

Al ser conocidos en una relación directa y basada en la experiencia o la afectación directa en el día a día, poco o nada, ejercerán los medios de comunicación en las relaciones que se establecen a partir de estos. Sin embargo, existe una afectación en el sentido de posicionamiento de gradualidad por parte de los medios.

Por otro lado, los temas denominados como *desconocidos o lejanos*, son aquellos que por su naturaleza, a pesar de ser objeto de información, son considerados como indiferentes por la falta de conocimiento de una audiencia en específico, para lo que sí se acude a los medios de comunicación masiva. Sin embargo, lo complejo en el tratamiento

³⁶ *Ibíd.*, 31.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ *Ibíd.*, 32.

de estos temas es que no responden a un momento específico, dado que pueden ser informados solo por el momento y despertar el interés es irrelevante, salvo los intereses personales.

Ahora bien, como podemos ver de la relación planteada, en lo que respecta a los elementos de la Agenda Setting y la influencia de los medios de comunicación, se observa que los medios de comunicación, en la actualidad, por la cantidad de información y la diversidad ideológica de los mismos, cumplen con todos los elementos planteados por los autores, inclusive, esto sucede con los temas *desconocidos o lejanos*.

1.2.2 Priorización y relevancia pública

De esta manera, se ratifica la influencia, al momento, teórica de los medios masivos de comunicación sobre la agenda, dado que es a través de estos, que se genera el interés en las audiencias y de estas sobre la problemática estatal, convirtiendo muchas veces al Estado en audiencia sobre el ejercicio de comunicar y sobre este el de prestar atención y, por ende, hacer agenda y accionar sobre el mismo.

En la generación de la agenda estatal, tal y como se la ha planteado, hay que considerar que existe cierta estratificación entre los grupos sociales que puedan llegar a influir en la agenda, tanto así que los grados de influencia pueden llegar a determinarlos como los creadores de agenda o los denominados “agenda setters”³⁹. Pero, también, se debe considerar la élite política, la élite económica o la burocracia profesional como las más influyentes en cuanto a las iniciativas de generación de políticas públicas.

El proceso mediante el que el Estado considera cierta información y, en este sentido, genera un accionar determinado, no solo de naturaleza comunicacional, se ve condicionado a la acción de generar relevancia pública, la que está condicionada por un sinnúmero de factores que se producen en la vida cotidiana de la ciudadanía y de esta como parte sustancial de la estructura estatal.

La relevancia pública de la información desencadenada por parte de cualquiera de los miembros de la relación, pero, en este caso, por parte de los medios comunicación, tiene que lograr tal efecto en la consideración estatal, para que sea considerado el ejercicio de la Agenda Setting; y, a partir de esta consideración, el mismo Estado actúa a través de la generación de un accionar integral, considerando como la política pública se dará y

³⁹ Joan Subirats, *Análisis de la Políticas Públicas y eficacia de la administración* (Madrid: Inap, 1989), 54.

manifestará el ejercicio de relevancia completa a través de la relación preestablecida en el presente trabajo.

En este sentido, a lo largo del periodo de gobierno de cualquier jefe de Estado, pueden presentarse un sinnúmero de situaciones o hechos circunstanciales (necesidades): previstos, poco previstos o totalmente imprevistos, de muy diversa índole y naturaleza, por la amplitud y diversidad de los asuntos que la administración pública puede tratar y que, de cierta manera, se ven en la obligación de atender de una manera u otra. Un ejemplo de estos son las “iniciativas de los ciudadanos o problemas específicos que llevan a los jefes de gobierno a tomar una decisión al respecto”⁴⁰.

Estos hechos o situaciones producen decisiones, por parte de las autoridades del Estado, a lo largo del periodo del ejercicio de sus funciones; la generalidad de dichas decisiones se ejecuta necesariamente a través del sistema de administración pública, independientemente, del modelo o tipo de administración que se aplique en el país.

Las acciones que se producen por la vía del Estado en su relación con la ciudadanía hacen que necesariamente se produzca, con base en la relación establecida, un traslado de información por parte de los medios de comunicación, en su labor de dar a conocer las acciones estatales o de la ciudadanía, por el simple hecho de que la fuente de información que manejan es tan amplia como la acciones que cada uno de los ciudadanos pueda tener y el Estado al mismo tiempo.

La teoría de la Agenda Setting, propugnada por Mc. Combs y Evatt, incluye un elemento teórico que se ha definido como la transferencia de prioridades, basado en el énfasis que se da a cada uno de los temas que se colocan ante la opinión pública (relevancia) y el por qué ciertos temas inducen a que se produzcan decisiones políticas más que otros que carecen de una iniciativa de tratamiento estatal, produciéndose la acción de estratificación de temas.

Cuando hay temas que han logrado altos grados de influencia, prioridad y tratamiento por parte del Estado, se puede señalar que existe una influencia directa de parte de la acción comunicacional en la agenda estatal. Por ello, se da la acción de Agenda Setting. Sin embargo, una cosa es que un hecho priorizado sea considerado por el Estado y otra que, efectivamente, este sea tratado a través del sistema de administración pública por medio de una acción (política pública), como ha quedado señalado en párrafos anteriores.

⁴⁰ Agustín Ferraro, *Reinventado el Estado* (Madrid: Inap, 2009), 105.

En la misma línea y atendiendo la naturaleza de lo público y de la forma como se ejecuta una acción dentro del sistema de administración pública, la política pública se refiere a la acción materializada de las autoridades del Estado sobre los intereses políticos, sociales, económicos y culturales que tengan el carácter de públicos. Es decir, una acción o gestión de los asuntos relacionados con los ciudadanos y el Estado; y, el Estado y el Estado (en sus diversos niveles), siempre considerado desde la repercusión en el orden público.

A pesar de la diversidad y dispersión que existe en el mundo de las políticas públicas, se entiende que estas cumplen un proceso que tiene los siguientes pasos: nacimiento (surgimiento), desarrollo, ejecución, seguimiento y evaluación.

El profesor Agustín Ferraro en su obra *Reinventando el Estado* (2009) denomina a la etapa de creación o formación de una política pública como: Formación de agenda, proceso en el que “ciertas ideas o asuntos se difunden, por medio de diversos canales de comunicación, hasta terminar siendo considerados por una institución pública”⁴¹.

Alrededor del proceso de *Formación de Agenda*, existen diferentes actores que interactúan en los canales de comunicación, por lo que se debe entender que el proceso no está restringido solo para actores políticos determinados que pertenecen a las estructuras formales del Estado, sino que existen actores de orden mediático o comunicacional, que son quienes trasladan cierto tipo de información al sistema de administración pública y a los involucrados en esta área. Es decir, en aquellos que pueden tener cierta capacidad de decisión, para que a través de esta, se produzca la interacción descrita y, de esta manera, el Estado recoja inquietudes u otras formas de manifestación, principalmente, ciudadana, para que se produzca la acción de Agenda Setting.

Comprender las relaciones existentes entre los medios de comunicación masiva y el Estado en el proceso de formación de agenda estatal descrito y, además, la influencia que los medios puedan llegar a ejercer en una parte determinada del proceso de formación de una política pública, servirá como el punto de inflexión para explicar la interacción entre los medios de comunicación masiva y el Estado, así como la determinación de accionar en el proceso y hasta la configuración de una forma de actuar. Además, esto permite determinar su grado de influencia para que esta acción se vea materializada a través de la generación de una política pública, como la más alta manifestación de la influencia comunicacional materializada en una acción estatal.

⁴¹ *Ibíd.*, 107.

Con las premisas planteadas en cuanto a la relación, la información, el traslado y el accionar del Estado, a través del estudio del caso planteado, se indagará si el proceso descrito se ajusta al planteamiento de la Teoría de la Agenda Setting y si el punto de inflexión en el proceso de formación de políticas públicas es el punto exacto donde se dará la influencia planteada y adecuada.

En el caso de no manifestarse este punto teórico; en el presente estudio se tratará de proponer otro punto de inflexión o, en su defecto, plantear el proceso de Agenda Setting como un recorrido comunicacional integral que afecta a todo proceso de formación de una política pública en sus variables de acuerdo con los actores que intervienen.

Este proceso hace hincapié en la problematización de un conjunto de hechos, datos y factores que hacen que un asunto sea de interés público. Este asunto que es reforzado bajo la idea de información relevante y que es atendible por el Estado (que por esencia es político), será abordado desde la relación comunicacional planteada en la que la selección de problemas responderá a la carga de información que traen. Su abordaje se llevará a cabo a través de los medios masivos de comunicación, en el análisis del caso de estudio, de acuerdo a la problemática planteada.

Capítulo 2

Caso de estudio: Agenda Estatal, su influencia y la materialización de las políticas públicas

2.1 Contexto y objetivos específicos

El objetivo de la tesis fue planteado como realizar un análisis del proceso de Agenda Setting en el marco de la relación existente entre los medios de comunicación masiva y el Estado en el camino procedimental de la formación de una agenda estatal, que se manifiesta a través de la generación de políticas públicas, utilizando como caso de estudio a la labor de cobertura que ejecutaron dos medios de comunicación televisivos en relación a los casos abuso sexual a menores de edad en el Ecuador en el último cuatrimestre del año 2017.

A través de los objetivos específicos⁴², se tratará de determinar la complejidad de las relaciones que se plantean en la interacción: medios de comunicación y Estado de manera directa; y, en segundo lugar la identificación del tipo de actores que intervienen en esta relación preconcebida; y, sí su calidad, como entes estatales de diversos niveles, genera o no una influencia determinada en el proceso de formación de una política pública.

La Teoría de la Agenda Setting, conforme se ha explicado en la parte inicial del trabajo, responde a una interacción de una serie de elementos que influyen en la relación: ciudadanos – Estado, que se manifiesta a través de los medios de comunicación masiva, para el caso específico, la televisión, alrededor del tratamiento de un problema que se presenta, y que es o debe ser atendido por parte del Estado.

Para el análisis del caso, como parte del encuadre que se requiere para el mismo, partimos con una premisa, esta es la existencia de una relación directa entre los medios

⁴²Objetivo específico 1: Analizar la relación los medios de comunicación masiva: la televisión, en el proceso de formación de la agenda estatal a través de la aplicación Teoría de Agenda Setting. Objetivo específico 2: Estudiar el caso de la difusión televisiva del abuso sexual a menores de edad en Ecuador en el último cuatrimestre del año 2017, a través del cual se demuestre la relación existente entre los medios de comunicación masiva y el Estado para la formación de políticas públicas.

de comunicación masiva y el Estado; misma que nos ayuda a la comprensión generalizada del espectro en el cual estudiaremos este caso.

Esta relación directa significa que la interacción es constante y de doble vía; los medios de comunicación masiva determinan una agenda con base a dos situaciones: una, la actuación estatal y la cobertura que dan a la misma; y, dos, sus investigación o producción noticiosa, que es la que forma parte del material de la develación de problemas estatales que tienen que ser atendidos por el Estado en todos sus niveles.

Comprendida esta relación, se analizará de qué manera, los medios de comunicación influyen en el movimiento de aparato gubernamental, en cualquier de sus niveles, como una reacción directa y no condicional a la información que se produce; esto es de acuerdo a la cantidad de mensajes y al contenido de los mismos; ya que, a través de la metodología planteada podremos establecer si es que estos tienen contenido estrictamente informativo o en su defecto tienen una carga ideológica respecto de un llamado de atención al Estado.

A partir de la relación que se establece, el Estado empezará a producir reacciones, las mismas que pueden o no guardar una secuencia lógico dentro del marco de la producción de una política pública. Por otro lado, las reacciones también pueden ser simplemente aisladas; en este sentido calificaremos al mensaje de los medios y su periodicidad en una constante interacción en la formación de una política pública.

Para hacer el análisis del casos, iniciamos con la relación primaria en la que el Estado y los medios interactúan, donde la generación de información sin una estructura se produce como un conglomerado de datos, y que a su vez pasó por un primer proceso de estructuración y orden, estrictamente mediáticos; para posteriormente salir a la luz pública sin esperar una reacción estatal, sino que esta es considerada por parte de las autoridades en su diario quehacer, y por los ciudadanos como una fuente de información.

En esta primera parte de la relación debemos considerar que no es la única que produce relevancia nacional, o es considerada por parte de los actores estatales; sino que, en este diario vivir de la producción de información, interacción estatal y acciones del gobierno de turno, se producen casos de notoriedad nacional, que por su relevancia requieren de una investigación directa por parte de periodistas y medios, casi siempre de acuerdo con la temática tratada y la atención que esta produce.

En una segunda instancia, y como parte de sus investigaciones, los periodistas usan un contexto y fondo circunstancias específicas que, inclusive no son conocidas por parte del Estado, y que constituyen las investigaciones, en este caso de carácter privado,

las que, muchas veces, develan información que producen efectivamente un movimiento estatal, como es el caso que plantea analizar en este capítulo; es decir, ya no solo no encontramos frente a una producción de datos e información, sino ante la secuencia lógica propia de una investigación con un determinado orden y con develaciones paulatinas y continuas de datos, que en este caso inclusive abordan una expansión territorial.

Resultado de lo anteriormente expuesto, podemos notar que se produce un efecto en el espectro de la opinión pública ante una diversidad de casos de estudio o casos investigación periodística; esta dinámica periodística se ha acrecentado en el país en los últimos tiempos, de acuerdo con el entorno de la volatilidad política en la que nos encontramos como país y constituye una fase de reacción propia de la interacción.

Un ejemplo de lo anterior suponen los escándalos de corrupción, mismos que a través de reportajes periodísticos han logrado alcanzar el estatus de noticia *criminis* lo que ha hecho que la Fiscalía General del Estado actúe de manera inmediata a través de los procedimientos en el campo del Derecho Penal; investigaciones de aportes de campañas electorales que se han judicializado o que requieren de investigaciones de carácter administrativo, y en sí diarios acontecimientos que llaman la atención por parte del Estado y del público en general.

Es por eso que, la determinación exacta de la relación que existe entre la información, (la forma de producción de esta) y la manera de difusión que los medios de comunicación masiva conducen a la formación de una agenda estatal; lo que compete determinar es, específicamente, en qué momento de la formación de la política pública, y a través de qué elementos de la Teoría de la Agenda Setting se pone de manifiesto la interrelación que se pretende demostrar a través de la reacción estatal.

Podemos señalar que en virtud de lo señalado, en este caso se puede ver claramente la secuencia de la relación sigue el siguiente orden:

1. Producción de información y datos.
2. Investigaciones periodísticas frente a los datos producidos.
3. Generación de opinión pública frente a la exposición de casos.
4. Producción de reacciones estatales.

Con lo anterior, es necesario una calificación de la información, de acuerdo con el grado de influencia o los parámetros de la direccionalidad, esto es desde el emisor como una unidireccionalidad o multidireccionalidad en caso de interacción con el Estado; o en su defecto si la relación es directa o esta se ve intermediada por parte de un actor o actores.

Por otro lado, la relación preestablecida producirá un efecto, esto es el movimiento o no por parte del Estado, lo que denotará si efectivamente existe la influencia de los medios; esto en consonancia con el objetivo específico número 2, que a través del caso de estudio en el que se tratará de visibilizar la generación de una política pública real, de acuerdo con los elementos constitutivos de estas, a través del seguimiento del autor que determina el ciclo y funcionamiento base, desde la teoría de la administración pública.

Los diversos casos en los que el Estado se manifiesta a través del movimiento de su aparato y que efectivamente dicha reacción se ha generado a través de la exposición mediática de elementos que pueden considerarse como trascendentales para su tratamiento y, de acuerdo a lo planteado como problemas a ser solventados, no guardan una similitud entre estos; sin embargo vale considerar la trascendencia social por la son recogidos.

En el caso del abuso sexual de menores, se puede considerar como un problema de relevancia nacional en el que se pone de manifiesto la transgresión de derechos personalísimos de un grupo de atención prioritario, como son los menores de edad.

En este sentido, la administración pública y las políticas públicas como instituciones nacionales llamadas a solucionar el problema, abordaron a este desde una política de estado que derivó inclusive en la convocatoria a una consulta popular en abril de 2018; situación que desde la Ciencia Política podrá ser establecida como un mecanismo de legitimación social de un gobierno temporal; que al mismo tiempo consideró el tipo de pregunta que se realizaba en cuanto a los delitos de abuso sexual contra menores de edad y la forma en la que se consultó.

Finalmente, los costos de lo que supone, no solo la consulta popular como herramienta de democracia y legitimación de Estado, sino lo que compete a la capacitación de los actores en el aparato judicial del Ecuador en cuanto a la reconfiguración del delito que se establecía en la consulta, configura un gran movimiento por parte del Estado para solventar la problemática nacional.

Con todos estos factores, lo que se determinará en este caso tan sonado es cómo y en qué momento de la formación de una política pública se da la influencia de los medios de comunicación masiva y la afectación o no de la información es esta en cuanto a su contenido.

2.2 Selección del caso y metodología de aplicación: El abuso sexual de menores de edad y su abordaje a través de los medios televisivos en el último cuatrimestre del año 2017

Como primer punto señalaremos el porqué de la selección de caso planteado. En este sentido, hay que señalar que los abusos sexuales a menores de edad en el Ecuador develados en el año 2017, constituye un clivaje de índole político en su tratamiento por parte del Estado, debido a que, una vez que se iniciaron los primeros reportes en el Ecuador, cada semana dentro del tiempo establecido de análisis (último cuatrimestre del año 2017) se dieron a conocer casos a escala nacional; produciéndose un efecto de continuidad en lo que se refiere a la atención mediática de los mismos, situación que no se había producido previamente en el país y que la producción mediática produjo una reacción inmediata por parte del Estado, en sus diferentes niveles e instancias. Se puso de manifiesto de manera específica el efecto de acción-reacción a través del cual, reacción estatal respondía a las investigaciones expuestas por los medios de comunicación de acuerdo a la secuencia que estos mantenían.

Con respecto a la selección del tiempo, debemos señalar que, el efecto que produjo el caso, tiene como antecedente el hecho de que el abuso sexual de menores de edad en el Ecuador, no es un fenómeno aislado; el mismo se ha puesto de manifiesto siempre como una constante y un problema social, sin embargo se ha tomado como referencia este periodo de tiempo, debido a la gran atención que tuvo en el ámbito periodístico y cómo este fue tratado por los medios de comunicación, además de la continuidad como objetivo de investigaciones en el ámbito mediático. Además que se seleccionaron 4 meses en virtud de que, en el primer mes el caso no tienen mayor atención en los medios de comunicación y se nota una marcada con el segundo, el mismo que tienen una atención casi diaria de la problemática del país.

Por otro lado, como parte y efecto se consideró a la reacción en el ámbito estatal en lo que tiene que ver con la producción de información respecto de cómo el Estado atendió la problemática; en este sentido, las diferentes institucionales estatales, produjeron reacciones inmediatas de manera dispersa.

Finalmente, después de una búsqueda y solicitud de datos duros en las instituciones estatales encargadas, en este caso Ministerio de Educación, se puede concluir que en los medios oficiales de estas, la información no solo fue dispersa, sino desordenada, situación que respondía a una lógico de desatención del problema y falta de capacidad de reacción institucional; además de que, las cifras entregadas de manera

pública responden a la presión social de la develación de las mismas, sin un orden estructural o un objetivos específico, que en este caso es la base solución al problema. cabe señalar inclusive que existen contradicciones entre las instituciones involucradas en la atención judicial del tema.

Se tomó en cuenta, el estudio “*Una mirada en profundidad del acoso sexual a menores de edad en el Ecuador*”, realizado por Unicef Ecuador en colaboración con el Ministerio de Educación, como único documento formal en el que existen pronunciamientos de cifras por parte de autoridades públicas, el que señala los siguientes resultados, de manera general:

- Desde 2008 hasta octubre de 2017, el Ministerio de Educación contabilizó 919 denuncias de violencia sexual en espacios educativos, lo que equivale a un promedio de 102 casos cada año. Antes de este período no existen estadísticas⁴³.
- Del total de casos se desprende que el 51% (469) fueron cometidos por docentes. En estos delitos también están involucrados compañeros de las víctimas, conserjes y hasta conductores de buses de transporte escolar⁴⁴.
- Las cifras se elevan a partir de 2014. En ese año se reportaron 34 denuncias, mientras que en 2015 la cifra llegó a 94; en 2016 a 389; y de enero a octubre de 2017 suman 402⁴⁵.
- Fuera del sistema educativo se registraron 8 denuncias de delitos sexuales en 2014; en 2015 se reportaron 15; en 2016 llegaron a 142 y de enero a octubre de 2017 se contabilizaron 172⁴⁶.

Cabe resaltar, que no existe una estadística por parte del Estado en cuanto al número de casos ni a la temporalidad, debido a la desconcentración de competencias de los entes involucrados, salvo el aportado; por ejemplo y del mismo informe, se establece que, según cifras de la Fiscalía y del Consejo de la Judicatura, en 2015 reportaron 264 delitos sexuales en espacios educativos, mientras que el Ministerio de Educación habla de 94 casos⁴⁷, solo como un ejemplo de la dispersión de datos.

La selección de este caso para efectos del estudio, como ya fue expuesto se produjo ante las preocupaciones diarias de la ciudadanía y las respuestas de las

⁴³ Ecuador Unicef, *Una mirada a profundidad del acoso sexual a mneores de edad en el Ecuador* (Quito: UNICEF, 2017), 45.

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ *Ibíd.*

autoridades de turno, ante la paulatina develación de casos conforme la cobertura mediática aumentaba, conforme se expondrá en el análisis cuantitativo de este capítulo; tanto es así que, entre las graves acusaciones de la falta de interés del Estado como una medida paliativa, los organismos de rango realizaron un primer esfuerzo, no preventivo sino reactivo a través de la creación del Protocolo de entrevista forense⁴⁸, en el año 2017, mediante escucha especializada, para niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de abuso sexual.

Además, se provocó, como era lógico, una reacción casi inmediata, esto es en menos de 48 horas, según registros noticiosos⁴⁹, no solo por parte del Estado a través de las autoridades competentes, sino que la confluencia de varios factores determinados, como: la reacción social, la falta de políticas legales, la falta de programas de prevención del tipo de delito que se configura, entre otros; lo que provocó una acción mediática por parte medios y periodistas sobre el tema; abordándose el problema desde diferentes ópticas y líneas de argumentación.

Las líneas de argumentación a través de las que los medios de comunicación abordaron el tema respondieron a una dispersión en la materia, debido a la ausencia de antecedentes en el tratamiento del problema social que se configuraba; y, la reacción del Gobierno no se hizo esperar, en el mismo sentido; además, los diferentes actores involucrados a nivel estatal, lograron para sí mismos cierta capitalización política de manera individual y no se manera integral como Estado con sus reacciones ante la problemática; de la misma forma, las responsabilidades que cada una de las autoridades asumían eran dispersas y el tratamiento del problema nunca fue realizado como un todo, es decir como una política pública; solo en noviembre de 2017, se conforma una mesa de trabajo conjunta y se da una influencia directa en la política estatal con la decisión de incluir una pregunta en la consulta popular venidera en la época.

Esta reacción se ajustó al mecanismo y ciclo de formación de una política pública que se seguirá como referencia en el trabajo, en este caso la propuesta por parte del autor Agustín Ferraro, como fue especificado en el Capítulo I de este trabajo; es decir, se vislumbraba, a primera vista, un efecto en las reacciones del Estado provocada por los

⁴⁸ Ecuador ONU, “Ecuador institucionaliza protocolo de entrevista forense para niños víctimas de abuso sexual”, *ONU*, 2019, <https://www.un.org/ecuador-institucionaliza-protocolo-de-entrevista-forense-para-ninos-victimas-de-abuso-sexual/>.

⁴⁹ En el anexo 1 de este estudio, se especifica que la primera develación de un caso fuerte de abuso se produce en 11 de octubre de 2017, al que el Ministerio de Educación reacciona el 12 de octubre, a través de su representante. Esta situación es recogida por el medio de comunicación Ecuavisa, el 13 de octubre de 2017.

diversos reportajes y noticias que se dieron en el espectro nacional y que al considerar a actores determinados en los múltiples niveles del Estado, la reacción sería de la misma forma, esto es: multinivel, sin considerar las competencias de los organismos del Estado, sino las actuaciones de los representantes que eran trastocados a través de las notas periodísticas que en un pico máximo llegaron a tener casi una temporalidad diaria, solo separada por los fines de semana.

A raíz de esto, para evitar la dispersión en el análisis que corresponde a este estudio, se ha decidido el abordaje por parte de 2 medios de comunicación televisivos, los mismos que responden a una selección determinada, debido a que se encuentran en un mismo espacio; esto es, escala nacional, televisivos y franja horaria similar, con la mayor credibilidad del país.

2.3 Metodología de análisis

La metodología utilizada en esta investigación es cualitativa para la obtención de profundidad, contenido y efectos, más que amplitud en lo que respecta a una gradación de influencia de los medios de comunicación masiva a través de la evaluación de mensajes concretos que produjeron, por así decirlo, una reacción estatal; y, adicionalmente y como consecuencia de lo anterior, se entenderá a la reacción social, ya que la misma fue recogida en los mismos espacios mediáticos.

Esta acción permite analizar la situación social desde el enfoque que se ocupa de los individuos como miembros de un grupo social en relación a la interacción con los medios de comunicación masiva y de éstos con el Estado, con esto se pretenderá dar solución a la pregunta planteada para este trabajo: ¿Cómo, en el marco de la relación entre los medios de comunicación masiva y el Estado, se da una influencia por parte de éstos en la agenda estatal para la formación de una política pública?

Para el análisis cualitativo se ha considerado al estructuración de “variables” de incidencia, las mismas que son aceptadas como parte de la investigación cualitativa, tal es el caso de los autores: Gregoria Rodríguez, Javier Gil Flores y Eduardo García Jiménez quienes dentro de la obra: *Metodología de la Investigación Cualitativa*”, señalan que el informe de investigación “[...] elementos como la definición de variables, el muestreo, los instrumentos de recogida de datos están presente en el informe [...] los resultados

surgen directamente de la aplicación de tales técnicas analíticas, llevando en ocasiones [...] a la determinación de agrupamientos”⁵⁰.

Para este caso, se aplicará el análisis de dos variables respecto del análisis de los contenidos televisivos en virtud de la amplia información que se dio respecto del mismo en cuanto a la exposición mediática del tema en relación a la formación de la agenda estatal, y que son plenamente identificables a través de la lectura y las noticias que se presentan, por el hecho de acudir a noticias antiguas.

Como fue señalado, se especificaron dos medios de comunicación con espacios televisivos: Ecuavisa y Teleamazonas y la metodología de obtención de la información se dio a través de la exploración a través de la página web de los mismos con el uso de las palabras clave: abuso, sexual, menores, aampetra, Fiscalía; cuyos resultados se los encuentra en el Anexo 1 de este trabajo.

La temporalidad de selección del caso de estudio representa estrictamente a una preselección y análisis del ámbito noticioso; se seleccionó el último cuatrimestre del año 2017, para que de esta manera se considere al mes de septiembre como un mes de inicio en el que no se produjo ninguna noticia con incidencia en este tema, debido a que en un ejercicio previo de búsqueda noticiosa, no existían mayores casos y noticias que aborden el tema

Por otro lado la variación del mes de octubre en el cual se llegó al pico máximo noticioso; noviembre como mes de estabilización y diciembre como el mes en el cual no existieron mayores reacciones mediáticas respecto del tema una vez que el Estado genera una política pública a través de la pregunta 4 de la consulta popular 2018, considerada esta como una política pública preventiva.

Para la selección de variables seguiremos al autor Mauro Wolf a través de su obra *La investigación en la comunicación de masas*, en la que señala específicamente que existe un hecho relativo a la influencia de la audiencia en cuanto a la proporcionalidad de la investigación que se debe realizar por cuanto la información que se produce es mayor. Así determina que:

Cuanto mayor es la exposición a un determinado tema, tanto mayor es el interés y, a medida que el interés aumenta, mayor es la motivación de la gente para saber más. En cualquier caso, aunque la relación entre motivación y adquisición de conocimientos es

⁵⁰ Gregorio Rodríguez, Javier Gil y Eduardo García. *Metodología de investigación cualitativa* (Málaga: Ediciones Aljibe, 2016).

proporcional a la posibilidad de estar expuestos a determinados mensajes [...]”⁵¹ (Wolf 1987, 18).

Al haber marcado como rango de estudio a las coberturas televisivas como el medio ambiente donde se desarrollaría el análisis, tenemos que establecer que uno de los factores que inminentemente marca la diferencia en la percepción y recepción del mensaje es definitivamente otro de los factores que Wolf establece para el estudio de la comunicación; este es la credibilidad del comunicador.

El autor señala que la credibilidad del autor o la reputación de la fuente son factores que definitivamente influyen “en los cambios de opinión que pueden obtenerse entre la audiencia y, consecuentemente, si la falta de credibilidad del emisor incide negativamente sobre la persuasión”⁵². Con lo que el propio autor concluye que a pesar de existir mensajes idénticos, los mismos pueden tener una eficacia diferente en relación a la fuente, la que puede ser considerada como fiable o poco fiable.

Sin embargo, de que este autor considera esta variable de comunicación en relación a la influencia sobre la audiencia; la volatilidad de la audiencia y la dispersión que existe en las fuentes de información de nuestro país, hará que la misma se descarte como un elemento de influencia en la Agenda Setting.

Indudablemente, y para efectos mucho más pronunciados en el caso específico, otro de los elementos que el autor establece para los análisis de casos relevantes es aquel que se ha definido como “efecto *primacy*”⁵³, el mismo que se entiende como la eficacia de las argumentaciones en la primera o final posición de los mensajes, y si el mismo tiene o no argumentación a favor y en contra.

Así el efecto *primacy* es aquel en el que se comprueba una mayor eficacia de los argumentos iniciales; o por el contrario el efecto *recency* cuando resultan más influyentes los argumentos finales.

En relación a este tema, y siguiendo la línea del autor, quien señala que, aunque no de una manera estable hacen que la familiaridad con el tema de algunos destinatarios tenga un efecto *recency*; mientras que en el desconocimiento de la misma o ante la ambigüedad de este, el efecto sea de carácter *primacy*.

Bajo estos preceptos se procederá con el análisis cualitativo en virtud de las variables de *recency* o *primacy*, situación que colocará el espectro de la funcionalidad o

⁵¹ Mauro Wolf, *La investigación en la comunicación de masas* (Barcelona: Paidós, 1987), 18.

⁵² *Ibíd.*, 22.

⁵³ *Ibíd.*

no para la generación o no de una política pública, desde la perspectiva del autor del estudio y con la realización de un grupo focal, una vez generada la recopilación aplicada o cinco personas: dos abogados con experiencia en el ejercicio de la función pública y análisis mediático, un ingeniero mecánico con conocimiento de realidad y nacional, una economista jubilada y un bachiller.

Con respecto al rol que el Estado tiene en la generación de la información, para efectos de entendimiento de este trabajo, hay que recalcar que el mismo requiere de otro tipo de evaluación, ya que este es la fuente propia de la reacción a través de su organización multinivel, por lo que la acción de comunicación será tomada como la reacción que el Estado dio a la información generada, a través de los diferentes actores que se manifestaban en cada una de las noticias conforme a su evolución.

La segunda variable para el análisis del caso que será tomada en cuenta, tiene que ver a lo que Wolf ha denominado como “la explicitación de las conclusiones”⁵⁴, como parte del efecto *primacy*; por lo que la pregunta que el mismo supone es la siguiente: “La pregunta que preside este campo de investigación es si es más eficaz un mensaje que explicita las conclusiones de las que quiere persuadir o bien uno en el que están implícitas y han de ser inferidas por los destinatarios”⁵⁵.

Para este análisis, se abordará como tendencia de estabilidad la que el propio autor presupone como: “el grado de implicación del individuo en el tema tratado: cuanto mayor es la implicación, más útil es dejar las conclusiones implícitas”⁵⁶. Asimismo, cuanto más profundo es el conocimiento del público sobre el tema o cuanto más alto es el nivel de prestaciones intelectuales, menos necesaria es la explicitación de las conclusiones.

2.3.1 Selección de los medios de comunicación y temporalidad de análisis

La selección de los medios de comunicación televisivos responde a dos criterios aceptados dentro de lo que se refiere a la investigación cualitativa expresada por el autor: Miguel Valles, en su obra *Técnicas Cualitativas de Investigación Social*, quien establece que para la aplicación de un muestreo cualitativo en el que se establezcan “contexto relevantes al problema de investigación”⁵⁷ (Valles 1999, 90) deberán aplicarse los criterios de: heterogeneidad y de accesibilidad. En el ejemplo que el autor establece para

⁵⁴ *Ibíd.*, 23.

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ *Ibíd.*, 24.

⁵⁷ Miguel Valles, *Técnicas Cualitativas de la Investigación Social* (Madrid: Síntesis Sociológica, 1999), 90.

la explicación de estos criterios, el mismo contrapone a los barrios contrapuestos con el propósito de abarcar las variaciones entre los mismos.

Para este caso seleccionamos dos medios de comunicación televisiva de escala nacional: Ecuavisa y Teleamazonas, con lo que se cumple el criterio de heterogeneidad aceptado por la Metodología Cualitativa, citada.

En segundo lugar, el propio autor establece el criterio de accesibilidad, en el que se toma en cuenta los “recursos disponibles” (Valles 1999, 90); esto es la variación que el investigador tienen para llegar a los contenidos que se espera.

Para el presente caso, los dos medios de comunicación guardan un repositorio temporal y secuencial de las noticias a los que se accede a través de sus respectivas páginas web de Ecuavisa⁵⁸ y Teleamazonas⁵⁹, las que con la utilización de las palabras clave: “abuso sexual”, “menores de edad”, “2017” arrojan los resultados con su respectiva nota televisiva.

Para este caso no se utilizaron otros medios de comunicación televisiva ya que no existe un acceso adecuado a los criterios de búsqueda temporal y por palabras clave respecto de los contenidos noticiosos.

Con estos criterios, se cumple el rigor metodológico investigativo a través de lo que se plantea el estudio del caso a través de las variables de contenido: *primacy*, *recency* en dos medios de comunicación.

Con respecto a la temporalidad que se ha seleccionado, y como se ha señalado previamente, esto es el último cuatrimestre del año 2017, respecto a una secuencia lógica de abordaje por parte de los medios de comunicación seleccionados, en virtud de cuándo se empezaron a informar los casos de abusos sexuales de menores de edad, inclusive casos no expuestos previamente o que las autoridades públicas desconocían o no tenían registro bajo ninguna circunstancia.

Los casos tienen una preponderancia mediática a partir del 15 de octubre de 2017 como una fecha hito, considerada así por los propios medios de comunicación, y como se verá del análisis que se realiza como parte del estudio.

El mes de septiembre, que debería ser el primer mes de análisis no presenta ningún dato o abordaje mediático, por lo que el mes de referencia inicial, únicamente es tomado de esta manera como elemento diferenciador al mes en el que explotan las noticias, las coberturas y por ende las acciones del gobierno.

⁵⁸ <https://www.ecuavisa.com/tags/abuso-sexual-escuelas?page=1>.

⁵⁹ <http://www.teleamazonas.com/etiqueta/abuso-sexual-ninos/>.

2.4 Antecedentes legales, conceptuales y del caso de estudio: “El abuso sexual a menores de edad en los colegios del país y su atención por parte de los medios de comunicación seleccionados para el estudio”

Dentro de los antecedentes que debemos considerar para efectos de lo que constituye el abuso sexual podemos señalar que la legislación de todos casi todos los Estados a nivel mundial y con especial atención en la región, garantizan la intimidad y la privacidad de las personas como derechos fundamentales e inalienables del ser humano.

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 66, numeral 3, habla sobre el derecho a la intimidad personal, que, incluye: la integridad física, moral y sexual”. El número 20 de este mismo artículo reconoce el derecho a la intimidad personal y familiar.

Esta norma por su carácter de programática configura un sistema de protección estatal a los derechos en general y a este derecho en específico, por lo que el propio Estado toma y califica a varios mecanismos para hacer efectiva dicha protección.

Cabe recalcar que el Estado es el único garante de los derechos a través de sus actuaciones, y para materia de este estudio, será a través de lo que se puede llamar como el sistema básico en el ámbito penal como una política pública. El Artículo 178 del Código Orgánico Integral Penal establece:

Art. 178. Sobre la violación a la intimidad determina que la persona que sin contar con el consentimiento o autorización legal acceda, interprete, examine, retenga, grabe, reproduzca, difunda o publique datos personales, mensajes de datos, voz audio y video, objetos postales, información contenida en soportes informáticos, comunicaciones privadas o reservadas de otra persona por cualquier medio, será sancionada con pena privativa de libertad de un año a tres años⁶⁰.

Según datos puestos a consideración de la sociedad a través de un ejercicio de Agenda Setting mediático podemos encontrar un estudio que a través de una nota periodística fue realizado por el diario El Telégrafo, con fecha 17 de diciembre de 2017, en el que se pone de manifiesto los siguientes datos específicos, esto en referencia a los casos que se produjeron en centros educativos escolares a escala nacional.

El medio de comunicación señalado realiza esta nota, que es la primera que aborda datos esenciales con base al estudio denominado *Una Mirada en profundidad al acoso*

⁶⁰ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, 10 de febrero de 2014, art.178.

Escolar, previamente citado, como fuente primaria de información, mismo que ya es considerado en este estudio, y que además se constituye como un único informe nacional del caso, se ha señalado como que:

- Desde 2008 hasta octubre de 2017, el Ministerio de Educación contabilizó 919 denuncias de violencia sexual en espacio educativo, lo que equivale a un total de 102 casos al año. Dato proyectado con base a los números totales y no a una estadística de fuente estatal⁶¹.
- Las cifras se elevan a partir del año 2014 en el que se reportaron 34 denuncias, en el 2015 un total de 95, para el 2016 fueron 389 y de enero a octubre de 2017 se reportaron un total de 402 denuncias; denotando así un grave y alarmante incremento de denuncias⁶². Aquí, realizamos una primera suposición a través de la que el sesgo de los denunciadores se veía eliminado conforme a la proliferación de casos que se suman a los totales y a la anuencia de receptividad por parte de las autoridades competentes
- Respecto de los totales de abusos, cabe recalcar que el mismo estudio hace una diferenciación con los casos que fueron reportados fuera del sistema educativo nacional con los siguientes totales:
 - o 2014: 8 denuncias.
 - o 2015: 15 denuncias.
 - o 2016: 142 denuncias.
 - o 2017: 172 denuncias.
- Se reporta un primer nicho de desinformación que demostró y denostó la necesidad de una política pública cuando el propio artículo se señala:

Por ejemplo, según cifras de la Fiscalía y del Consejo de la Judicatura, en 2015 reportaron 264 delitos sexuales en espacios educativos, mientras que el Ministerio de Educación habla de 94 casos. De esos 264 casos, 152 se dieron en las aulas de los establecimientos educativos. Lo curioso es que solo 24 fueron denunciados por las autoridades del ramo; se realizaron 84 audiencias de juzgamiento por delitos sexuales en espacios educativos y apenas 57 tuvieron sentencias. El Ministerio de Educación informó que ha referido a 453 docentes investigados por abuso sexual⁶³.

⁶¹ El Telégrafo, “Ecuador: 102 casos de abuso sexual en centros educativos al año”, *El Telégrafo*, 11 de diciembre de 2017, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/1/ecuador-102-casos-de-abuso-sexual-en-centros-educativos-al-ano>

⁶² *Ibíd.*

⁶³ *Ibíd.*

La gran cantidad de denuncias que se reportaron en estos periodos de tiempo, fueron la base o el motivo sustancial para que se produzcan iniciativas estatales respecto de esta problemática, como se identificó en el análisis realizado para este ejercicio, lo que se refleja en el Anexo 1 del estudio, en cuanto al movimiento del mes de noviembre con especificaciones estatales, como:

- Iniciativas legislativas en la Asamblea Nacional a través de la Comisión de Educación de reformas al Código Integral Penal para el endurecimiento de penas respecto del delito, anunciado el 13 de octubre de 2017 y reforzado el 22 de noviembre de 2017.
- Se anunciaron varias acciones por parte de los Ministerios, de acuerdo a sus competencias como:
 - o Creación de Policía especializada en el tema.
 - o Trámites específicos de prosecución del delito.
 - o Reforma legislativa al Código Integral Penal con la finalidad de crear la imprescriptibilidad de los delitos relacionados al abuso sexual de menores.
 - o Conciliación de los procesos sancionatorios de acuerdo al ámbito de competencias de las autoridades involucradas, esto es administrativas (ámbito de educación) y penales (ámbito judicial).
 - o Fortalecimiento de la educación en valores de manera preventiva, tanto para estudiantes como para docentes de centros educativos.
 - o Propender a sistemas de vigilancia en los centros educativos a través de cámaras de vigilancia.

Se seleccionó el informe de Unicef Ecuador debido a que el mismo se consideró por las propias autoridades como el que más se acercaba a los datos de manera general, debido a que las instituciones gubernamentales encargadas, cayeron en el error generalizado de información, ya que el mismo hecho de que la información radicaba en varios autores según la dispersión de competencias, hacía que las cifras que se puedan obtener de instituciones como Fiscalía, DINAPEN, Asamblea Nacional, radiquen exclusivamente en el conocimiento de los caso que llegan a su conocimiento; y, no de manera generalizada a escala nacional. El estudio señalado responde a la obra referida la que por parte del Ministerio de Educación, UNICEF y *World Vision*, quienes lo

denominaron como: “la primera investigación a nivel nacional sobre acoso escolar para evidenciar la problemática y tomar acciones para prevenirlo”⁶⁴.

La tardía reacción del Estado y con un protocolo insuficiente, y con la dispersión de responsabilidades señaladas, produjo que, la Función Ejecutiva en uso de sus funciones y atribuciones constitucionales la pregunta de consulta popular para el año 2018: “¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes, según el Anexo 4?”⁶⁵.

A través del que se establecían las siguientes reformas a la Constitución y el Código Integral Penal:

Añádase al numeral 4 del artículo 46 de la Constitución un segundo inciso con el siguiente texto: “Las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niñas, niños y adolescentes serán imprescriptibles”.

Sustitúyase el numeral 4 del artículo 16 del Código Orgánico Integral Penal por el siguiente texto: “Las infracciones de agresión a un Estado, genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas, peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, las acciones legales por daños ambientales; y, los delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niños, niñas y adolescentes, son imprescriptibles tanto en la acción como en la pena”.

Sustitúyase el inciso final del artículo 75 del Código Orgánico Integral Penal por el siguiente texto: “No prescriben las penas determinadas en las infracciones de agresión, genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas, crímenes de agresión a un estado, peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, daños ambientales y, contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niños, niñas y adolescentes”⁶⁶.

Los resultados de la consulta popular 2018 en relación a la pregunta especificada, fueron los siguientes:

⁶⁴ Ecuador Ministerio de Educación, “Una mirada en profundidad al acoso escolar en el Ecuador: Violencia entre pares en el sistema educativo” *Ministerio de Educación*, 2016, https://educacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2017/05/Una_mirada_en_profundidad_al_acoso_escolar_en_el_Ecuador.pdf

⁶⁵ Ecuador, *Resultados del Referéndum y Consulta Popular 2018*, Registro Oficial 180, 14 de febrero de 2018.

⁶⁶ *Ibíd.*

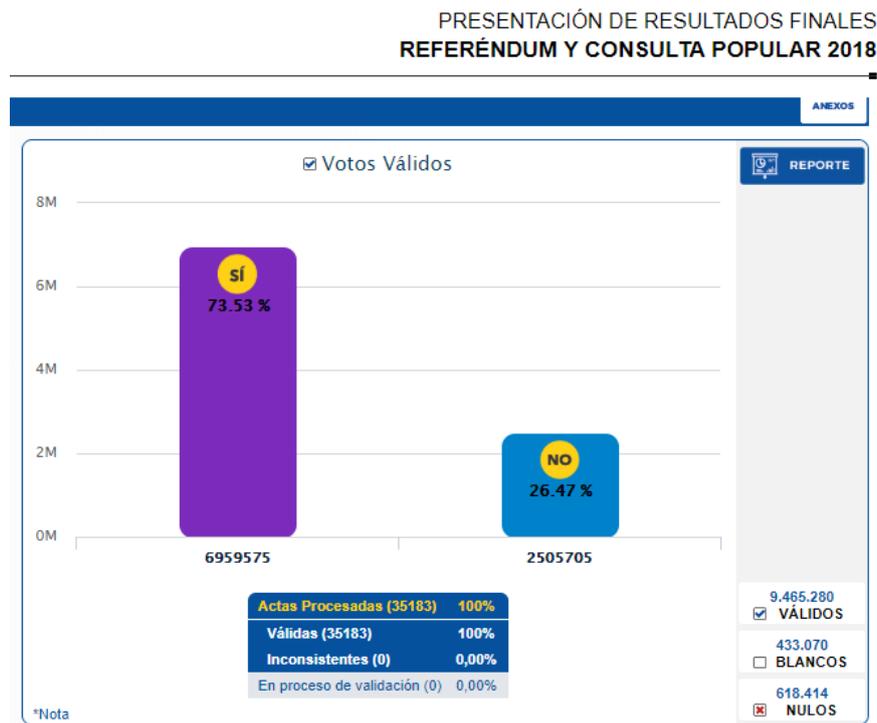


Figura 1. Gráfica de resultados de la pregunta 4 del Referéndum y Consulta Popular 2018. Publicado en la página web del Consejo Nacional Electoral.

2.4.1 Análisis de los resultados del caso

En el marco de este caso planteado corresponde la revisión de cómo los medios de comunicación recogieron las apreciaciones del caso en virtud de los esquemas planteados en lo que corresponde a las dos variables planteadas: exposición y elementos de conclusión (*primacy vs. recency*), los que son recogidos en el anexo del presente trabajo.

El tiempo de evaluación se determinó específicamente como un paso previo a la convocatoria a la consulta popular, por lo que de un análisis se obtuvieron los siguientes resultados en virtud de lo que se espera como parte del estudio y bajo los preceptos previamente indicados en cuanto a la formulación de las variables.

La convocatoria a la consulta popular llevada a cabo en el año 2018, es el punto referencial final de una reacción estatal a la problemática social que se planteaba en el país como una reacción de satisfacción social, respecto a los casos de abuso sexual de menores y un marco punitivo no aplicado antes en el país; obviamente, se ha considerado en este caso, no a la ejecución de la consulta como tal, sino a la convocatoria a la misma con la inclusión de la pregunta número 4 sobre el aspecto punitivo de los delitos en contra de los menores de edad.

Los resultados se producen de un levantamiento propio de acuerdo al análisis de los medios de comunicación seleccionados en virtud de los parámetros metodológicos de heterogeneidad y accesibilidad establecidos y además por ser los que más noticias recogieron en virtud de la aplicación de las dos variables establecidas para el estudio con una temporalidad mensual y análisis semanal.

- Resultados del total y la periodicidad noticiosa:

El análisis que se especifica en el Anexo 1 de este trabajo arroja los siguientes resultados a nivel de temporalidad y de frecuencia de las noticias para cada uno de los medios de comunicación especificados:

Tabla 1
Resultados a nivel de temporalidad y de frecuencia de las noticias para cada uno de los medios de comunicación especificados

TOTAL DE NOTICIAS				
	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
TELEAMAZONAS	0	3	3	4
ECUAVISA	0	32	12	4
FRECUENCIA				
	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
ECUAVISA	NULA	SEMANAL: Solo las últimas semanas del mes	SEMANAL: Solo las últimas semanas del mes	Periódica de cada semana
TELEAMAZONAS	NULA	Diaria	3 veces por semana	1 vez por semana

Fuente: Datos obtenidos de revisión de publicaciones de medios de comunicación analizados.

Elaboración: Propia.

- De la cantidad de noticias y su temporalidad:

Si bien el análisis que se plantea respecto de los contenidos noticiosos, no radica en la cantidad de noticias que se produjeron alrededor del tema, es importante señalar este punto en virtud de la temporalidad y frecuencia de atención para medir la reacción por parte del Estado y como el mismo se involucraba en las medidas que se tomaban para solventar el problema, antes de la decisión general de la adopción de una política pública con la convocatoria a la Consulta Popular 2018 en atención a la pregunta N.- 4.

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, el mes de septiembre de 2017, como primer mes en el cual se pretendía analizar como referencia, no especifica ninguna noticia referente al caso de análisis, ya que la revelación de los casos y las denuncias tienen un auge en el mes de octubre; en este sentido la única conclusión que nos puede arrojar esta situación es que no existe una influencia noticiosa por parte de los medios de comunicación especificados para el mes de septiembre por ser nula la actividad del mismo.

El mes de octubre de 2017 es particularmente diferente para los dos medios de comunicación analizados, debido a que, Ecuavisa realiza 32 notas periodísticas en televisión, en diferentes formatos y con una periodicidad casi diaria desde los últimos días del mes; esto es, cuando el problema empieza a hacer parte de la agenda mediática.

Si bien se inician las notas y coberturas desde el 11 de octubre, el auge de las mismas se eleva a partir del 22 de octubre e inclusive se reportan hasta 3 notas diferentes al día (27 de octubre), al finalizar el mes.

Por otro lado, Teleamazonas realiza 3 notas durante el mes con una periodicidad casi semanal iniciando el 23 de octubre de 2017, no se establece un patrón de periodicidad ni de temporalidad, ni tampoco de contenidos en este medio de comunicación; la reacción mediática de este medio responde a una generalización de contenidos de cómo se trabaja el tema en alusión a la divulgación de información.

Para el mes de noviembre de 2017, Ecuavisa reduce su espectro noticioso y de cobertura a 12 notas con una periodicidad de 3 notas por semana siguiendo una constante en su línea de difusión; se puede identificar que este medio de comunicación dio cobertura a todo lo que acontecía en el espectro del tema, sin tener un análisis previo o una secuencia de discurso, debido a que las notas devienen de varias fuentes, en distintos ámbitos y de diferentes actores alrededor del tema.

Teleamazonas sigue una línea de frecuencia y genera 3 noticias con una periodicidad semanal con una misma línea de discursos respecto de las acciones gubernamentales en relación y en reacción al caso. Identifica sectores de la sociedad reclamantes, pero se centra en las competencias y acciones institucionales.

Finalmente, para el mes de diciembre; Ecuavisa realiza notas semanales en un total de 4 y respecto de la convocatoria a la Consulta Popular 2018 a partir de la pregunta 4 respecto de la punición de los delitos sexuales contra menores de edad.

Teleamazonas, por su lado, no hace mayor alusión a la vinculación entre la convocatoria a la Consulta Popular 2018; sino que los aborda como temas separados, por

lo que en este sentido, únicamente hace alusión a las reacciones de ciertos actores gubernamentales en virtud de su competencia con la cartera de Estado a la que representan y como demostraban su ánimo de dar solución a un problema social.

- Conclusiones del análisis respecto del total y la periodicidad noticiosa:

En la heterogeneidad de los dos medios de comunicación analizados se puede ver que:

- Ecuavisa realiza coberturas y noticias de manera periódica de acuerdo a los casos que en la realidad se develaban de acuerdo al mes. Para el mes de octubre se realizan la mayor cantidad de coberturas. Por lo que se concluye que este medio consideraba a la variable de inmediatez, más que a un contenido interno de los casos que se daban en el país. Con posterioridad el medio marca una sola línea de discurso y reproduce actualizaciones de la situación del caso como un problema de índole nacional, sumando el número de casos y haciendo una expansión territorial; y, finalmente atiende a la reacción del Estado de manera acertada respecto de la convocatoria de la Consulta Popular 2018 como una medida de prevención de los delitos de abusos sexual en contra de los menores de edad bajo estándares internacionales.
- Teleamazonas no tiene una periodicidad constante; sino que su espectro de noticias responde a una coyuntura de necesidad de publicación del tema, ya que pone preponderancia a otros temas no relacionados con la problemáticas del abuso sexual a menores de edad. El discurso de las notas y su reacción no depende de la inmediatez sino de variables de cobertura de actores políticos involucrados y competencia de las instituciones de Estado.
- Claramente, se concluye que de los medios comunicación analizados en virtud de las variables de cantidad de noticias y de la frecuencia de las mismas, estos no tienen una constante ya que uno acude al criterio de inmediatez y cobertura a escala nacional (Ecuavisa); mientras que Teleamazonas hace un recorrido a través de representantes de la Asamblea Nacional, Fiscal General, Dinapen, Consejo de la Judicatura, en los que no se fija a la inmediatez como una forma noticiosa sino a la relevancia de la representación de los actores que abordan el tema.
- En este sentido se marca la relación de la direccionalidad de la siguiente manera: Ecuavisa afronta el problema a escala nacional y devela casos para la consideración social y de la sociedad para con el Estado; mientras que

Teleamazonas forma una direccionalidad hacia el propio Estado, generando reacciones inmediatas por parte de los representantes de varias carteras de Estado.

- Esta disgregación de la forma de la línea noticiosa hace una diferencia que confluye en el mensaje final de presión mediática hacia la formación de una Agenda Setting. La inmediatez con la que es tratada una noticia y su réplica casi diaria produce una reacción estatal de manera casi inmediata debido al gran espectro noticioso que se aborda y que debe ser aplacado por parte del Estado sumándole a esto la consideración social y por ende la influencia de la ciudadanía para que esta por sus medios acuda a los reclamos de la situación frente al Estado. Con esto, los actores de acuerdo a la competencia de la institución a la que representan son los que efectivamente reaccionaban en virtud de esta inmediatez; produciéndose así casi un efecto de acción - reacción.
- Resultados de los contenidos: Primacy vs. Recency:

Para este análisis lo se seleccionó un grupo focal de cinco personas: dos abogados con experiencia en el ejercicio de la función pública y análisis mediático, un ingeniero mecánico con conocimiento de realidad y nacional, una economista jubilada y un bachiller.

A estas personas se les entregó los resultados del análisis de medio sin saber cuáles eran considerados *recency* y cuáles *primacy*; además, no se especificaron medios, titulares o leads.

Estas personas procedieron con a resaltar cuáles eran los mensajes que más sobresalían de las noticias, este ejercicio fue aplicado dentro del grupo focal por el autor del trabajo.

De este análisis se puede concluir, especialmente, dos situaciones que se dan en lo que respecta a la configuración de un ejercicio de Agenda Setting:

- Las alertas que se suscitaban a través de varios casos no eran conocidas por parte del Estado de manera conjunta y el medio de comunicación: Ecuavisa las recoge a través de los varios casos suscitados a nivel nacional y las acciones diversas, circunstanciales pero no esquematizadas por parte de varias entidades de Gobierno como: Fiscalía, Presidencia de la República y Asamblea Nacional.
- Respecto del efecto primacy, entendido este como la reacción de las personas al argumento inicial del mensaje; se puede observar de los resultados manifestados en el Anexo 1 de este estudio que, fueron 6 mensajes lo que llamaron la atención

como introducción a una nota periodística, principalmente respecto de los siguientes temas, según los meses analizados:

- Octubre:
 - Número de denuncias a escala nacional respecto de abuso sexual de menores de edad.
 - Acciones conjuntas de varias instituciones del Estado: Fiscalía, Ministerio de Educación generaron una reacción y propusieron un protocolo de acción al interior de los planteles educativos.
- Noviembre:
 - Existencia de una comisión especial en la Asamblea Nacional para el análisis e investigación de casos desde el mes de julio de 2017, sin mayores resultados.
 - Inacción por parte de la Fiscalía General del Estado
- Diciembre:
 - Se procede con la convocatoria a la Consulta Popular 2018 en la que se identifica como pregunta prioritaria respecto de este tema a la N.- 4 respecto de las formas de punición a los delitos sexuales contra los menores de edad.
- **Conclusión:** Se puede ver que el efecto *primacy* atiende principalmente a dejar un mensaje de preocupación y desatención por parte del Estado ante la gran cantidad de casos perpetrado en lo iba del año; en este sentido se busca una responsabilidad por parte del Estado y la ejecución de acción inmediatas.

Finalmente, el Estado reacciona con la medida preventiva de declaración de imprescriptibilidad de los delitos de abuso sexual contra menores de edad como política nacional en virtud de la legitimación de una próxima consulta popular.

- Respecto del efecto *recency*: entendido este como el espectro de incidencia con las conclusiones noticiosas de las mismas noticias seleccionadas para el estudio y el efecto que efectivamente pueden propender como una reacción; del mismo Anexo 1 del estudio de puede establecer que se seleccionaron 7 mensajes específicos, bajo el siguiente esquema:

- Octubre:
 - Preocupación generalizada ante la generalización de casos develados; reacciones por parte del Estado, no de manera conjunta sino circunstancial de acuerdo con los sectores o actores aludidos.
- Noviembre:
 - Responsabilidades de la Asamblea Nacional y Ministerio de Educación al no dar paso a la investigación y no prestar la celeridad ante un problema de escala nacional.
- Diciembre:
 - Posicionamiento de la pregunta número 4: “¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes (...)?” (EC 2018, pregunta 4).
- **Conclusiones:** En el efecto *recency* existe una dispersión en el mensaje; el mensaje que llega no es concluyente respecto de la realidad del Estado, sino como los pendientes y las responsabilidades que cada actor político tiene de acuerdo o no a sus competencias; inclusive en el ejercicio de selección para el mes de diciembre en uno de los medios analizados (Teleamazonas) no se identifica ninguna relevancia concluyente.

2.5 Agenda Setting aplicable al caso

La Agenda Setting se definió previamente como una de las teorías más representativas que estudia de manera integral, cómo los medios de comunicación ejercen influencia sobre las audiencias, a través de una la interacción en la selección de temas que ponen de manifiesto y que generan opinión pública. Pero, esta interacción debe ser entendida como una relación tripartita entre los sujetos que en la actualidad forman parte del esquema de interacción comunicacional en un Estado moderno: Estado – ciudadanía – medios de comunicación.

Esto, en virtud de la consideración del Estado como uno de los actores más importantes en el formación de temas a tratarse en la agenda pública; el mismo que muchas de las veces es el que marca no solo una interacción con los medios de comunicación; sino, que lo hace en virtud de los temas que pone de manifiesto para conocimiento de la ciudadanía, no solo en cuestiones de relevancia pública; pero, también en función de su labor de informar (rendir cuentas).

A pesar de que los medios de comunicación masiva no deciden cuál es la opinión o pensamiento que se genera en la audiencia con respecto a los temas que pone de manifiesto en su labor o sobre los hechos que informa; estos sí deciden cuales son los temas que se propondrán en la palestra pública o en la generación de la opinión pública; a este hecho se lo ha denomina como: la agenda informativa y editorial.

Bajo las premisas planteadas, la Agenda Setting se constituye en un proceso secuencial de acciones entre los actores de los mismos, en el que se da una acción específica de índole comunicacional, para diferenciar de lo que es la denominada agenda (entendida como un acto de poner en conocimiento de una autoridad un tema de atención); esta diferencia se da en virtud de la información que se maneja en el proceso sea destacada por las audiencias (ciudadanía y Estado) y más que nada tomada en cuenta para la generación de opinión pública o de acciones de índole estatal.

De los resultados que la investigación arroja podemos ver que la relación que se ha manifestado tienen que ver directamente con las reacciones del Estado; en primer lugar podemos ver como en el espectro de la temporalidad del último cuatrimestre del año 2017 la opinión pública que se generó respecto de los casos del abuso sexual de menores de edad en centros educativos, tuvo una estricta relación entre la información difundida por los medios y las reacciones del Estado; se involucra a la sociedad pero en virtud de una esperada reacción por el conocimiento de los casos, lo que hace que la opinión pública se manifieste de manera directa, aunque no en los términos determinados en el Marco Teórico sino en la confluencia de esperar una reacción del Estado por lo delicado del tema. Se puede señalar que no hay una tendencia de formación de opinión pública, sino un conocimiento y sentimiento generalizado de preocupación ciudadana.

En este sentido podemos ver como en el mes de octubre del 2017 el medio televisivo: Ecuavisa, sin una secuencia lógica del tratamiento del tema, publicó 32 noticias como develaciones de casos a escala nacional, los mismos que fueron tomados por el Estado a través de reacciones por parte de las instituciones involucradas en razón de las competencias de las mismas, sin considerar ejes de trabajo conjunto.

Se puede ver de manera clara una influencia de los medios de comunicación de manera directa en cuanto a la divulgación de la información; nuevamente, se vieron casos y situaciones respecto de un solo ámbito de acción o una temática y no una problemática endémica de carácter social.

De la misma forma, las reacciones que se dieron estatalmente solo obedecieron a las instituciones de Estado que se vieron aludidas con respecto de la información que se

divulgaba, sin embargo esta reacción ya puede ser identificada como un primer episodio de la materialización de la Agenda Setting propia de cada institución aunque no del Estado de manera integral.

Previo a la ejecución de acciones de política a través de la denominada Administración Pública, que alude al proceder sistémico a la institución estatal por el que se pondrá de manifiesto sus máximas decisiones con respecto a temas específicos, como en este caso es la prevención del abuso sexual de menores; se puede señalar que se requiere previamente de una incidencia por parte de los medios de comunicación en la ciudadanía y la reacción de esta a partir de un problema determinado, siempre condicionada a una expresión por parte del Estado de manera integral.

Para lo que corresponde al mes de Septiembre de 2017, esta situación si se vio manifestada, ya que el involucramiento de mayores entidades estatales, como es el caso de la Asamblea Nacional, empezaron a tomar acciones conjuntas como respuesta a la identificación de la problemática social.

Se manifestaron de manera clara intentos de solución multidisciplinarios por parte de la Fiscalía General del Estado, Ministerio de Educación y el Legislativo quienes tomaron acciones de protección preventiva de los menores de edad. Además, ejecutaron procesos de fiscalización y determinación de responsabilidades por parte de las instituciones que no determinaban una reacción plausible ante el Estado.

A través de acciones manifiestas como la comparecencia de actores políticos a la comisión especializada de la Asamblea Nacional, se proponía por parte del Estado una reacción que si generó opinión pública de reacción estatal; otro ejemplo de Agenda Setting institucional, que por el grado de responsabilidad que podían tener los actores involucrados generaba ya cierto grado, ahora sí, de opinión pública en cuanto la responsabilidad objetiva de ciertas autoridades de Estado.

En este punto se pone claramente de manifiesto la incidencia, no como una simple influencia, de la información que producen los medios de comunicación, en virtud de la articulación de una necesidad ciudadana de protección; aunque, no se la puede denominar como una política pública como tal, sino como medidas circunstanciales de reacción condicionadas al momentos de reacción ciudadana.

Lo que sí se pone de manifiesto es que, conforme avanzaba el tiempo y la información era ya no de develación de actos a escala nacional; sino, de una problemática en el sistema educativo nacional que, como fue manifestado, formó una opinión pública

en la ciudadana sobre la falta de atención a un problema específico, y formó parte de un grupo de atención, de carácter prioritario por parte del Estado.

A lo largo del periodo de gobierno de cualquier jefe de Estado, pueden presentarse un sinnúmero de situaciones o hechos circunstanciales: previstos, poco previstos o totalmente imprevistos, de muy diversa índole y naturaleza, por la amplitud y diversidad de los asuntos que la administración pública puede tratar; un ejemplo de esto son las “iniciativas de los ciudadanos o problemas específicos que llevan a los jefes de gobierno a tomar una decisión al respecto”⁶⁷, los que deben atenderse de la misma manera en la que se presentan.

En este caso y dada la circunstancia de una necesidad de atención de manera casi inmediata, el Estado ya no solo se veía en la necesidad de generar acciones conjuntas; sino determinar una política pública de prevención de acuerdo con la importancia de este caso.

La forma de ejecución de una política de prevención, respondió a una reacción nacional ante la problemática, por lo que las acciones desarticuladas ya no surtían efecto respecto de casos ya avanzados, de acuerdo con una manifiesta inmovilidad estatal que solucionara el problema.

Hechos como los mencionados y avanzados hasta el mes de noviembre de 2017 y las situaciones que los mismos producían ante y para las autoridades del Estado, ya formaban parte de un espectro de decisiones que los marcarían a lo largo de su periodo; aquí sí cabe resaltar que la generalidad de estas decisiones se ejecutan necesariamente a través del sistema de administración pública, independientemente del modelo o tipo de administración que se aplique en el país.

En la teoría de la Agenda Setting propugnada por Mc.Combs y Evatt incluyen a un elemento que es la transferencia de prioridades y el énfasis que se da a cada uno de los temas que se colocan ante la opinión pública y el por qué ciertos temas inducen a que se produzcan decisiones políticas más que otros que carecen de una iniciativa de tratamiento estatal.

Cuando hay temas que han logrado altos grados de influencia, prioridad y tratamiento como es en este caso, por parte del Estado se puede señalar que existe una influencia directa por parte de la acción comunicacional en la agenda estatal y por ello se da la acción de Agenda Setting. Pero, una cosa es que un hecho priorizado sea considerado

⁶⁷ Ferraro, “Reinventado el Estado”, 105.

por parte del Estado, mientras que otro es que efectivamente éste sea tratado a través del sistema de administración pública, es decir mover sus aparatos para la generación de una política pública.

En la misma línea y atendiendo la naturaleza de lo público y de cómo se ejecuta una acción dentro del sistema de administración pública; la política pública se refiere a la acción materializada de las autoridades de estado sobre los intereses políticos, sociales, económicos y culturales que tengan el carácter de públicos. Es decir, una acción o gestión de los asuntos relacionados con los ciudadanos y el Estado; el Estado y el Estado (en sus diversos niveles); siempre desde la repercusión en el orden público.

Es aquí donde se pone de manifiesto la siguiente reacción por parte del Estado en este caso; para el mes de diciembre de 2017, se convoca a la Consulta Popular 2018, en la que se decide realizar la pregunta de la imprescriptibilidad de los delitos sexuales contra los menores de edad.

Claramente, se pone de manifiesto la política pública de prevención del delito, a través de herramienta del Derecho Penal y de la acción de Estado como principal órgano que se encargará del juzgamiento de las personas que puedan ejecutar dichos actos.

A pesar de la diversidad y dispersión que existe en el mundo de las políticas públicas, se entiende que éstas cumplen un proceso que tiene los siguientes pasos: nacimiento (surgimiento), desarrollo, ejecución, seguimiento y evaluación.

El profesor Agustín Ferraro en su obra *Reinventando el Estado* (2009) denomina a la etapa de creación o formación de una política pública como: Formación de agenda; proceso en el que: “ciertas ideas o asuntos se difunden, por medio de diversos canales de comunicación, hasta terminar siendo considerados por una institución pública”⁶⁸.

Como se pudo ver en este caso, quienes reclamaban acciones por parte del Estado, ya no solo eran los padres de las víctimas de los casos, o los padres de los estudiantes de los centros educativos donde se perpetraron los casos; sino que al haberse formado una opinión pública, el efecto generalizado a través del que se requería de una acción estatal se volvía un clamor.

La situación ya no solo, se vio atendida por parte de una institución pública, sino por parte de toda la Administración Estatal; y es aquí donde se pone de manifiesto el efecto *primacy vs. recency*; debido a que si bien en el efecto *recency* analizado para el caso, el mismo reproducía las acciones estatales para mitigar o aliviar la problemática; en

⁶⁸ *Ibíd.*, 107.

el efecto *primacy* siempre se enfocaba la inhabilidad estatal y de sus representantes involucrados para dar una solución al respecto.

Además, se puso de manifiesto en *primacy*, que las reacciones estatales solo develan cada vez mayor cantidad de datos preocupantes a la ciudadanía debido a la información de la cantidad de denuncias y casos a escala nacional.

Entender las relaciones existentes entre los medios de comunicación masiva y el estado en el proceso de formación de agenda estatal descrito y la influencia que éstos puedan llegar a tener en una parte determinada del proceso de formación de una política pública, es el punto de inflexión para explicar la interacción entre los medios de comunicación masiva y el Estado; y su grado de influencia para que esta acción se vea materializada a través de la generación de una política pública como la más alta manifestación de la influencia comunicacional materializada en una acción estatal, lo que con el estudio a través del caso planteado, se ve claramente que el mismo se ajusta al planteamiento de la Teoría de la Agenda Setting como influencia; ahora nos tocará determinar, si el punto de inflexión en el proceso de formación de políticas públicas es el punto exacto donde se dará la influencia.

En el caso de no manifestarse en éste, con el estudio planteado se tratará de proponer otro punto de inflexión, o en su defecto plantear el proceso de Agenda Setting como un recorrido comunicacional integral que afecta a todo proceso de formación de una política pública en la parte conclusiva de este trabajo.

2.6 Determinación de la zona de influencia de los medios de comunicación masiva en la formación de políticas públicas

Charles E. Lindblom como precursor de otra teoría de formaciones y decisiones sobre las políticas públicas, la misma que se conoce como “perspectiva incremental”⁶⁹ rechaza que la formación de decisiones de políticas públicas sean por medio de procesos en los que prima la racionalidad, y ni siquiera se cuente con una información plena sobre lo que acontece, esto debido a la subjetividad con la que la misma puede ser procesada o vinculada a los actores políticos, además de toda una serie de circunstancias condicionales de los contenidos comunicacionales.

En este sentido, Lindblom viene a sostener que en los procesos de toma de decisiones, estos son “controlados por los eventos y las circunstancias, antes que por la

⁶⁹ *Ibíd.*, 108.

voluntad de aquellos que ocupan posiciones gerenciales en el Estado”⁷⁰. Por lo que es aquí donde en lo personal encuentro la brecha de actuación de los medios de comunicación masiva y su influencia en la formación de la agenda pública, o agenda estatal que se ven manifestadas en el caso expuesto.

De los dos párrafos anteriores puedo concluir que la influencia de los medios de comunicación y del rol que éstos pueden tener en el ciclo de la formación de las políticas públicas se entenderá no como el proceso de formación racional de la política sino en la perspectiva incremental en cuanto a la información que llega a las posiciones gerenciales del Estado, tanto así que las reacciones estatales se dieron si en posiciones gerenciales a través de las máximas autoridades de ciertos estados de Estado como: Ministerio de Educación, Asamblea Nacional y Fiscalía General del Estado; no se manera racional, pero sí de manera reactiva.

Si se hace un símil con la segunda propuesta de Lindblom, el proceso decisorio al estar afectado por los eventos y circunstancias, la información y las actuaciones viene a estar dado como lo “circunstancial” debido a las diferencias que ésta puede tener y como puede estar acoplada a las conveniencias del caso.

Si es que utilizamos el mismo mapa del ciclo planteado por Ferraro, encuentro la zona de influencia de los medios de comunicación, que se encuentra entre la Etapa 1 y la Etapa 2, es decir entre la formación de la agenda y la decisión política.

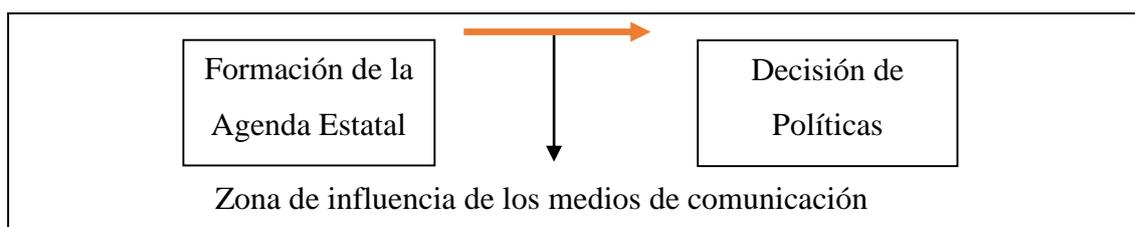


Figura 2. Ciclo para explicar la zona de influencia de los medios de comunicación. Elaboración propia.

Ferraro identifica la zona de los medios de comunicación en el proceso, ahora es materia de este análisis ver cómo éstos pueden ejercer una presión de índole específica en el Estado y de qué forma actúan para lograr su objetivo.

⁷⁰ *Ibíd.*, 109.

A pesar de la diversidad y dispersión que existe en el mundo de las políticas públicas, se entiende que éstas cumplen un proceso que tiene los siguientes pasos: nacimiento (surgimiento), desarrollo, ejecución, seguimiento y evaluación.

El propio Ferraro, denomina a la etapa de creación o formación de una política pública como: Formación de agenda. Proceso en el que: “ciertas ideas o asuntos se difunden, por medio de diversos canales de comunicación, hasta terminar siendo considerados por una institución pública”⁷¹.

Para el caso en específico se puede ver una clara zona de influencia en el punto que el autor especifica; si bien en el Ecuador se generó una política pública de prevención del abuso sexual de menores de edad a través del sistema penal y de las garantías estatales en virtud del reconocimiento de derechos; es claro que, la develación de casos hicieron y propiciaron una reacción estatal como política general de prevención.

Tanto es así, que el propio Presidente de la República en las declaraciones de 24 de octubre de 2017, solicita que las instituciones involucradas formen parte de un sistema de prevención, lo que hace que se dé inicio a la formación de una política pública multinivel en el Estado.

La primera forma de manifestación, como lo indica, es a través de la creación de un protocolo de prevención a través de todas las instituciones involucradas, al mismo que no se suma el órgano prosecutor de los delitos que se configuran alrededor del tipo penal del abuso sexual de menores de edad; situación que hace prosperar una consulta popular para que en virtud de la misma se cree en sistema preventivo mucho más fuerte en virtud de la imprescriptibilidad de estos delitos.

Resultado de este estudio podemos ver que la zona de influencia se manifiesta de manera directa siempre que se genere una política pública y no una reacción aislada del Estado.

En este caso se puso de manifiesto el siguiente orden de acciones en la influencia de los medios de comunicación para la decisión de la política de prevención:

1. Develación de información de una problemática social no atendida.
2. Reacción del Estado a través de acciones insuficientes.
3. Formación de opinión pública de una problemática desatendida y del Estado como herramienta insuficiente para solucionar el problema.
4. Influencia directa en la Agenda Setting del Estado como un problema integral.

⁷¹ *Ibíd.*, 107

5. Decisión de ejecutar una política pública de prevención estatal.

Como podemos ver es manifiesta la zona de influencia en el proceso previo a la decisión de la adopción de una política pública integral, esto es con escala nacional a través de una decisión que involucra a todas las instituciones del Estado que actúan en relación a la prevención de un tipo de delito.

Capítulo 3

Conclusiones y Recomendaciones

3.1 Conclusiones

Para finalizar el presente trabajo de investigación, a continuación se presentan conclusiones y recomendaciones obtenidas a partir del análisis del caso de estudio planteado con base en los conceptos detallados en el marco teórico.

En este sentido, cabe determinar un punto de inflexión en la influencia que ejercían los medios de comunicación, a través de procesos informativos y de opinión pública, en el Estado en sus diversos niveles: a partir de las reacciones de las autoridades o la materialización de una acción concreta. Por este motivo, se debe analizar si esta previsión se encuadraba en los postulados teóricos de las fases del ciclo de vida de una política pública.

En este marco, se definió a la política pública, desde una perspectiva webberiana y simplista entendida como la reacción del Estado (en cualquiera de sus niveles) ante los problemas y escollos que se presentan durante el ejercicio del mandato de quien lo preside. Dichos inconvenientes se pretenden resolver a través de acciones que se ejecutan por parte de cualquier entidad que sea parte de la administración pública.

La administración pública es concebida como el conjunto de instituciones estatales que por principio de competencia y desconcentración natural del Estado, realizan actividades diarias a través de las que cumplen postulados y encargos constitucionales y legales, formando así una red, en virtud de que “los problemas públicos obliga, cada vez en mayor medida, a la participación simultánea de diversos actores públicos y privados en el proceso de la política”⁷², y que a su vez la “red ofrece muchas oportunidad para conocer problemas que ya están afectando a otros y comprobar el impacto de las medidas que se diseñan para enfrentarse a ellos”⁷³.

Estas se ven abocadas a tratar dos tipos de circunstancias: en primer lugar, problemas propios de su gestión y administración dentro de un espectro de tareas diarias. En segundo lugar, las instituciones están llamadas a solventar problemas y exigencias nacionales que corresponden a la naturaleza de su existencia, de acuerdo con el principio

⁷² Tamayo, “El análisis de las políticas públicas”, 6.

⁷³ *Ibíd.*

antes mencionado, que radica en funciones específicas y los límites de actuación de sus representantes.

Este principio de competencia no puede ser transgredido bajo ninguna circunstancia, por lo que las instituciones de la administración central deben, exclusivamente, realizar lo que establecen la Constitución de la República del Ecuador y las leyes.

Al respecto, en la presente investigación, se observaron dos deficiencias que pueden ser caracterizadas como absolutas y orgánicas, identificadas en ciertas instituciones que participan en el tratamiento del problema nacional. A continuación, se detallan las actuaciones de las instituciones involucradas con el propósito de exponer las deficiencias marcadas:

- Fiscalía General del Estado: Órgano de investigación y prosecución de casos de índole y materia penal, cuya función radica en el esclarecimiento de las situaciones en las que se comete un presunto delito y la formulación de cargos a las personas involucradas.
- Ministerio de Educación: Cartera de Estado encargada de la rectoría y de la política en materia de educación primaria y secundaria, a escala nacional, en todos los aspectos que representa el derecho de acceso a la educación.
- Asamblea Nacional: Institución de la Función Legislativa, que se encarga, para este caso, de la producción legislativa y, además, del control y fiscalización de los actos del poder público.
- Defensoría del Pueblo: Institución que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social, que se encarga de receptor, patrocinar y dar seguimiento a los casos en los que se entiende, ha existido una vulneración de derechos.
- Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes (DINAPEN): División de la Policía Nacional, encargada de atender los casos en los que los menores de 18 años edad se vean involucrados.

Identificadas las actuaciones de las instituciones del Estado y considerando el nivel de denuncias y la forma en que los casos se develaban a diario, cabe precisar que dichas actuaciones no respondieron de manera eficaz a la labor que debían ejecutar en el ámbito de sus competencias. Esto debido a que las deficiencias naturales o circunstanciales ante una situación no prevista, se pusieron de manifiesto.

Para establecer cuáles son las diferencias de carácter absoluto, cabe señalar que estas son diferencias naturales de la administración pública como, por ejemplo, la falta de procesos establecidos para afrontar un problema al interior. Además, hay una indeterminación legal o constitucional en los límites de su actuación.

En primera instancia, se puede concluir, en el ámbito de la información, que hay una dispersión generalizada de la capacidad estatal para afrontar una problemática. Es decir, se evidenció una falta de coordinación entre las instituciones que tienen a su cargo para solventar una situación como la analizada en el caso de estudio.

Esto, a pesar de los esfuerzos de las autoridades, los cuales se veían mermados con el apareamiento de nuevas y constantes denuncias que reflejaban la inacción o estatismo de los responsables. En este punto, es importante señalar que la indefinición de competencias institucionales no alude a un problema de índole comunicacional, sino a un problema de dirección de las instituciones involucradas y a la falta de coordinación interestatal.

Las notas periodísticas recogidas en este trabajo, demuestran claramente la contradicción entre autoridades y la derivación de responsabilidades en un régimen de administración pública. Esta situación provoca que tanto las víctimas, la ciudadanía y las propias autoridades no sepan a quien acudir en búsqueda de respuestas sobre los casos planteados y, aún peor, sobre los procedimientos judiciales que se pueden seguir para la reivindicación de derechos.

En consecuencia, se establece, claramente, una deficiencia de carácter orgánico que se evidencia en la falta de organización u organicidad interna para generar una respuesta y que, además, no exista una información adecuada para que se pueda solventar un determinado problema. Dicha información marcará una línea base de la política pública o su generación.

La información aludida, se refiere exclusivamente a la institucional, que, como producto de la actividad diaria, debe ser recogida y procesada de manera clara, secuencial y casi inmediata. Al respecto, llama la atención que de las notas periodísticas analizadas, se evidencie una diferencia radical en cuanto al número de casos de abusos a menores de edad, según la información proporcionada por las diferentes instituciones involucradas, y que, además, la cifra varíe en las declaraciones de las autoridades.

Si bien la centralización de la información no es un requisito de funcionamiento para las instituciones públicas, cabe señalar que cuando se suscitó el problema, estas se

vieron en la necesidad de generar información para el tratamiento de un problema de carácter estatal.

La información oficial, emitida en un ejercicio de transparencia por parte de las instituciones, logró ejercer un nivel de presión para la reacción del Estado. Lamentablemente, la coordinación que se requería, lo único que producía era una dispersión de responsabilidades aún más asentada respecto de una acción efectiva o, al menos, la generación de una política pública de crisis o de reacción.

A partir de octubre de 2017, mes en el que los casos de este tipo incrementaron en el tratamiento mediático, se puede determinar que, en dos medios de comunicación observados, la frecuencia no radicaba en una constante.

En Teleamazonas, el tema era presentado casi semanalmente, es decir, con una frecuencia baja y aislada. En el abordaje, siempre se mostró una reacción por parte del Estado ante la problemática.

Por otro lado, en Ecuavisa se difundía con una frecuencia mayor estos casos, dada la exposición de la problemática nacional y la reacción estatal; y, además, exponía más casos en los que se producía, de cierta manera, una continuidad del tema o se develaban más abusos sexuales a menores.

Lo que cabe destacar, aislando el contenido de las notas televisivas, es que la frecuencia de la acción mediática es una variable de influencia directa a la reacción del Estado, que no se da, necesariamente, en el contenido sino en la exposición natural del problema.

En cuanto se daba una exposición sobre el aumento de casos, la respuesta de las autoridades era casi inmediata. En este punto, se debe señalar que no se produce una influencia en la política pública, dado que no existía una como tal, solo se producía una reacción en convergencia a la teoría de los efectos de un contenido según lo dispone D. Perry en su obra *Theory & research in mass communication. Contexts and consequences* es decir un “efecto no intencionado”⁷⁴, el mismo que se produce para los casos en los contextos de: opinión pública, efectos en campañas y comunicación política, como lo describe Felipe Alonso Marcos en su trabajo de tesis, titulado: *La evolución de la teoría de los efectos de los medios de comunicación de masas: la teoría de la espiral del silencio*

⁷⁴ Felipe Alonso-Marcos, “La evolución de la teoría de los efectos de los medios de comunicación de masas: la teoría de la espiral del silencio a partir de la construcción de la realidad social por parte de los medios de comunicación de masas”. *Tesis de postgrado* (Barcelona: Universidad Pompeu Fabra, 2010), 18.

a partir de la construcción de la realidad social por parte de los medios de comunicación de masas.

Como se había especificado en la sección teórica de este trabajo, una política pública, considerada como una ficción que funciona por sí misma, a través de la ejecución de tareas de las autoridades responsables, debe al menos considerar algunas etapas simplificadas para que sea considerada como tal, como: consideración del problema, planificación de la solución, determinación de responsabilidades y capacidad de solventar el problema, ejecución, evaluación y reejecución en caso de éxito.

Lamentablemente, a lo largo del presente estudio, no se identificó una política pública clara por parte del Estado, para el cumplimiento de su deber, desde la reacción, con el fin de solucionar un problema de carácter social. El primer intento de este tipo fue la creación de una mesa interinstitucional para el tratamiento del problema, conformada por varias de las instituciones involucradas en el tratamiento del problema.

A pesar de que se puede reconocer este esfuerzo como una política pública, la teoría lo categoriza como una estrategia de reacción de carácter comunicacional como bien lo especifica Bazúa y Valenti, que trató de brindar una solución a través de acciones supuestamente articuladas por parte del Estado⁷⁵.

Con base en el análisis teórico, se puede observar que el Estado no tiene una estructura que guíe la producción de una política pública. Su generación varía en función de la necesidad, como, realmente, debe ser; sin embargo, no se vislumbra una estabilidad en este sentido.

Por consiguiente, se da un fenómeno en la producción de medidas circunstanciales de satisfacción parcial que tiene incidencia mediática y busca suscitar supuestas ‘curas’ o soluciones a los problemas acogidos por parte del Estado.

Este es un error clásico en la producción de la administración pública, dado que el Estado se ve urgido en solucionar un problema nacional, y al no tener políticas públicas claras de prevención y de reacción, se ve obligado a actuar sobre la marcha.

Esto produce una exagerada producción mediática por parte de los medios de comunicación y por parte de los encargados de la información en el Estado. Además, provoca una exposición desmedida de las autoridades públicas sin una línea clara de solución frente a un problema.

⁷⁵ Bazúa y Valenti. “Política pública y desarrollo”, 52.

De lo que se pudo analizar con base en la exposición del caso y de acuerdo a lo especificado en el apartado teórico de este trabajo, en lo que se refiere a la producción clásica de una política pública, se evidencia que los medios de comunicación pueden actuar en su formulación.

Esto, siempre que exista la ejecución o, al menos, el encargo de una tarea sobre la que el Estado está actuado, caso contrario, lo que se produce es un estado de alerta y de opinión sobre lo que efectivamente sucede. Esto trae las siguientes consecuencias: dispersión de la actividad mediática y falta de congruencia en lo que las autoridades propugnan como accionar del Estado.

Esto, a su vez, genera que los medios de comunicación, de acuerdo a su capacidad particular, deban cumplir con la cobertura de la información que se produce en el mismo momento, en varios lugares, y con diferentes actores.

Como se observó, la falta de pronunciamientos por parte de las autoridades provocó que, por ejemplo, Ecuavisa cambie la atención hacia las víctimas y se enfoque en nuevos casos registrados en instituciones educativas del país.

Por otro lado, Teleamazonas dejó de hacer coberturas sobre los casos y se centró en el abordaje de una comisión especializada de la Asamblea Nacional, la cual, hasta la fecha de culminación de este trabajo, no ha producido resultados, salvo informes que no han sido motivación para el accionar del Ministerio Público para la prosecución de responsables. Los medios de comunicación, en este caso, realizaron cuatro tareas en concreto:

- Develación ante la opinión pública de casos de abuso sexual a menores a escala nacional.
- Reproducción de acciones de las autoridades públicas en dispersión (no por parte de los medios, sino como consecuencia de las propias autoridades).
- Mediación del problema social; oportunidades de espacios nacionales.
- Generación de espacios no explorados, en virtud de la territorialidad de los casos de abuso sexual de menores.

Después de determinar estas tareas por parte de los medios de comunicación, cabe establecer cuál es la más importante para que, efectivamente, el Estado haya reaccionado. En este sentido, la develación de casos de abuso sexual a menores y la mediación de los espacios informativos por parte de los medios estudiados a escala nacional, afianzados

en el mes de noviembre, suscitaron que el Estado realmente produzca una reacción a través de sus instituciones, como reacción en crisis.

Ahora bien, de lo que se puede evidenciar en el decurso del estudio del caso, se debe reconocer que, lamentablemente, en el Estado ecuatoriano, muy pocas políticas públicas son generadas en un ambiente de estabilidad, por lo que la influencia de los medios de comunicación, no siempre es asertiva.

Por el contrario, estos cumplen, más que nada, un rol de develación o alerta sobre las desatenciones del Estado en sectores específicos, como: educación, salud, seguridad. En este caso, confluyeron dos grandes grupos de atención estatal, como son: educación y salud.

El presente estudio partió señalando un punto específico en el cual los medios de comunicación se definen como influenciadores en la formación de una política pública. Este proceso se manifiesta como una modulación, en el estudio, en la implementación, previo a su anuncio, por lo que se reducía la influencia que ejercen a un espectro, más que nada, discursivo.

En este caso se daba un acoplamiento entre lo que se quería decir para el entendimiento de la ciudadanía con lo que en realidad se producía. Esto, solo para el caso de la existencia, al menos, de una idea en el tratamiento de una acción del Estado. Por otro lado, se condiciona la actividad de la influencia de los medios de comunicación a la existencia de una política pública o, en lo mínimo, de una acción coordinada por parte del Estado para que los entes e instituciones del Estado involucrados modulen su accionar.

Esto se manifestó en el mes de noviembre de 2017, cuando la cantidad de casos expuestos provocaron que la mesa de coordinación interinstitucional establezca acciones inmediatas en la Asamblea Nacional. A través de esto, se logró una cuasi política de fiscalización y control legislativo, la que se diluyó, sin embargo, debido a actuaciones políticas asiladas al problema.

Otra clara exposición de los medios de comunicación en cuanto a su influencia radicó en la inmediata reacción que cumplían las instituciones estatales cuando existía un grave problema develado.

Esto permite concluir, en este caso específico, que (debido a los grandes espectros de opinión pública que se generaban y aislando la variable de la generación o influencia en una política pública) lo que se producía era una reacción comunicacional circunstancial o de *parche*.

Esto permitía solventar un problema que, poco a poco, se acrecentaba con paliativos de calma, no al problema estructural, sino al clamor ciudadano de inacción por parte del Estado.

Esto permite evidenciar que si bien los medios de comunicación logran efectivizar una influencia sobre las acciones estatales, las políticas públicas tienen una dependencia absoluta a la voluntad política de los mandatarios en los diversos niveles de gobierno.

Esta situación se manifestó en las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y, además, en los organismos adscritos a estas, dado que las acciones paliativas y poco concretas o, en este contexto, con encargos absolutos, que venían supeditadas a las acciones y coordinaciones de los mandatarios de cada función.

Por ejemplo, hasta la fecha de redacción de este trabajo, aún no hay resultados por parte de la comisión especializada de la Asamblea Nacional, salvo anuncios de juicios políticos a autoridades del Estado que ya no se encuentran en funciones.

La influencia de los medios de comunicación, descrita anteriormente, no se da en la formación de una política pública de manera radical. Las dinámicas en varios niveles del Estado generan que no haya una codirección entre ciudadanos y Estados y, menos aún, una conexión de los medios de comunicación.

Esto bajo la alusión de una desnaturalización de los medios de comunicación en cuanto a lo que cubren y lo que no, debido a decisiones y pactos con el gobierno de turno. En este sentido, cabe aislar esta problemática para que, efectivamente, se pueda observar la influencia de los medios de comunicación.

3.2 Recomendaciones

Sobre la Agenda Setting, entendida como una teoría en desarrollo o como una actividad, no se ha realizado un estudio pormenorizado a través del cual se pueda lograr dilucidar los elementos que, efectivamente, la comprenden.

Si bien existen acercamientos teóricos como con la utilización de la teoría de los efectos o desde el espectro de la opinión pública, se deben realizar esfuerzos para tratar de consolidar, al menos, un significativo real aplicado a los casos prácticos que se han suscitado en el país y en la región.

Las variables que interactúan en la formulación de una Agenda Setting no siempre tienen que ver con el espectro noticioso, sino que se remontan a aspectos sociológicos o políticos de los países en los que se las aplican.

Los significantes a los que se quiere llegar por parte de quienes estudian el fenómeno, dado que no se puede hablar de una teoría real asentada en la región latinoamericana, deben focalizarse en el establecimiento de una verdadera conciencia de formulación de agenda en virtud de lo que el Estado necesita saber a través de sus portavoces.

La elocuencia técnica en el abordaje de un tema que producirá efectos en el espectro de la ciudadanía es fundamental por parte de quienes hacen la selección noticiosa, puesto que al momento de abordar un problema de índole nacional, existen un sinnúmero de dificultades, por lo que acudir a fuentes especializadas o formales es un imperativo en la producción noticiosa.

A pesar de que las fuentes, muchas veces, fallan en el desconocimiento de un tema, las instituciones estatales que por obligación se someten al tratamiento de un problema nacional, previo a la entrega de la información, deben seguir un esquema del por qué informar en virtud de los siguientes parámetros:

- Competencias, atribuciones y funciones constitucionales y legales para afrontar un problema nacional.
- Involucramiento de instituciones del mismo rango y adherencia de pares.
- Estado situacional del problema (en el caso de que exista una política pública).
- Futuras acciones.
- Mecanismos de seguimiento.

Todo lo anterior se evidencia a través de la formulación de información oficial de manera periódica y con ofrecimientos, en virtud del cumplimiento de plazos efectivos para la solución de un problema. Esta tarea de comunicación viene acompañada de los responsables de la comunicación institucional para que de una manera acertada, entreguen, a través de los canales oficiales, lo que los ciudadanos y el Estado necesitan conocer.

La responsabilidad de los medios de comunicación tiene mucho que ver con la divulgación que el propio Estado promueve, por lo que si existe un adecuado flujo de información por parte de quienes la producen, esta será recogida de manera adecuada.

Por otro lado, cabe señalar que, si bien, en el caso estudiado, lo que existió es una develación de casos de abuso sexual de menores de edad, hay que resaltar claramente que estos casos, a través de una labor investigativa, produjeron una reacción por parte del Estado, a través del mecanismo de comunicación de crisis, por lo que no se puede

encasillar como un agendamiento de temas, en el marco de lo que se ha definido por parte de la teoría.

Esto se produce puesto que la Agenda Setting marca una línea propositiva de temas que requiere de una discusión generalizada y la participación por parte de la ciudadanía en la generación de opinión pública para determinar la aceptación o no de una política pública.

Finalmente, cabe resaltar que la influencia directa de los medios de comunicación en la formación de una política pública, es válida y asertiva, siempre y cuando esta se encuentre en ejecución y no la genere como tal, dado que sería una medida de alivio provisional o circunstancial aplicada a la crisis.

Cuando una política pública se encuentra en aplicación, la influencia de los medios de comunicación con una Agenda Setting, ayudará a modular la forma de ejecución y la forma en la que se la comunica de manera adecuada, a diferencia de lo que aconteció en el caso planteado.

Un claro ejemplo de lo anterior que se evidenció al momento de redactar este trabajo, es lo que aconteció con la política pública de vialidad en la ciudad de Quito (durante el mes de septiembre de 2019), a través de la retención de vehículos mal estacionados o en el caso de aquellos que conducen en estado de embriaguez.

En este sentido, se denota la aplicación de una política de facto y planificada en la que la opinión se ha generado a través de la acción de las autoridades y la explicación de las medidas que se toman desde la institución del Estado, a la cual los medios de comunicación se han adherido de manera proporcional.

Muchos son los retos en el ámbito de la comunicación estatal o pública que se pueden producir en el día a día de la actividad estatal. El planteamiento del caso de interés público fue una muestra de esto.

Por este motivo, las distorsiones de índole política primaron sobre la realidad de los hechos y las acciones del Estado fueron circunstanciales a lo que se producía en una crisis del tratamiento de un problema en salud, educación y control estatal.

La situación es compleja y demanda una corresponsabilidad por parte de todos los sectores involucrados: el Estado, los medios de comunicación y la ciudadanía, como receptora de la información en lo que respecta a la generación de conciencia colectiva para la determinación y consecución de un estado de información responsable, respecto de la situación problemática que enfrenta un país.

Lista de referencias

- Alonso-Marcos, Felipe. “La evolución de la teoría de los efectos de los medios de comunicación de masas: la teoría de la espiral del silencio a partir de la construcción de la realidad social por parte de los medios de comunicación de masas”. Tesis de postgrado, Universidad Pompeu Fabra, 2010.
- Aruguete, Natalia. “Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la Agenda Setting”. En *Ecós de la Comunicación*, (2009): 11-40.
- Bazúa, Fernando y Giovana Valenti. “Política pública y desarrollo”. En *Políticas públicas y Desarrollo municipal*, editado por Carlos Massé Narváez y Eduardo Sandoval Forero, 50-82. Ciudad de México: El Colegio Mexiquense, 2008.
- Casar, Amparo y Claudia Maldonado. “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. Documento de trabajo”. En *Revista CIDE*, (2008).
- Charadeau, Patrick. *El Discurso de la Información*. Barcelona: Gedisa, 2013.
- Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, 10 de febrero de 2014.
- _____. *Resultados del Referéndum y Consulta Popular 2018*. Registro Oficial 180, 14 de febrero de 2018.
- Ecuador Ministerio de Educación. “Una mirada en profundidad al acoso escolar en el Ecuador: Violencia entre pares en el sistema educativo”. *Ministerio de Educación*. 2016. https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Una_mirada_en_profundidad_al_acoso_escolar_en_el_Ecuador.pdf.
- Ecuador ONU. “Ecuador institucionaliza protocolo de entrevista forense para niños víctimas de abuso sexual”. *ONU*. 2019. <https://www.un.org/ec/ecuador-institucionaliza-protocolo-de-entrevista-forense-para-ninos-victimas-de-abuso-sexual/>.
- Ecuador Unicef. “Una mirada a profundidad del acoso sexual a mneores de edad en el Ecuador”. *Unicef*. 2017.
- El Telégrafo, “Ecuador: 102 casos de abuso sexual en centros educativos al año”, *El Telégrafo*, 11 de diciembre de 2017. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/1/ecuador-102-casos-de-abuso-sexual-en-centros-educativos-al-ano>.
- Ferraro, Agustín. *Reinventado el Estado*. Madrid: Inap, 2009.
- Martín-Barbero, Jesús. *De los medios a las mediaciones*. Barcelona: Gustavo Gili S.A, 1987.
- Mc. Combs, Maxwell, y Dixie Evatt. *Los temas y los aspectos: Exploarando una nueva dimensión de la Agenda Setting*. Navarra: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, 1995.
- _____, Maxwell. *Estableciendo la Agenda*. Barcelona: Paidós, 2006.
- Rodríguez Raquel. *Teoría de la Agenda Setting*. España: CEE Limencop, 2004.
- Rodríguez, Gregorio, Javier Gil y Eduardo García. *Metodología de investigación cualitativa*. Málaga: Ediciones Aljibe 2016.
- Rubio, José. “Opinión pública y los medios de comunicación. Teoría de la agenda setting”. En *Gazeta de Antropología*, (2009):
- Shafritz, Jay y E.W. Russell. *Introducing Public Administration*. Nueva York: Longman, 2000.

- Subirats, Joan. *Análisis de la Políticas Públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Inap, 1989.
- Tamayo, Manuel. “El análisis de la políticas públicas” En *La Nueva Administración Pública*, editado por Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, 281-312. Madrid: Alianza, 1997.
- Valles, Miguel. *Técnicas Cualitativas de la Investogación Social*. Madrid: Síntesis Sociológica, 1999.
- Vásquez, Miguel. *Informe sobre la comunicación*. Barcelona: Santa Perpetua de Mongoda, 2008.
- Velásquez, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto política pública”. En *Desafíos* n.º 20 (2009): 149-187.
- Wolf, Mauro. *La investigación en la comunicación de masas*. Barcelona: Paidós, 1987.

Anexos

Anexo 1: Análisis de los medios de comunicación para el caso de estudio

1. Introducción

En este anexo, de acuerdo con la metodología especificada para el presente caso, se han tomado dos medios de comunicación con escala nacional y televisivos en los mismos que se reprodujeron noticias relevantes al caso del abuso sexual de menores de edad en el Ecuador, principalmente en los centros educativos.

La periodicidad de análisis corresponde a lo que se ha determinado en el caso de estudio, esto es el último cuatrimestre el año 2017, de acuerdo a su grado de incidencia. La dinámica de presentación del estudio, es:

1. Selección del medio de comunicación.
2. Acceso al repositorio de la página web oficial del medio, y la selección de la temática para reproducción de noticias, con las palabras clave: abuso, sexual, menores, edad, aampetra.
3. El criterio temporal de selección son los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 2017.
4. Se han escuchado todas las notas que se detallan a continuación y se hace una extracción de: titular, lead, recency y primacy; con la característica de que el medio de comunicación: Teleamazonas no utiliza un lead determinado, por lo que este no está siendo considerado en las noticias recogidas por el mismo.
5. Finalmente se elaborarán matrices de análisis de los medios, pero antes se presenta todo el trabajo de selección de las noticias con el análisis pertinente.

2. Análisis del medio de comunicación I: Ecuavisa

Septiembre

No se reportan noticias televisivas en el medio con incidencia en el tema

Octubre

Total: 32 noticias

Frecuencia: Aproximadamente cada 2 días y hasta 4 noticias un mismo día

Se especifican las de mayor incidencia y carácter nacional:

- 30 de octubre de 2017

Titular: Jeannine Cruz pide juicio político a Augusto Espinosa por casos de abuso sexual

Lead: Según Cruz, Espinosa dijo que conocía al menos 100 denuncias de abusos a niños por año.

Primacy: Jeannine Cruz, asambleísta por el movimiento CREO, anunció pedido de juicio político al exministro Augusto Espinosa, por incumplimiento de funciones frente a casos de abuso sexual a menores de edad en centros educativos.

Recency: Según Cruz, Espinosa dijo que conocía al menos 100 denuncias de abusos a niños por año durante su gestión en la administración del expresidente Rafael Correa y cuestionó por qué nunca hizo nada.

- 28 de octubre de 2017

Titular: Comisión Aampetra presentará informe en 15 días tras reunión con exministros

Lead: Silvia Salgado dijo que se pedirán más detalles a los exfuncionarios sobre 13 casos.

Primacy: La Comisión Aampetra levantará un informe en 15 días, luego de que los exministros de Educación Freddy Peñafiel y Augusto Espinosa se presentaran para hablar sobre casos de abuso sexual, el 27 de octubre de 2017.

Recency: Silvia Salgado, titular de la Comisión Aampetra, anunció que se investigarán más detalles de 13 casos de abusos sexuales contra menores, y que los remitirán a los exministros para que expliquen que hicieron en cada caso.

- 27 de octubre de 2017

Titular: Exministros de Educación comparecen ante Comisión Especial de la Asamblea

Lead: Se conocerá cuál fue la gestión de los ministros para combatir abuso sexual de menores.

Primacy: Este viernes 27 de octubre a las 8h45 en la Asamblea Nacional, la Comisión Especializada Ocasional AAMPETRA llevará a cabo su sesión número 10. En la misma se recibirá en Comisión General a los exministros de

Educación Augusto Espinoza y Freddy Peñafiel, a quienes se ha requerido dar a conocer las acciones y políticas implementadas durante su gestión al frente de esa cartera de Estado para combatir el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en el sistema de educación, según informan en un comunicado.

Recency: Se ha planteado en la Comisión legislativa que todas las instituciones públicas con competencia en el tema, se articulen para de manera conjunta encontrar respuestas eficientes, inmediatas y definitivas a esta problemática, siendo una de ellas responsabilidad exclusiva de la función legislativa, pues se debe construir normativa legal que establezca el Sistema Nacional de Protección de derechos, lo cual además constituye mandato constitucional.

- 25 de octubre de 2017

Titular: Denuncian violación sexual y contagio de VIH a menor de edad en escuela

Lead: Aunque delito se denunció en 2014, defensa de niño denuncia que acusado sigue en libertad.

Primacy: Se registró una nueva denuncia sobre agresión sexual contra infantes en el país. Esta vez se trata de un menor de edad que habría sido violado cuando tenía 8 años por un hombre que trabajaba en una institución educativa de Guayaquil, contrayendo además de VIH.

Recency: A través del clip que publicó en su cuenta de Facebook el 20 de octubre, Granja mencionó que el abogado defensor del presunto agresor, es Eduardo Franco Loor. Ecuavisa.com contactó a Franco Loor sobre este tema, quien desmintió la aseveración de Granja.

- 24 de octubre de 2017

Titular: Ministerios definen protocolos de acción ante abuso sexual a niños

Lead: Varias instituciones públicas se reunieron este martes 24 de octubre para definir un

Primacy: Varias instituciones públicas se reunieron este martes 24 de octubre para definir un solo protocolo de acción que se aplicará en los establecimientos educativos cuando se detecten casos de abuso sexual a alumnos. En la cita participaron representantes de la Defensoría del Pueblo, Fiscalía, Ministerio de Salud, Educación, entre otros, para dar a conocer los procedimientos respectivos.

Recency: Al encuentro también asistió un delegado del ministerio de Justicia y otro del Consejo de la Judicatura, quienes se comprometieron a que los

procedimientos sean transparentes, especialmente en los casos de abuso que investigan actualmente.

- 23 de octubre de 2017

Titular: Moreno pide actuar con celeridad y coordinación ante casos de abuso sexual

Lead: Mandatario dijo que Gobierno heredó deficiencias en control de centros educativos.

Primacy: El presidente de la República, Lenín Moreno, pidió la noche del lunes 23 de octubre de 2017 actuar celeridad y coordinación ante las denuncias de abuso sexual reportadas las últimas semanas en varias ciudades del país y ofreció tratar la “situación como la mayor prioridad nacional”.

Recency: “En varias de estas obras, que están contratadas y que fueron contratadas entre 2011 y marzo de 2017, se han registrado incrementos por más del 85% de su valor inicial”, informó y añadió que “se necesita cerca de USD 1000 millones adicionales para su finalización física y contractual”. “Vamos a enviar una ley que nos permita enfrentar estos inconvenientes”, anunció el gobernante.

- 21 de octubre de 2017

Titular: El escándalo por abusos sexuales a niños en plantel educativo que sacude a Ecuador

Lead: Este caso se ha convertido en un tema que horroriza a la sociedad ecuatoriana.

Primacy: El pasado miércoles se informó de la detención de un profesor que presuntamente había abusado de 84 niños de entre 12 y 14 años.

Recency: Es la obligación de las escuelas reportar a las autoridades casos de abuso sexual en sus instalaciones. Hasta ahora, de las 10 denuncias se han hecho estudios psicológicos a cuatro de los niños, pero nadie descarta que pudiera haber más casos de abusos, porque las investigaciones siguen en curso.

- 20 de octubre de 2017

Titular: 882 denuncias por agresiones sexuales en escuelas y colegios desde 2014.

Lead: De 391 denuncias realizadas en 2017, más del 60% están bajo investigación del Gobierno.

Primacy: El Ministerio de Educación reporta que existen 882 denuncias por presunción de delitos sexuales en escuelas y colegios del país desde 2014. Así lo informó el viceministro de Educación, Álvaro Sáenz, el viernes 20 de octubre de 2017.

Recency: El país se estremeció con los casos de agresión sexual en centros educativos de Quito y Guayaquil. Según el Ministerio de Educación, varios implicados fueron separados de los planteles educativos, pero no se precisó el número.

- 19 de octubre de 2017

Titular: Definen acciones para luchar contra abuso sexual en planteles

Lead: La Fiscalía ya ha solicitado las órdenes judiciales para los peritajes.

Primacy: La conformación de brigadas de padres de familia, talleres psicológicos e instalación de cámaras de seguridad, son parte de la intervención que ejecuta el Ministerio de Educación en la Unidad Educativa, ubicada al noroeste de Guayaquil, donde se denunció casos de abuso sexual a alumnos.

Recency: Mientras tanto, la Fiscalía ya ha solicitado las órdenes judiciales para los peritajes a las computadoras del plantel, receptar versiones de los aprehendidos y realizar exámenes médicos.

- 16 de octubre de 2017

Titular: Ministro de educación se reúne con los padres de los niños abusados en el plantel Aguirre Abad

Lead: Desde hoy personal de la Dinapen y Fiscalía receptan las versiones sobre el caso.

Recency: Tras la captura de dos profesores supuestamente vinculados en los casos de abuso sexual a estudiantes de una Unidad Educativa ubicada en el noroeste de Guayaquil, personal de la Dinapen y Fiscalía receptan desde este lunes 16 de octubre, las versiones de los padres de familia y de todos los docentes de la institución.

Primacy: Esta mañana el Ministro de Educación Fander Falconí se reunió con los padres de los niños abusados. También se puso en manifiesto la pronunciación de uno de los acusados, prófugo de la justicia, pidiendo seguridad para dar su versión.

- 13 de octubre de 2017

Titular: Pedirán a Asamblea reforma para que delito a menores no prescriba

Lead: El Ministerio de Educación reconoce negligencia en casos de abuso sexual en escuela.

Primacy: El Ministerio de Educación reconoce que hubo omisión y negligencia en los casos de abuso sexual registrados en una Unidad Educativa Fiscal de Guayaquil, no solo por parte de los directivos del plantel, sino también por parte del distrito respectivo.

Recency: Las autoridades señalaron que pedirán a la Asamblea Nacional que se hagan reformas para que las denuncias administrativas por casos de violencia en los planteles no prescriban. Hasta el momento, las autoridades han confirmado que 5 estudiantes fueron abusados sexualmente en el plantel, pero no descartan que existan más víctimas.

- 11 de octubre de 2017

Titular: Guayaquil: informes médicos confirman abuso sexual a niños en una escuela

Lead: La fiscal Patricia Morejón considera que las víctimas serían más de 100.

Recency: Exámenes médicos y psicológicos confirman que cuatro niños de una Unidad Educativa Fiscal en Guayaquil fueron abusados sexualmente. La fiscal provincial considera que las víctimas serían más de cien.

Primacy: En los próximos días se tomará la versión del detenido, pues según la Fiscalía, en su teléfono había fotos y videos de los pequeños que fueron abusados sexualmente.

Noviembre

Total: 12

Frecuencia: 3 noticias por semana

- 28 de noviembre de 2017

Titular: Juicio popular pidió 3 años de prisión para exministro Augusto Espinosa

Lead: Organizadores de la diligencia aclararon que resultado no es de cumplimiento obligatorio.

Recency: Un juicio popular en contra del exministro de Educación, Augusto Espinosa, se efectuó el martes 28 de noviembre de 2017 en el edificio de la Unión Nacional de Periodistas (UNP), en el norte de Quito.

Primacy: Durante el juicio popular estuvieron presentes docentes, activistas sociales y padres de familias que exigieron justicia para los menores víctimas de violaciones, en casos mediáticos como Aampetra y El Principito.

- 23 de noviembre de 2017

Titular: Ministerio de Educación desvinculará del sistema a involucrados en abuso sexual

Lead: El coordinador jurídico del Ministerio de Educación entregó 107 expedientes de violación.

Recency: Marcelo Jaramillo, coordinador jurídico del Ministerio de Educación, entregó a la Asamblea Nacional 107 expedientes de presuntos casos de delitos contra la integridad sexual durante el período 2014-2017,

Primacy: Insistió en que el Ministerio, como muestra de la cero tolerancia contra estos actos de abuso y violencia sexual al interior de las instituciones educativas, seguirá con firmeza en esta acción pese a lo doloroso que sea para la comunidad educativa y, además, en forma paralela e inmediata, el Ministerio ha dispuesto que se desvincule del sistema educativo a las personas involucradas en estos hechos.

- 22 de noviembre de 2017

Titular: Asamblea presenta informe sobre casos de abuso sexual que fueron archivados

Lead: La "negligencia de los funcionarios" preocupa a Serrano, presidente de la Asamblea.

Primacy: La mañana de este miércoles 22 de noviembre, el presidente de la Asamblea Nacional, José Serrano, entregó en la Fiscalía Provincial de Pichincha, una denuncia sobre 80 casos de abuso sexual en las escuelas y colegios de Ecuador. Según Serrano, las querellas se fundamentan en la información remitida por la Comisión AAMPETRA y el Ministerio de Educación.

Recency: El pasado viernes 17 de noviembre el Colegio de Abogados de Pichincha y la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE), en una rueda de prensa, anunciaron una denuncia penal en contra de Espinosa. Ellos lo de fraude procesal en el caso de las 883 denuncias de abuso sexual a niños y jóvenes en establecimientos educativos del Ecuador, durante su gestión como ministro entre 2013 y 2016.

- 17 de noviembre de 2017

Titular: Investigan denuncias de abuso sexual a 6 niños en unidad educativa privada de Guayaquil

Lead: El fiscal Miguel Vélez aseguró que el presunto autor fue detenido por la Policía Nacional.

Primacy: Padres de familia formalizaron denuncias contra un profesor de música por presuntamente haber abusado sexualmente de seis menores de edad, entre 4 y 5 años, dentro de un centro educativo particular de Guayaquil.

Recency: Las autoridades de Educación investigarán además si hubo negligencia por parte de la Consejería Estudiantil del Plantel.

- 16 de noviembre de 2017

Titular: Ministerio entrega a Fiscalía 82 resoluciones sobre abuso sexual que fueron archivadas

Lead: La Fiscalía General del Estado indicó que si amerita, se reabrirán los expedientes.

Primacy: El viceministro de Educación, Álvaro Sáenz Andrade, entregó a la Fiscalía General del Estado 82 resoluciones administrativas emitidas por las Juntas Distritales de Solución de Conflictos sobre delitos contra la integridad sexual archivados desde 2015.

Recency: Según mencionó la web de la Legislatura en una nota del 15 de noviembre de 2017, suman 900 los casos de delitos sexuales de los que tiene registro el Ministerio de Educación.

- 15 de noviembre de 2017

Titular: Presidente de la Asamblea presentará denuncias penales por abusos sexuales a menores

Lead: Hay 900 casos de delito sexual registrados hasta la fecha en el Ministerio de Educación.

Primacy: El presidente de la Asamblea Nacional, José Serrano, presentará ante la Fiscalía las denuncias en contra de directores distritales, zonales y rectores de los centros educativos que, a pesar de conocer casos de abuso sexual a estudiantes, no presentaron acciones penales

Recency: José Serrano informó que el CAL resolvió inadmitir la solicitud de juicio político al ex ministro de Educación, Augusto Espinosa porque la documentación presentada y la argumentación no guardan relación con las causales invocadas.

- 13 de noviembre de 2017
Titular: CAL inadmitió juicio político en contra de exministro Augusto Espinosa
Lead: Con 5 votos a favor y 2 en contra, se archivó el pedido de juicio en contra de Espinosa.
Primacy: El Consejo de Administración Legislativa (CAL) de la Asamblea Nacional inadmitió el pedido de juicio político en contra del exministro de Educación, Augusto Espinosa, con 5 votos a favor y 2 en contra.
Recency: El juicio político fue impulsado por Jeannine Cruz del movimiento CREO, quien presentó el 31 de octubre la petición con el respaldo de 49 firmas. A criterio de Cruz, el CAL no consideró argumentos ni hechos para su decisión, a la que calificó de política.
- 13 de noviembre de 2017
Titular: Ministerio interviene unidad educativa Aampetra donde 41 niños sufrieron abusos
Lead: El proceso no significa la suspensión del establecimiento, según la autoridad.
Recency: El Ministerio de Educación inició el proceso de intervención a la Academia Aeronáutica Mayor Pedro Traversari (Aampetra) para proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes que acuden a esta unidad. Así lo indica un boletín de la secretaría de Estado del 9 de noviembre de 2017.
Primacy: El 26 de julio de 2017 la Asamblea Nacional resolvió conformar una comisión especializada ocasional para investigar casos de abuso sexual a niños, niñas y adolescentes en escuelas y colegios del país. La instancia se denominó "Aampetra, nunca más", en alusión a la institución educativa en la que 41 niños sufrieron abusos por parte de un maestro.
- 10 de noviembre de 2017
Titular: Asambleísta de CREO presenta pedido de juicio político contra Augusto Espinosa
Lead: Legisladora argumenta incumplimiento de funciones ante casos de abuso sexual.
Recency: Con las firmas de 49 asambleístas, la asambleísta por CREO Jeannine Cruz presentó el martes 31 de octubre de 2017 el pedido de juicio político contra Augusto Espinosa por supuesto incumplimiento de funciones cuando ejercía el cargo de ministro de Educación.

La legisladora anunció que el pedido contra el exministro y actual asambleísta por PAIS es debido a los casos de abuso sexual a menores de edad registrados en centros educativos del país.

Primacy: Cruz manifestó que no se va "a permitir que bajo la inmunidad parlamentaria el asambleísta Espinosa no responda al país".

Diciembre

Total: 4 noticias

Frecuencia: Semanal

- 07 de diciembre de 2017

Titular: Consejo Nacional Electoral convocó oficialmente a ecuatorianos a consulta popular

Lead: 13'026.598 ciudadanos están habilitados para sufragar en la próxima jornada electoral.

Primacy: El Consejo Nacional Electoral hizo oficial la convocatoria a consulta popular y referéndum, que se efectuará el domingo 4 de febrero de 2018 a nivel nacional. En cadena nacional emitida la noche del jueves 7 de diciembre de 2017, el Pleno del CNE anunció además de la fecha, el listado de preguntas y los detalles del proceso.

Recency: Pregunta 4. No prescripción de delitos sexuales contra menores de edad: ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes, según el Anexo 4?

El registro electoral quedó conformado por 13'026.598 de votantes, distribuidos en 35.108 Juntas Receptoras del Voto (JRV). Esto representa un incremento de 209.900 electores, en relación con las votaciones de febrero de 2017, que tuvo 12'438.406 electores nacionales y del exterior. Del total de electores, el 84% está obligado a votar, mientras que el 16% corresponde al voto facultativo, es decir, son personas mayores de 65 años, menores de 18 y extranjeros.

- 12 de diciembre de 2017

Titular: Faltan especialistas que atiendan a las víctimas de abuso sexual en el país

Lead: Desde el 2015 y a escala nacional existen 4.800 denuncias de abuso sexual a menores.

Primacy: El fiscal general Carlos Baca Mancheno, acudió la tarde del 12 de diciembre de 2017 a la Comisión Ocasional de la Asamblea que investiga casos de abusos sexual a menores de edad, para informar las acciones adoptadas frente a las denuncias presentadas por casos de abuso sexual en las instituciones educativas. Además manifestó que la entidad no cuenta con el personal necesario para atender a las víctimas de abuso sexuales en los temas judiciales.

Recency: “Vamos a formalizar la entrega de 74 sumarios administrativos adicionales, que fueron de una y otra manera archivados y no procesos adecuadamente en el Sistema Educativo entre el años 2014-2017”, dijo Falconí. Hasta el momento, están bajo la lupa los funcionarios que conociendo los casos de menores ultrajados no notificaron a la Justicia para que se proceda con una investigación, sino que callaron pese al dolor de los alumnos y sus familias.

- 16 de diciembre de 2017

Titular: Ministerio del Interior: 160 capturados en el último mes por delitos sexuales

Lead: En 2017 se emitieron 669 boletas de captura por abusos sexuales, según Ministerio.

Primacy: El Ministerio del Interior reportó que en el último mes se ha capturado a 160 personas durante acciones encaminadas a combatir los delitos sexuales.

Recency: A las 160 capturas realizadas por la Dirección Nacional de la Policía Judicial e Investigaciones, se suman 7 hombres considerados de alta peligrosidad por atentar contra la vida de mujeres y menores de edad. Según el comunicado, fueron detenidos por la Policía desde mayo de 2017.

Los 7 detenidos formaron parte de la lista de Más Buscados por Violencia de Género

- 21 de diciembre de 2017

Titular: 60 detenidos por delitos sexuales hasta diciembre

Recency: 60 personas investigadas por delitos sexuales han sido detenidas en el último mes por el "Bloque de Búsqueda", grupo creado por la Policía Nacional. Durante 2017 se generaron 670 boletas de captura por este tipo de crimen, cuya alerta se agudizó en establecimientos educativos. Desde 2015, se registraron 4.900 víctimas de delitos sexuales en Ecuador.

3. Análisis del medio de comunicación II: Teleamazonas

Septiembre:

No se reportan noticias

Octubre

Total: 3 noticias

Frecuencia: Día seguido.

Nota: No reporta continuidad. El medio aborda el caso al final del mes una vez que la línea editorial del mismo converge para empezar con la realización de noticias en virtud del caso.

- 26 de octubre de 2017

Titular: Padres de niños víctimas de abuso sexual realizaron plantón en el Ministerio de Educación.

Primacy: Algunos padres de familia de varios colegios y también víctimas de acoso sexual en el ámbito educativo protestaron en los bajos del Ministerio de Educación.

A través de este plantón ellos denuncian supuestas negligencia por parte de las autoridades a la hora de recibir la denuncia.

Recency: Se realizaba en los bajos del Ministerio de Educación, se realizó una feria. Ningún funcionario de estado recibió petición del plantón.

- 25 de octubre de 2017

Titular: 120 funcionarios se prepararán en nuevos protocolos

Recency: 120 funcionarios de varias instituciones como justicia y educación se prepararan en nuevos protocolos que permitan evitar la revictimización de los niños cuando han sido abusados sexualmente y creer en su testimonio.

Según el Ministerio de Educación, desde 2013 hasta la fecha 882 niños han sido abusados sexualmente en el ámbito educativo.

Primacy: A las capacitaciones se suma la depuración de los malos elementos. La justicia ecuatoriana debe tener un antes y un después luego de los denuncias de los abusos sexuales de menores de edad.

Titular: Nuevos mecanismos para la presentación de denuncias de abuso sexual en escuelas.

Recency: Hay nuevos protocolos para que los padres de alumnos víctimas de abusos sexuales en escuelas y colegios denuncien los casos directamente en la Fiscalía.

La decisión la adoptó el Ministerio de Educación luego de las múltiples denuncias.

Primacy: Ministro de Educación (Fander Falconí) anuncia una solicitud de reforma de revisión administrativa.

- 23 de octubre de 2017

Titular: Un profesor habría violado a una menor de seis años en su escuela.

Primacy: Un profesor acusado de violación en una escuela del norte de Quito está prófugo de la justicia.

Hace al menos cinco meses la familia de una niña de seis años denunció que el maestro habría violado varias veces a la pequeña.

Recency: Testimonio: Se pide al Ministerio de Educación no olvide el caso.

Noviembre

Total: 3 noticias

Frecuencia: No determinada. Una por semana, las últimas semanas del mes.

Nota: No reporta continuidad. EL medio aborda el caso al final del mes una vez que la línea editorial del mismo converge para empezar con la realización de noticias en virtud del caso.

- 22 de noviembre de 2017

Titular: Exministro Espinosa se refiere a casos de abuso infantil en planteles educativos.

Primacy: El exministro de Educación y hoy asambleísta Augusto Espinosa, se defiende de las acusaciones de no atender las denuncias presentadas dentro del sistema educativo cuando estaba al frente de esa cartera de estado.

Una madre insiste en que el caso de agresión y abuso contra su hija, sigue impune.

Recency: El Ministerio de Educación dará patrocinio judicial a las víctimas.

- 21 de noviembre de 2017

Titular: 35 nuevos casos de abusos sexuales entrega el Ministerio de Educación.

Recency: Más de 110 casos de violencia sexual contra niños, que habían sido archivados en años previos, entregó el Ministerio de Educación a la Fiscalía.

De su parte el exministro Augusto Espinosa habló sobre los señalamientos de responsabilidad en su contra y los comparó con los casos de la iglesia.

Primacy: Es indispensable la creación de los estándares de conducta a través del Ministerio de Educación. La Fiscalía deberá reabrir los expedientes para investigación.

- 14 de noviembre de 2017

Titular: Abogado de docente acusado de abuso sexual dice que los niños mienten

Primacy: Que los niños mienten y se han inventado todo, dice el abogado del docente prófugo acusado de abuso sexual.

Sucedió en el reconocimiento del lugar que se llevó a cabo por segunda vez en el colegio réplica Aguirre Abad.

Recency: El defensor del prófugo afirma que hay un adoctrinamiento de los jóvenes. El Ministerio del Interior ofrece recompensa.

Diciembre

Total: 3 noticias

Frecuencia: No determinada. Una por semana, las últimas semanas del mes.

Nota: No reporta continuidad. EL medio aborda el caso al final del mes una vez que la línea editorial del mismo converge para empezar con la realización de noticias en virtud del caso.

- 18 de diciembre de 2017

Titular: Denuncian abuso sexual en una institución educativa de Ibarra

Primacy: Una nueva denuncia de abuso sexual en una institución educativa sale a la luz, esta vez en la ciudad de Ibarra en Imbabura.

Los padres de la menor aseguran que no cuentan con el respaldo de las autoridades del establecimiento.

Recency: Se dará siguiente a solicitud de los padres para que no quede en impunidad.

- 05 de diciembre de 2017

Titular: Rosana Alvarado compareció en la Asamblea Nacional.

Primacy: La ministra de justicia, Rosana Alvarado, compareció ante la Comisión Ocasional Aampetra en la Asamblea Nacional donde habló sobre los abusos sexuales en contra de menores y dijo que el Ministerio de Educación transferirá a su Ministerio dos millones de dólares.

Recency: La Ministra informa que se transferirán millones de dólares desde el Ministerio de Educación para la ayuda que requieren niños, niñas y adolescentes.

- 05 de diciembre de 2017

Titular: Conserje habría abusado sexualmente de un niño en una escuela privada católica de Guayaquil

Primacy: El conserje de una escuela privada regentada por religiosas es denunciado por supuesto abuso sexual en contra de un niño de 5 años.

La Fiscalía suma 4 865 denuncias por delitos sexuales contra niños en los tres últimos años.

Recency : EL 50% de casos fueron a juicio en los casos de abuso sexual a menores de edad.

4. Resultados Comparativos Básicos

4.1 Totales de noticias y frecuencia en los dos medios de comunicación

Tabla 1
Totales de noticias y frecuencia en Teleamazonas

TOTAL DE NOTICIAS				
	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
TELEAMAZONAS	0	3	3	4
ECUAVISA	0	32	12	4
FRECUENCIA				
	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
ECUAVISA	NULA	SEMANTAL: Solo las últimas semanas del mes	SEMANTAL: Solo las últimas semanas del mes	Periódica de cada semana
TELEAMAZONAS	NULA	Diaria	3 veces por semana	1 vez por semana

Fuente: Datos obtenidos de revisión de publicaciones de medios de comunicación analizados.

Elaboración: Propia.

4.2 Análisis *Primacy* vs. *Recency*

Para este análisis lo se seleccionó un focus grupo de 5 personas: 2 abogados con experiencia en el ejercicio de la función pública y análisis mediático, 1 ingeniero mecánico con conocimiento de realidad y nacional, 1 economista jubilada y 1 bachiller.

A estas personas se les entregó los resultados del análisis de medio sin saber cuáles eran considerados recency y cuales primacy; además no se especificaron medios, titulares o leads.

Estas personas procedieron con a resaltar cuáles eran los mensajes que más resaltaban de las noticias, este ejercicio fue aplico dentro del focus group por el autor del trabajo. Los resultados del mismo se presentan a continuación:

Tabla 2
Análisis Primacy vs. Recency en Ecuavisa

ECUAVISA	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
PRIMACY	NO EXISTE	(20) El Ministerio de Educación reporta que existen 882 denuncias por presunción de delitos sexuales en escuelas y colegios del país desde 2014.	(13) El Consejo de Administración Legislativa (CAL) de la Asamblea Nacional inadmitió el pedido de juicio político en contra del exministro de Educación, Augusto Espinosa, con 5 votos a favor y 2 en contra.	(07) El Consejo Nacional Electoral hizo oficial la convocatoria a consulta popular y referéndum, que se efectuará el domingo 4 de febrero de 2018 a nivel nacional.
		(24) Varias instituciones públicas (Fiscalía) se reunieron este martes 24 de octubre para definir un solo protocolo de acción que se aplicará en los establecimientos educativos cuando se detecten casos de abuso sexual a alumnos.	(22) José Serrano, entregó en la Fiscalía Provincial de Pichincha, una denuncia sobre 80 casos de abuso sexual en las escuelas y colegios de Ecuador. Según Serrano, las querellas se fundamentan en la información remitida por la Comisión AAMPETRA.	
		(27) ... los exministros de Educación Augusto Espinoza y Freddy Peñafiel, a quienes se ha requerido dar a conocer las acciones y políticas implementadas durante su gestión al frente de esa cartera de Estado para combatir el		

		abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en el sistema de educación.	
--	--	---	--

RECENCY		(13) Las autoridades señalaron que pedirán a la Asamblea Nacional que se hagan reformas para que las denuncias administrativas por casos de violencia en los planteles no prescriban.	(13) El 26 de julio de 2017 la Asamblea Nacional resolvió conformar una comisión especializada ocasional para investigar casos de abuso sexual a niños, niñas y adolescentes en escuelas y colegios del país. La instancia se denominó "Aampetra, nunca más", en alusión a la institución educativa en la que 41 niños sufrieron abusos por parte de un maestro.	(07) Pregunta 4. No prescripción de delitos sexuales contra menores de edad: ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes, según el Anexo 4?
		(20) El país se estremeció con los casos de agresión sexual en centros educativos de Quito y Guayaquil. Según el Ministerio de Educación, varios implicados fueron separados de los planteles educativos, pero no se precisó el número	(15) José Serrano informó que el CAL resolvió inadmitir la solicitud de juicio político al ex ministro de Educación, Augusto Espinosa porque la documentación presentada y la argumentación no guardan relación con las causales invocadas.	
			(16) Según mencionó la web de la Legislatura en una nota del 15 de noviembre de 2017, suman 900 los casos de delitos sexuales de los que tiene registro el Ministerio de Educación	

Fuente: Datos obtenidos de revisión de publicaciones de medios de comunicación analizados.
Elaboración: Propia.

Explicación: El número en el paréntesis es la fecha del mes correspondiente donde se señaló la importancia de la noticia.

A continuación, se muestran los resultados del análisis en los noticieros de Teleamazonas:

Tabla 3
Análisis Primacy vs. Recency en Teleamazonas

TELEAMAZONAS	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
PRIMACY	NO EXISTE	(26)... negligencia por parte de las autoridades a la hora de recibir la denuncia.	(21)... La Fiscalía deberá reabrir los expedientes para investigación.	(05) La ministra de justicia, Rosana Alvarado, compareció ante la Comisión Ocasional Aampetra en la Asamblea Nacional donde habló sobre los abusos sexuales en contra de menores y dijo que el Ministerio de Educación transferirá a su Ministerio dos millones de dólares.
RECENCY	NO EXISTE	(25) Hay nuevos protocolos para que los padres de alumnos víctimas de abusos sexuales en escuelas y colegios denuncien los casos directamente en la Fiscalía.	(21) Más de 110 casos de violencia sexual contra niños, que habían sido archivados en años previos, entregó el Ministerio de Educación a la Fiscalía.	NO SE MARCAN RESULTADOS RELEVANTES

Fuente: Datos obtenidos de revisión de publicaciones de medios de comunicación analizados.
Elaboración: Propia.

Explicación: El número en el paréntesis es la fecha del mes correspondiente donde se señaló la importancia de la noticia.